

Dossier des *Annales de droit* (PURH) 2019 :
Prolifération des territoires et représentations territoriales de
l'Union européenne

Le territoire communautaire européen Un impensé non représentable ?

Sylvain KAHN
Yann RICHARD

Le projet communautaire européen est en crise. Cette crise a été provoquée par plusieurs chocs depuis 10 ans : augmentation considérable des dettes souveraines, récession économique, creusement des inégalités sociales et territoriales, afflux de demandeurs d'asile, conflits dans le voisinage et tensions avec la Russie, *Brexit*... (Richard, 2012 ; Kahn, 2017). Elle est inédite en raison de la simultanéité et de l'entremêlement de différents registres de crise. Cette configuration débouche sur une crise politique de la construction européenne. C'est ce qu'illustre, depuis 2010, l'accession au pouvoir de formations populistes et d'extrême-droite nationalistes et eurosceptiques dans plusieurs États membres, à l'issue d'élections démocratiques. La représentation qui sous-tend ces nouveaux nationalismes en Europe repose sur une sorte de convergence des luttes nationalistes et des politiques publiques nationalistes dans un nationalisme européen. Pardelà leurs différences de doctrines économiques et budgétaires, ces gouvernements postulent tous l'existence d'un territoire européen politiquement matérialisé par l'Union européenne (ciaprès UE). Celle-ci aurait précisément pour fonction de protéger celui-ci, avec ses habitants et sa civilisation, des menaces liées à la mondialisation, à la compétition économique, aux flux migratoires, au djihadisme...

Paradoxalement, ce projet et son succès relatif se nourrissent de la représentation que l'intégration régionale européenne serait en panne, au sens où le processus qui tend en théorie à la formation d'une région fonctionnelle suffisamment constituée pour devenir un acteur doté d'une identité, d'une capacité d'action politique, de structures

institutionnelles capables de prendre des décisions légitimes aux yeux d'une société civile transnationale (Hettne & Söderbaum, 1998), n'embrayerait pas assez, voire pas du tout, sur les faits et les réalités vécues. Pourtant, les derniers eurobaromètres montrent une envie d'intégration européenne autant qu'une envie que ça fonctionne. Par ailleurs, la crise a accentué les mécanismes d'intégration et d'institutionnalisation de l'interdépendance et de la solidarité entre les États membres et les territoires au sein de l'UE.

La crise européenne actuelle est en fait une crise de la souveraineté territoriale. D'une part, deux conceptions du territoire communautaire se font face : l'une postule que le territoire de l'UE est celui d'une civilisation européenne qu'il convient de préserver des influences étrangères ; l'autre y voit une territorialité produite par le multiculturalisme. D'autre part, la souveraineté territoriale fait l'objet d'une mutualisation plus ou moins grande, selon qu'on est nationaliste et souverainiste ou pas, et elle s'accorde de façon plus ou moins grande avec la supranationalité. Ainsi, Royaume-Uni excepté, le débat ne porte plus sur une conception exclusive de la souveraineté territoriale (la nation ou l'UE), mais sur le degré et les modalités d'articulation entre la souveraineté territoriale nationale et la souveraineté territoriale européenne. Le territoire de l'État membre est donc manifestement perçu en même temps comme territoire national et comme territoire européen, perception qui correspond à la réalité géographique et juridique. Mais les réticences, les craintes et les débats qu'elle provoque et dont elle est l'objet méritent d'être questionnés et caractérisés. Pour certains Européens (hommes de la rue ou dirigeants politiques), le territoire communautaire est la cause ou l'une des causes de la crise. Pour d'autres, il est le remède, à lui seul ou en partie (« plus d'Europe »). Dans ce contexte, la crise de l'UE tient donc en partie au fait que ce projet d'intégration n'est pas suffisamment approprié par les citoyens européens eux-mêmes. En effet, la région UE n'existe pas au sens d'organisation régionale et de société régionale (*Ibid.*, 2006). Les citoyens européens ne se reconnaissent pas comme des membres de cette société censés partager des représentations communes. Ce problème est crucial car la relance européenne passera sans doute par une plus grande appropriation collective du projet européen.

La construction du territoire communautaire européen pourrait être un pilier de cette appropriation, le territoire étant entendu comme production sociale, comme mode d'appropriation et comme objet de représentation (Di Méo, 1998). De nombreux auteurs ont montré que le territoire produit par une société est un champ symbolique qui vient fonder ou raffermir le sentiment d'identité collective des hommes qui l'occupent. Maurice Halbwachs a souligné par exemple qu'un groupe ne peut pas devenir conscient de lui-même sans s'appuyer sur certaines

formes visibles de l'espace (1950). Le territoire est l'une de ces formes visibles en tant que mode particulier d'organisation de l'espace. Il réduit les distances à l'intérieur de la société qui l'a produit et renforce le sentiment de la distance avec les voisins situés à l'extérieur, car ses limites soulignent l'altérité de ces derniers. Or l'UE ne pourrait être appropriée par les citoyens européens comme un référent commun qu'en devenant un objet de représentation collective partagée.

Dans cet article, on explore une hypothèse paradoxale. La faiblesse de l'UE est constitutive de la manière dont elle est construite comme territoire au jour le jour. Plus elle se construit, moins elle peut être appropriée comme un référent commun, car elle est un territoire qui ne peut pas être un objet de représentation collective. Dans une première partie, on montre que le mot « territoire » appliqué à l'UE pose de nombreux problèmes, car le rapport de l'Union européenne au principe territorial est ambigu. Dans une deuxième partie, on définit l'UE comme un type particulier d'empire, où le rapport entre territoire et souveraineté est peu explicite car il renvoie à des mécanismes complexes de mutualisation volontaire. Dans un troisième temps, on montre que les Européens peinent à produire un référent territorial commun, car l'UE est précisément un tissage *sui generis* de régimes de territorialité qu'il est difficile de saisir dans une représentation englobante commune.

1. L'UNION EUROPÉENNE EST-ELLE UN TERRITOIRE ?

Le territoire peut désigner une maille de gestion de l'espace, une portion d'espace géographique à aménager ou à contrôler, ou le champ de déploiement d'une autorité ou d'une souveraineté... Appliquée à la construction européenne, cette définition pose problème car le rapport de l'UE au principe territorial et au principe de souveraineté est ambigu, ce qui rend difficile la représentation de la chose communautaire comme objet géographique.

1.1. Retour sur le principe territorial

Dans le cas d'un pays, les choses sont simples. Le territoire et l'espace se recouvrent. Le géographe peut convoquer l'espace comme l'un des facteurs d'explication du territoire national, comme il peut convoquer (ou pas) 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 macrorégion telle que l'UE, les choses sont assez simples aussi, mais pour les raisons inverses. Une macrorégion est presque toujours d'abord un espace, bien que l'institutionnalisation y soit en général faible ou

superficielle, car moins normative qu'au sein d'un État (Beckouche, 2017). Plusieurs formations institutionnelles participent de l'intégration régionale en Europe (Conseil de l'Europe, AELE, OSCE, Otan...). Elles sont des intégrations régionales faibles qui ne portent pas – ou très peu – sur la souveraineté territoriale des États, dont elles ne transforment pas la nature et n'affectent pas la souveraineté.

Ces caractéristiques générales ne s'appliquent pas à la construction communautaire 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'UE. C'est 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 souverain, comme un État territorial alors qu'il est composé d'États territoriaux souverains, que Jean-Marc Ferry nomme « méta-État » (2012). La territorialité de l'Europe est donc problématique. On serait tenté de dire que l'UE n'est pas un territoire pour plusieurs raisons. Au sens classique de la notion, il n'y a pas de souveraineté politique européenne. Même si l'UE est dotée d'institutions supranationales, il n'y a pas de gouvernement communautaire qui serait l'expression d'une société politique européenne. Il ne peut donc pas y avoir de territoire politique européen au sens de champ délimité d'exercice d'un pouvoir légitime. Le territoire « ne constitue pas un titre de compétence au profit de la Communauté ou de l'Union. Il est seulement déterminé par la nécessité de fixer le champ d'application dans l'espace des compétences fonctionnelles attribuées par les traités constitutifs de chacune des communautés de l'Union » (Ziller, 2014).

1.2.1 Il existe une territorialité de l'Union européenne

La construction européenne n'est pas un pays. Pour autant, c'est un projet et une construction politique portés par des communautés d'habitants. En ce sens, l'UE est fondamentalement une entité territoriale. Selon Teresa Pullano, « en tant que dimension concrète et politique, le territoire est ainsi consubstantiel à la citoyenneté et, par conséquent, à la communauté politique : l'espace ne constitue pas un cadre neutre pour les formes sociales et culturelles ou encore pour l'application des normes du droit, il est « bâti dans ces formes ». L'espace est la condition d'être de la citoyenneté en tant que rapport de pouvoir et de hiérarchisation qui voit la possibilité, de la part des acteurs, de lutter pour une égale participation à la communauté politique : en ce sens, il n'est pas de citoyenneté sans territoire » (2014b). Le projet européen est donc d'abord un projet territorial, c'est-à-dire un projet fondé sur la production d'un espace du

politique et d'un espace créé par des politiques publiques et des stratégies politiques.

Des politiques d'aménagement du territoire y sont en effet mises en œuvre. Elles suivent des réglementations et visent des objectifs (intégration, cohésion et coopération territoriale...) qui sont définis en commun par les exécutifs nationaux européens et par la Commission européenne, dans le cadre de compétences partagées. Elles ont pour effet de surimposer une logique européenne communautaire à la logique des États nations. Par exemple, les agencements des réseaux européens de transports ne sont pas déterminés par des logiques nationales. Certaines politiques n'ont pas de vocation territoriale explicite, mais leur mise en œuvre a des conséquences territoriales (politique agricole commune, politique de la concurrence, politique énergétique...). Cela revient à dire que les Européens fabriquent ensemble du territoire en faisant apparaître peu à peu une réalité matérielle qui est plus que la somme des territoires des pays membres.

La recherche récente confirme que le rapport de l'UE avec le principe territorial est problématique. Virginie Mamadouh a montré que sa territorialité présentait des différences notables par rapport à celle de l'État (2001). Et Luiza Bialasiewicz et Stuart Elden (2005) soulignent que le territoire a une place ambiguë dans l'intégration européenne. Le mot « territoire » est employé ici et là dans les textes européens, par exemple à propos de la cohésion territoriale. Il apparaît surtout aussi dans le droit dérivé. Mais il n'apparaît pas dans le traité de Lisbonne alors qu'il figure dans la constitution de nombreux pays. Les textes communautaires font plutôt usage de mots tels que « aire » ou « espace », moins connotés. Dans une partie de la recherche en droit, on préfère d'ailleurs parler de « territorialité » de l'UE, pour souligner que le rapport au principe territorial est d'une nature différente de celle des États membres, car il n'est pas associé à la possibilité d'un exercice direct légitime de la violence (Lebon, 2015 ; Marti, 2015). Ce qui nous rappelle que, pour la plupart des chercheurs en droit, le territoire est par essence un attribut de l'État. Il existe néanmoins une tension entre le fait de ne pas afficher l'idée de territoire dans le droit primaire, pour privilégier ce que Teresa Pullano appelle une *soft territoriality*, et la mise en œuvre de politiques qui relèvent d'une *hard territoriality* qui passe par des pratiques territoriales au sens classique (par exemple, la surveillance des frontières) (2009). Par ailleurs, si on s'accorde sur le fait que l'UE constitue un ordre juridique autonome, on peut estimer qu'elle a aussi une nature territoriale car il y a bien un champ d'application déterminé du droit européen et des décisions prises par les institutions européennes.

1.3. Le territoire flou de l'UE

L'UE n'est ni un pays ni un État. Elle n'est pas considérée comme un État territorial. Soit on ne lui reconnaît pas de territoire comme on le fait pour un pays ou un État fédéré, soit les limites et les contours de son territoire demeurent indéterminés, tout comme ses caractéristiques. Pour autant, certains auteurs invitent à se demander si cette indétermination n'est pas précisément un des caractères de la territorialité (Mamadouh, 2001). Yann Richard (2009) a ainsi proposé de caractériser ses frontières comme floues et transgressives pour penser la frontière fonctionnellement mouvante en raison de ses politiques d'élargissement et de voisinage et de son caractère de « métafrontière » (Foucher, 2007). Jacques Lévy (2011) a recours à la notion d'« horizon » pour désigner la dynamique territoriale de l'UE. Cette indétermination se lit également dans le déploiement spatial de la construction communautaire. L'UE est avant tout un ensemble de politiques et c'est précisément le déploiement de ces politiques qui peut servir de marqueur pour définir le territoire européen. Or, ces politiques sont souvent appliquées dans des portions d'espaces qui ne se superposent pas et qui ne correspondent pas aux territoires additionnés des pays membres. En interne, c'est ce qu'on appelle la différenciation. En externe, on observe que certaines politiques, normes et réglementations européennes sont exportées et appliquées en dehors de l'espace communautaire, ce qui revient à intégrer des territoires de pays tiers dans le dispositif régional politique et normatif européen. Cela rend les contours du territoire communautaire difficiles à saisir dans une représentation simple (Richard, 2009).

2. LE RAPPORT PEU EXPLICITE ENTRE TERRITOIRE ET SOUVERAINETÉ DANS L'UNION EUROPÉENNE

2.1. Approche par la gouvernance et approche transcalaire de la construction européenne

La recherche sur l'UE accorde une place importante à la complexité de la gouvernance européenne, notamment à travers l'observation de ce qu'on appelle la gouvernance multinationale, qui désigne un système de négociation continue entre des autorités placées à différents niveaux territoriaux, impliquant des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux dans des réseaux politiques plus ou moins formalisés (Marks, 1993 ; Marks *et alii*, 1996). D'autres travaux sur l'UE sont orientés vers la notion

d'échelle, celle-ci pouvant être définie comme un espace socialement construit, donc contingent et questionnable, mais considéré comme pertinent à un instant donné pour la mise en œuvre d'une stratégie (Moore, 2008). En s'appuyant sur ces recherches, Virginie Mamadouh et Herman van der Wusten estiment qu'il est nécessaire de renouveler la conception des échelles (qu'ils définissent comme des constructions réticulaires) en géographie pour rendre compte de la construction communautaire. Ainsi, l'UE ne serait pas une échelle qui viendrait s'ajouter aux autres dans un système hiérarchique ordonné, mais un nouveau type de configuration scalaire de gouvernance où chaque échelle est en relation plurielle avec les autres (2009). L'idée est développée également par Julian Clarke et Alun Jones qui montrent comment sont réaménagées les relations entre territoire, gouvernement et pouvoir dans ce qu'ils appellent la production des espaces (et des échelles) de la gouvernance européenne qui fait interagir des acteurs nombreux (2008). Que l'on adopte l'une ou l'autre approche (gouvernance multi-niveaux ou analyse transscalaire), l'UE est conçue comme un système complexe et mouvant qu'il est encore une fois impossible d'appréhender dans une représentation simple, surtout pour le nonspécialiste.

L'UE n'emboîte pas les échelles : elle est multiscalaire en même temps. Son territoire est à la fois matériel et virtuel, il existe en fonction des politiques publiques. Il est une construction à plusieurs niveaux, y compris à des niveaux très locaux. L'adjectif « consociatif », largement répandu en Belgique et en Hollande, est utile pour désigner cette réalité dès lors qu'on en adapte le sens : dans le cadre communautaire, 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 processus supranational. Ce processus supranational crée du territoire et on peut l'appeler supranational bien qu'il soit « présent » à toutes les échelles en même temps.

2.2. Une relation complexe entre territoire et souveraineté

L'UE propose donc une étaticité, c'est-à-dire une conception et une pratique de la souveraineté territoriale, dont ne rend pas compte l'idée classique d'État territorial. Ce point a été théorisé par John Agnew qui déconstruit les conceptions selon lui figées et faibles de l'espace et de la géographie dans l'étude des relations internationales par la science politique (1994). Il offre un cadre conceptuel et méthodologique très fructueux pour répondre à deux questions. Y a-t-il un territoire de l'UE ? Comment le caractériser ? Le « piège territorial » (*territorial*

trap) qu'il pointe consiste à ignorer que la souveraineté peut s'exercer selon d'autres modalités que celles du territoire national, et que l'État territorial est bien souvent un mythe et une représentation que propagent les acteurs politiques et les politistes. Il existe de nombreux pays où l'État n'est pas souverain sur le territoire qui porte son nom.

Le territoire de l'UE se donne à voir matériellement à travers les politiques publiques mises en œuvre dans un système complexe de compétences à plusieurs niveaux, y compris à des niveaux très locaux car l'essentiel de l'administration communautaire est constitué par celle des États nationaux et des États locaux. Par exemple, la politique agricole commune est un vecteur fort de territorialité communautaire. Avec celle-ci, avant les fonds structurels et la politique régionale, les communautés européennes ont tissé leur territoire sur la quasitotalité 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 Banque centrale européenne (ciaprès BCE) dont le territoire relève à la fois 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 d'une forme d'impérialité (*Ibid.*, 2005). Dans le même esprit, les juges des cours et des tribunaux nationaux sont les juges européens dès lors qu'ils recourent au droit communautaire pour juger (Scheek & Barani, 2008).

Ce processus supranational crée du territoire. Mais, dans ce type de construction politique, la relation entre souveraineté et territoire n'est ni fixe ni monoscalaire. Elle offre plusieurs configurations possibles, ce qui la rend peu lisible. La complexité de la géographie politique communautaire réside donc dans le fait que l'UE mutualise les souverainetés territoriales de nombreuses unités politiques de différents niveaux. Il n'existe pas un centre politique qui concentrerait le pouvoir et qui dominerait l'ensemble dans le cadre d'une relation dissymétrique et hiérarchique. La mutualisation territoriale est volontaire dans le cadre d'un projet post nationaliste dont l'élargissement territorial continu peut être désigné par l'expression « auto empire ». Chaque nation régente son territoire conjointement avec les autres nations, tout en participant à la production des territoires des autres États-nations membres, à travers la mise en œuvre de réglementations coconstruites et perçues comme légitimes, schéma qui s'applique également aux entités infraétatiques. Ce fonctionnement territorial mutualisé rend aléatoire la perception immédiate et globale par les Européens d'un lien clair entre souveraineté et territoire à l'échelle de l'UE.

2.3. Une géopolitique kantienne

On peut en conclure que la territorialité de l'UE relève d'une géopolitique kantienne (Kahn, 2007). Les conditions théoriques d'un territoire humain structuré par une paix définitive entre des États démocratiques, posées par Emmanuel Kant en 1798 dans le *Projet de paix perpétuelle*, permettent de rendre compte de la construction 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 accepter d'être coresponsable 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 (*pactum pacis*), l'alliance de paix (*foedus pacificum*) est censée permettre de terminer pour toujours toutes les guerres (Kant, 1991). Mais cette alliance n'est pas une union d'États qui se fondraient en un seul, contrairement aux États fédérés. 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 (comme des hommes à l'état de nature) à des lois publiques et à leur contrainte » (*Ibid.*). Le « deuxième article définitif en vue de la paix perpétuelle » s'intitule donc : « le droit des gens doit être fondé sur un fédéralisme d'États libres » (*Ibid.*).

Ici réside la différence essentielle avec un empire. Le renoncement à une partie de la souveraineté procède de la mutualisation volontaire qui permet d'accéder à une responsabilité supérieure collective. Ce principe engage tout État membre de l'UE. Aussi est-il dans sa logique de s'élargir. Car chaque adhésion est un État gagné à la démocratie, à l'État de droit, à l'interdépendance dans l'autonomie, donc un État gagné à l'extension de cette aire de paix et de sécurité qu'est l'UE (Hassner, 2008). 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. De ce fait, dès que ce pouvoir s'exerce, le territoire de chaque Étatnation membre de l'UE devient le territoire d'exercice de la souveraineté de l'UE (Ferry & Rouyer, 2000 ; Ferry, 2004). Le territoire de l'UE est donc un territoire qui, sur une portion d'espace donnée, produit plusieurs souverainetés en même temps (Lemaire, 2012). Poussée jusqu'à un haut degré d'abstraction, la souveraineté territoriale européenne lie donc entre eux des territoires et des souverainetés. Elle les mutualise dans une juridiction commune mais pas unique, qui ne se surimpose pas aux juridictions nationales : elle se fonde en elles et les mobilise dans sa mise

en œuvre propre. Ce qui en rend d'autant plus difficile l'appréhension dans une représentation simple.

3. DE LA DIFFICULTÉ À CONSTRUIRE UN RÉFÉRENT TERRITORIAL COMMUN : L'UE COMME TISSAGE DE RÉGIMES DE TERRITORIALITÉS

Une lecture de la construction communautaire européenne à travers le prisme unique de l'Étatnation aurait le mérite de la simplicité, mais cette grille de lecture serait partielle voire erronée car le système européen est plus complexe. Une approche de l'UE par la géographie politique et par la géohistoire invite précisément à une démythification de l'Étatnation dans la territorialité de l'UE (Kahn, 2014). La domination de la forme stationnationale canonique est brève au regard de l'histoire européenne et les types d'Étatsnations sont en réalité nombreux. C'est pourquoi il est utile de recourir à un néologisme pour prendre en compte la contribution des Étatsnations au territoire de l'UE : l'*Étatnationité* (synonyme possible : *stationationité*). Cette notion désigne la territorialité propre aux Étatsnations, ce qui relève du territoire des Étatsnations et ce qui caractérise, qualifie et constitue le territoire des Étatsnations (*Ibid.*, 2017b).

La géohistoire montre que les sociétés européennes combinent en réalité divers régimes de territorialité, la territorialité étant entendue au sens large comme « l'impératif que les êtres humains ont de composer avec leur condition terrestre, et les arrangements matériels et symboliques qui en résultent » (Debarbieux, 2008). Dans le cas présent, cette notion est appliquée au champ de la politique. L'expression « régime de territorialité » désigne ici la manière dont les sociétés humaines construisent des agencements territoriaux en rapport avec des modes particuliers de mise en œuvre du pouvoir politique en relation avec l'exercice de la souveraineté. On peut distinguer quatre régimes fondamentaux de territorialité que l'on dénomme « État-nationité », « impérialité », « État-localité » et « réticularité », chacun pouvant être décliné sous diverses formes. À partir du moment où ces régimes de territorialité s'inscrivent dans la durée, il devient possible de parler de culture territoriale propre à une société déterminée. On peut faire l'hypothèse que les sociétés qui peuplent les pays membres de l'UE construisent des cultures territoriales qui se composent d'un ou de plusieurs régimes de territorialité combinés.

L'impérialité est la territorialité propre aux empires : elle désigne ce qui relève du territoire des empires et ce qui caractérise, qualifie et constitue le territoire des empires. Dans le passé, l'impérialité a pu

modèle nombre de territoires de l'UE. La liste des empires dans la géohistoire européenne comprend un nombre élevé d'entités territoriales fort variées : les empires hunnique, romain, byzantin, carolingien, latin, romaingermanique (avant et après les traités de Westphalie), lituanien, russe, suédois, ottoman, habsbourg ainsi que les empires coloniaux, napoléonien, nazi... *Étatnationité* et impérialité sont les deux grandes formes de territorialité dont les Européens ont l'expérience. Elles sont d'autant plus caractérisées qu'elles sont comme les deux pôles antagonistes d'un axe de la territorialité. Pour autant, épuisentelles les grandes formes de territorialité connues et éprouvées par les Européens dans leur expérience géohistorique ?

En fait, les dynamiques territoriales des Étatsnations comme des empires ont eu maille à partir avec des entités territoriales subétatiques – submonarchiques, subnationales, subimpériales. Nous proposons de regrouper ces entités territoriales sous le vocable d'État local. Ce sont des États locaux car l'échelle de leur territoire est locale en regard de l'État qui les englobe. Comme l'État, qu'il soit un Étatnation ou un empire, l'État local exerce des prérogatives et met en œuvre des politiques publiques sur un territoire donné d'exercice de ses compétences et de sa juridiction. Fondamentalement, ce qui différencie l'État de l'État local, c'est que l'exercice des compétences régaliennes est du ressort de l'État. L'exercice de la souveraineté régalienne définit la territorialité de l'Étatnation comme de l'empire. Dans un État centralisé et dans un État fédéral, le territoire de l'État fédéré comme celui de l'entité territoriale décentralisée – région, département, municipalité, intercommunalité... – fait partie intégrante du territoire étatique national ou impérial à chaque fois que l'État exerce sa souveraineté régalienne. Dans l'Europe d'aujourd'hui, l'État local désigne les entités territoriales subétatiques ou infranationales d'exercice de souveraineté limitée non régalienne (à l'instar de collectivités telles que les *Länder* allemands, les nations du RoyaumeUni, les autonomes et provinces espagnoles, les collectivités fédérées belges...).

L'Étatlocalité est la territorialité propre aux États locaux. Elle désigne ce qui relève du territoire des États locaux et ce qui caractérise, qualifie et constitue le territoire des États locaux. Il convient de ne pas exagérer le legs de l'État local dans la territorialité de l'UE. Dans une majorité d'États membres, les collectivités territoriales exercent sur le territoire une souveraineté limitée et stable. Les Étatsnations européens dans lesquels les États locaux disposent d'un niveau élevé de prérogatives sur leur territoire sont peu nombreux : Allemagne, Autriche, Italie, Espagne, Belgique et, depuis peu, RoyaumeUni. Néanmoins, les collectivités locales de tous les pays se rencontrent et travaillent ensemble à Bruxelles ; il y a échange

de bonnes pratiques et chacune prend des idées chez les autres (Pasquier, 2015). Ce faisant, un processus lent d'acculturation s'est enclenché, qui tend à relativiser le gradient « national » des cultures de l'État local propre à chaque pays. Sans qu'il y ait de grand bouleversement, on constate une tendance longue, lente et continue à l'accroissement des prérogatives des collectivités régionales sur leur territoire dans l'ensemble des États de l'Union, c'est-à-dire à une convergence vers plus de décentralisation, voire plus d'autonomie. Plus rarement, mais cela retient davantage l'attention, cette mobilisation est culturelle et politique, dans le but d'augmenter considérablement la souveraineté des collectivités régionales sur leur territoire, jusqu'à en faire des États locaux, voire plus, comme en Flandre, en Écosse et en Catalogne.

Une autre réalité géographique complexifie la territorialité de l'UE : les réseaux. Dans une certaine mesure, le réseau s'oppose au territoire. Autant le territoire relève de la société politique, autant le réseau ressort de la société civile. On soulignera d'ailleurs que si le pouvoir politique cherche à contrôler les réseaux, les réseaux cherchent à se soustraire au contrôle de la puissance publique. Les Étatsnations interrompent et coupent les réseaux en établissant leur souveraineté territoriale, de façon aréolaire. Les empires, quant à eux, capturent les réseaux ; ils s'en servent pour fabriquer leur territoire, leur impérialité. Intégrer les réseaux dans la caractérisation de la territorialité de l'UE est fondamental car l'euroanéité est d'abord – au sens premier, chronologique – du côté du réseau. Historiquement, la production de l'euroanéité est peu le fait de la société politique et de l'étaticité. L'euroanéité, c'est-à-dire un commun qui devient caractéristique des habitants d'un espace qu'ils nomment eux-mêmes « Europe » pour se distinguer et s'identifier, ce sont surtout des valeurs, une *habitus*, un mode de pensée. Ce fut aussi, pendant longtemps, une religion et une foi – chrétiennes – dont les pratiquants et les croyants étaient persuadés qu'elles devaient fonder la loi objective, les mœurs, les règles de vie communes et personnelles. De ce fait, l'euroanéité produit de l'espace par la mise en relation des lieux où s'élaborent et se formalisent cette religion et ces valeurs. L'euroanéité n'est du côté de la société politique, de l'étaticité et, en fin de compte de la politique, qu'à compter de la construction européenne.

N'étant ni territoire d'empire, ni territoire d'Étatnation, ni évidemment territoire d'État local, on peut poser l'hypothèse d'une UE comme territoire de mise en réseau des territoires nationaux (Ferry, 2012). L'UE est une entité territoriale supranationale de 500 millions d'habitants ; elle est dotée d'une personnalité juridique ; elle emploie 55 000 agents publics qui travaillent au siège des institutions européennes et dans la poignée d'agences communautaires dont le

siège est réparti sur le territoire de l'UE. À part les fonctionnaires qui représentent l'UE dans les États membres, aucun n'intervient directement sur, ni n'administre, ni ne maille, le dénommé territoire de l'UE (Smith, 2010). Pour le dire avec une image française, l'UE n'a pas d'administration déconcentrée, ni *a fortiori* de fonction publique territoriale. Le territoire de l'UE est le produit de l'action des acteurs nationaux et régionaux en tant qu'ils coproduisent les politiques publiques et le droit de l'UE. Or, la souveraineté de l'UE n'existe que par son territoire (l'UE n'est pas un pays, ni un peuple) et ce territoire est produit, fabriqué, secrété chaque jour par la mise en réseau impulsée par un petit nombre de fonctionnaires communautaires, des acteurs nationaux, les fonctionnaires centraux, déconcentrés et locaux des États membres en particulier. Est-ce à dire que cette aire de souveraineté qu'est l'UE invente une territorialité en réseau ? Toujours estil que le territoire de l'UE est travaillé par la réticularité, terme qui désigne le processus de production de territoire par des réseaux.

Puisque, en même temps que la construction européenne, les Européens ont cessé d'opposer ou de mettre en concurrence les nationalismes et les territoires étatiques, la territorialité de l'UE est un tissage de ces régimes hérités qui demeurent pleinement vivants. Leur coexistence au sein de l'UE, selon des combinaisons qui varient d'un pays à l'autre, donne une forme de souplesse au projet communautaire. Mais, dans le même temps, elle rend difficile, pour ne pas dire improbable à court terme, la construction d'une culture territoriale qui servirait de référence commune aux Européens et qu'il serait possible d'associer à une représentation spatiale simple. Le territoire de l'UE est un assemblage dynamique de quatre régimes de territorialité et la fabrique du territoire communautaire tire parti de ces héritages et de ces cultures territoriales. La notion d'assemblage a plusieurs mérites (Anderson & MacFarlane, 2011). Elle signifie 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 étatique. Elle connote le projet politique et renvoie à une intentionnalité d'acteurs. Pour paraphraser Allen et Cochrane, elle renvoie à l'idée de gouvernance, de relations souples, fluides et négociables entre des acteurs nombreux et entre des entités politiques diverses, d'arrangements politiques qui prennent forme dans des réseaux de relations horizontales et verticales qui transgressent les limites politiques établies (2007). La notion d'assemblage suppose la présence d'objets hétéroclites liés, tout en suggérant la difficulté à nommer et à caractériser le résultat de cette opération, car l'assemblage, par essence complexe, ne ressemble à rien de déjà connu – un peu comme dans une alliance contre nature ou une transgression de l'ordre territorial inventorié (Sassen, 2007 ; Aymes *et alii*, 2012).

Le territoire européen est un autoempire consociatif, postnationaliste et kantien, qui se construit par mutualisation des territoires nationaux et territorialisation des réseaux européens. Mais le dispositif territorial communautaire construit par les Européens est complexe. Au total, on peut se demander si le territoire n'est pas le grand impensé de la construction européenne. En parlant de territoire impensé, on souligne le fait qu'une réalité territoriale est bel et bien en cours de construction et qu'elle est plus que la somme des territoires des pays membres, mais que les modalités mêmes de la construction de l'UE rendent cette réalité territoriale non représentable, ou très difficilement, donc non appréhendable. Il s'agirait d'un « territoire malgré eux » que les Européens construisent collectivement sans en avoir conscience. Les textes officiels conspirent d'ailleurs à entretenir cette situation, puisque le mot « territoire » est en général évité dans le droit primaire. On pourrait aussi faire l'hypothèse qu'il s'agit d'un « quasiterritoire ». En effet, le concept de territoire combine trois principes fondamentaux du rapport à l'espace : l'espace approprié, l'espace délimité, l'espace référent identitaire. Or le territoire communautaire n'entre pas totalement dans ces cases. Il est collectivement construit mais il ne renvoie pas à une souveraineté européenne et à une société collective européenne consciente d'elle-même, ce qui rend l'idée d'appropriation et celle de référent identitaire problématiques. L'idée de délimitation est problématique aussi, puisqu'il est bien difficile de dire où passent les limites de l'UE. Il y a là un enjeu majeur pour les partisans de l'UE s'ils souhaitent relancer le processus communautaire.

BIBLIOGRAPHIE

- AGNEW John, « The Territorial Trap. The Geographical Assumptions of International Relations Theory », *Review of International Political Economy*, 1994, 1(1), p. 5380.
- , « Sovereignty Regimes: Territoriality and State Authority in Contemporary World Politics », *Annals of the Association of American Geographers*, 2005, n° 95, p. 43746.
- ALLEN John R., COCHRANE Allan, « Beyond the Territorial Fix: Regional Assemblages, Politics and Power », *Regional Studies*, 2007, vol. 41, p. 11611175.
- ANDERSON Ben, MCFARLANE Colin, « Assemblage and geography », *Aera*, 2011, 43(2), p. 124127.
- AYMES Mark, SURUN Isabelle, BENOIST Stéphane, BURBANK Jane, COOPER Frederick, « Empires. De la Chine ancienne à nos jours de Jane Burbank et Frederick Cooper », *Monde(s)*, 2012, 2(2), p. 217234.

- BECKOUCHE Pierre, « Dictionnaire "régionalisation". Contribution au débat », communication écrite au séminaire du CIST du 13 janvier 2017 [non publiée].
- BERTONCINI Yves, CHOPIN Thierry, DULPHY Anne, KAHN Sylvain, MANIGAND Christine (dir.), *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Paris, Armand Colin, 2008.
- BLÉD JeanPierre, « Finis Austriae (1918) », dans Patrice Gueniffey et Thierry Lentz (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 YvesCharles Zarka (dir.), *Kant cosmopolitique*, Paris, éd. de l'Éclat, 2008, p. 119136.
- BURBANK Jane, COOPER Frederick, *Empires, de la Chine ancienne à nos jours*, Paris, Payot, 2011.
- CLARK Julian, JONES Alun, « The Spatialities of Europeanisation: Territory, Government and Power in Europe », *Transaction of the Institute of British Geographers*, 2008, 3(3), p. 300318.
- DI MÉO Guy, *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan, 1998.
- DIDELON Clarisse, RICHARD Yann, VAN HAMME Gilles, *Le territoire européen*, Paris, PUF, 2011.
- FERRY JeanMarc, « Comprendre l'Union européenne en un sens cosmopolitique. Quelle participation civique ? », *Archives de Philosophie*, 2012, 75(3), p. 395404.
- FOUCHER M., *L'obsession des frontières*, Paris, Perrin, 2007.
- GRATALOUP Christian, « Géohistoire », dans Jacques Lévy et Michel Lussault (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2013, p.438439.
- HALBWACHS Maurice, *La mémoire collective*, Paris, PUF, 1950.
- HASSNER Pierre, « Empire », dans Yves Bertoncini, Thierry Chopin, Anne Dulphy, Sylvain Kahn et Christine Manigand (dir.), *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Paris, Armand Colin, 2008, p. 141143.
- HETTNE Björn, SÖDERBAUM Fredrik, « The New Regionalism Approach », *Politeia*, 1998, 17(3), p. 622.
- , « Theorizing the Rise of Regionness », *New Political Economy*, 2006, 5(3), p. 457474.
- JODELET Denise, « Représentations sociales : phénomènes, concept et théories », dans Serge Moscovici (dir.), *Psychologie sociale*, Paris, PUF, 1984, p. 361382.
- KAHN Sylvain, « L'Étatnation comme mythe territorial de la construction européenne », *L'Espace géographique*, 2014, 43(3), p. 240250.
- , « Les enjeux de la crise européenne », *Hérodote*, 2017a, 1(164), p. 79100.
- , *La territorialité de l'Union européenne. Géohistoire du territoire de la construction européenne*, thèse de doctorat en géographie soutenue à l'Université Paris Diderot, sous la direction de Christian Grataloup, 2017b.
- KANT Emmanuel, *Vers la paix perpétuelle*, Paris, Flammarion, 1991.
- LACOSTE Olivier, « Union européenne : une insertion spécifique dans la mondialisation », dans Cynthia GhorraGobin (dir.), *Dictionnaire critique de la mondialisation*, Paris, Armand Colin, 2012, p. 279284.

- 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*, 2012, n° 92, p. 821850.
- LÉVY Jacques, « Aton encore (vraiment) besoin du territoire ? », *Espaces Temps*, 1993, n°s 5152, p. 102142.
- , *Europe, une géographie*, Paris, Hachette, 2011.
- MAGNETTE Paul, WEYEMBERGH Anne (dir.), *L'Union européenne : la fin d'une crise ?*, Bruxelles, éd. de l'université de Bruxelles, 2008.
- MAMADOUH Virginie, « The Territoriality of the European Integration and the Territorial Features of the European Union: The First 50 Years », *TESG*, 2001, 92(4), p. 420436.
- MARIÉ Michel, « Penser son territoire : pour une épistémologie de l'espace local », dans François Auriac et Roger Brunet (dir.), *Espaces, Jeux et Enjeux*, Paris, Fayard, 1982, p. 141158.
- MARKS Gary, « Structural policy and multilevel governance in the EC », dans Alan W. Cafruny et Glenda G. Rosenthal (dir.), *The State of the European Community*, vol. 2, Boulder (CO), Lynne Rienner, 1993, p. 392403.
- MARKS Gary, HOOGHE Liesbet, BLANK Kermit, « European Integration from the 1980s: StateCentric versus MultiLevel Governance », *Journal of Common Market Studies*, 1996, 34(3), p. 341378.
- MARTI Gaëlle, « Territoire(s) et Union européenne », *Civitas Europa*, 2015, 2(35), p. 2539.
- MARTINEZGROS Gabriel, *Brève histoire des empires, comment ils surgissent, comment ils s'effondrent*, Paris, Seuil, 2014.
- MOORE Adam, « Rethinking Scale as a Geographical Category: From Analysis to Practice », *Progress in Human Geography*, 2008, 32(2), p. 203225.
- PULLANO Teresa, *The Evolving Category of Territory: From the Modern State to the European Union*, Columbia University, GARNET Working Paper, n° 64/09, March 2009.
- , « La dimension spatiale du processus de constitutionnalisation européen », dans Teresa Pullano (dir.), *La citoyenneté européenne. Un espace quasiétatique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014a, p. 83110.
- , « Le lien constitutif entre citoyenneté et espace », dans Teresa Pullano (dir.), *La citoyenneté européenne. Un espace quasiétatique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014b, p. 265279.
- RAFFESTIN Claude, « Écogénèse territoriale et territorialité », dans François Auriac et Roger Brunet (dir.), *Espaces, jeux et enjeux*, Paris, Fayard, 1986, p. 175185.
- RETAILLÉ Denis, « Empire », dans Jacques Lévy et Michel Lussault (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2013, p. 175185.
- RICHARD Yann, « L'Union européenne et ses frontières, un défi aux approches théoriques des frontières », dans Stéphane Rosière, Kevin Cox, Céline VacchianiMarcuzzo et Carl Dahlman, *Penser l'espace politique*, Paris, Ellipses, 2009, p. 231250.
- , « La crise européenne. Un regard de géographe », *EchoGéo*, Sur le Vif, 2012 [en ligne : journals.openedition.org/echogeo/13043].

Le territoire communautaire européen

RICHARD Yann, VAN HAMME Gilles, « L'Union européenne, un acteur des relations internationales. Étude géographique de l'*actorness* européenne », *L'Espace géographique*, 2013, 42(1), p. 1531.

ROSIÈRE Stéphane, COX Kevin, VACCHIANI MARCUZZO Céline, DAHLMAN Carl, *Penser l'espace politique*, Paris, Ellipses, 2009.

SASSEN Saskia, « L'émergence d'une multiplication d'assemblages de territoire, d'autorité et de droits », dans Michel Wieviorka (dir.), *Les sciences sociales en mutation*, Auxerre, Sciences humaines éd., 2007, p. 205221.

SCHEEK Laurent, BARANI Luca, « Quel rôle pour la Cour de justice ? », dans Paul Magnette et Anne Weyembergh (dir.), *L'Union européenne, la fin d'une crise ?*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 2008, p.173183.

ZIELONKA Jan, *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

ZILLER Jacques, « Champ d'application du droit communautaire », *Jurisclasseur Europe*, fasc. 470, Paris, éd. du Jurisclasseur, 1998, p. 4.

Sylvain KAHN
Professeur de géographie
Institut d'études politiques de Paris
sylvain.kahn@sciencespo.fr

Yann RICHARD
Professeur de géographie
Université Paris 1 PanthéonSorbonne
UMR PRODIG
yann.richard@univparis1.fr