

# L'impossible représentation du territoire de l'Union européenne

## AUTEURS

Sylvain KAHN, Yann RICHARD

## RÉSUMÉ

Les fragilités de l'Union européenne sont liées entre autres au fait qu'elle n'est pas un référent identitaire immédiat pour les citoyens européens. C'est un problème crucial car la relance de l'intégration européenne ne peut passer que par la capacité des Européens à s'approprier le phénomène communautaire. On fait ici deux hypothèses. La fragilité de l'UE est constitutive de la manière dont son territoire se construit. L'UE ne peut pas être un objet de représentation commune. Après avoir montré que la territorialité de l'UE est ambiguë, on la définit comme un type particulier de construction politique où le rapport entre territoire et souveraineté est peu explicite, en vertu d'un mécanisme de mutualisation complexe. Enfin, on explique que les Européens ne sont pas en mesure de produire un référent territorial commun car l'UE est précisément une combinaison hybride de plusieurs régimes de territorialité qu'il est difficile de saisir dans une représentation englobante.

## MOTS CLÉS

Union européenne, territoire, représentation, mutualisation, régime de territorialité

## ABSTRACT

The weaknesses of the European Union are partially linked to the fact that it has not become a referent identity for European citizens. This is a crucial issue because the revival of European integration could precisely be based on the ability of Europeans to take ownership over the European construction. We base our communication on two hypotheses. The weakness of the EU is constitutive of the building process of its territory. The EU cannot be an object of social representation shared by all European citizens. After demonstrating EU territoriality is ambiguous, we define it as a particular type of political construction where the relationship between territory and sovereignty is not explicit, because of pooling mechanisms. Finally, we show that Europeans are not able to produce a common territorial reference because EU is a hybrid combination of several regimes of territoriality that are difficult to capture in a bounding representation.

## KEYWORDS

European Union, Territory, Representation, Pooling mechanism, Regimes of territoriality

## INTRODUCTION

Le projet communautaire européen d'intégration régionale est en crise. Ses fragilités ont été crûment révélées par des chocs récents. Cela tient en partie du fait que ce projet d'intégration n'est pas approprié par les citoyens européens. La région UE n'existe pas encore complètement au sens d'organisation régionale et de société régionale produite par cette organisation (Hettne & Söderbaum, 2006). Le processus est en cours, mais il n'a pas cristallisé. Si une telle société existait, les citoyens européens s'en reconnaîtraient en grande majorité comme membres et partageraient des représentations communes. La tendance actuelle à la création d'une société européenne est incomplète. D'après les eurobaromètres, par exemple, la proportion de citoyens qui se reconnaissent comme membres de la société européenne est

significative, mais hétérogène. 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 car de nombreux auteurs ont montré que le territoire produit par une société était un champ symbolique qui vient fonder ou raffermir le sentiment d'identité collective des hommes qui l'occupent. Un groupe ne peut devenir conscient de lui-même sans s'appuyer sur certaines formes visibles de l'espace et le territoire en est une. Or l'UE ne pourrait être appropriée pleinement par les citoyens européens dans leur ensemble comme un référent commun qu'en devenant un objet de représentation collective, ce qui suppose entre autres que le territoire communautaire soit un objet de connaissance et de représentation partagé.

Dans cette communication, on explore deux hypothèses : 1) la fragilité de l'UE est constitutive de la manière dont elle est construite comme territoire au jour le jour, c'est-à-dire que plus elle se construit plus il est difficile de se l'approprier comme un référent commun ; 2) l'UE est un territoire qui ne peut pas être un objet de représentation commune, ce qui rend le projet communautaire d'autant plus difficile à approprier.

Dans une première partie, on montre que la territorialité de l'UE est ambiguë. Dans une deuxième partie, on définit l'UE comme un type particulier de construction politique où le rapport entre territoire et souveraineté est très atypique et pas toujours lisible, car il est adossé à un mécanisme de mutualisation complexe. Dans un troisième temps, on souligne que les Européens ne sont pas encore en mesure de produire un référent territorial commun car l'UE est précisément une combinaison (ou un tissage) sui generis hybride de plusieurs régimes de territorialité qu'il est difficile de saisir dans une représentation englobante.

## **1. L'UNION EUROPÉENNE : UN TERRITOIRE PROBLÉMATIQUE, UNE TERRITORIALITÉ AMBIGÜE**

Certains observateurs sont tentés de dire que l'UE n'est pas un territoire, qu'il n'y a pas de souveraineté politique européenne au sens classique. Même si l'UE est dotée d'institutions supranationales, il n'existe pas de gouvernement communautaire qui serait l'expression d'une société politique européenne comme dans un État-nation. Il ne peut donc pas y avoir de territoire politique européen au sens classique de champ délimité d'exercice d'un pouvoir légitime possédant le monopole de la souveraineté régalienne. D'ailleurs, officiellement, le projet européen est un projet territorial qui ne dit pas son nom : le mot territoire n'apparaît quasiment jamais dans les traités et ceux-ci ne définissent pas l'extension de l'UE *a priori*. On peut affirmer que le projet communautaire est a-frontalier : cela pose problème si l'on associe l'idée de limite à la notion de territoire, l'appropriation supposant toujours une limite.

Il existe toutefois un territoire européen dans une certaine mesure. Des politiques d'aménagement du territoire sont mises en œuvre dans l'UE. Elles suivent des réglementations et visent des objectifs (intégration, cohésion et coopération territoriales par exemple) qui sont définis en commun, dans le cadre de compétences partagées qui ont pour effet de surimposer une logique européenne communautaire à la logique des États-nations. Cela revient à dire que les Européens fabriquent ensemble du territoire, en faisant apparaître peu à peu une réalité territoriale qui est plus que la somme des territoires des pays membres.

Le rapport de l'UE avec le principe territorial est problématique. Sa territorialité présente des

différences notables par rapport à celle de l'État (Mamadouh, 2001) et le territoire a une place ambiguë dans l'intégration européenne (Bialasiewicz & Elden, 2005). Le mot « territoire » est employé ici et là dans les textes européens, mais il n'apparaît pas dans le traité de Lisbonne. Les textes communautaires font en général usage de mots tels que « aire » ou « espace », moins connotés. La territorialité de l'UE n'est donc pas affichée. Il existe aussi une tension entre le fait de ne pas afficher l'idée de territoire et la mise en œuvre de politiques qui relèvent néanmoins d'une *hard territoriality* (gestion des flux migratoires) passant par des pratiques territoriales au sens classique (surveillance des frontières), comme le relève aussi Teresa Pullano (2009). On devient citoyen européen uniquement à travers la possession de la nationalité d'un des pays membres... En fin de compte, l'ambiguïté réside dans ce qu'elle appelle une combinaison de *soft* et de *hard territoriality*.

L'ambiguïté réside aussi dans le déploiement spatial de la construction communautaire. L'UE est avant tout un ensemble de politiques déployées dans des portions d'espaces qui ne se superposent pas et ne correspondent d'ailleurs pas aux territoires additionnés des pays membres. En interne, c'est ce qu'on appelle la différenciation. En externe, certains politiques, normes et réglementations européennes sont déjà appliquées en dehors de l'espace communautaire *stricto sensu*, ce qui revient à incorporer des territoires de pays tiers dans le dispositif régional européen. Cela rend les contours du territoire de l'UE flous et difficiles à saisir dans une représentation.

## 2. LE RAPPORT PEU EXPLICITE ENTRE TERRITOIRE ET SOUVERAINETÉ

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 (Marks *et al.*, 1996), qui désigne un système de négociation continue entre des autorités placées à différents niveaux territoriaux (Marks, 1993), impliquant des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux dans des réseaux politiques plus ou moins formalisés. Critiquant cette approche, certains travaux sont orientés vers la notion d'échelles, socialement construites donc questionnables, mais pertinentes pour la mise en œuvre de stratégies (Moore, 2008). Il est nécessaire de renouveler la conception des échelles en géographie pour rendre compte de la construction communautaire. 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 (Mamadouh & Van der Wusten, 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 multiples (2008). Dans tous les cas, l'UE apparaît comme un système complexe et mouvant qu'il est impossible d'appréhender dans une représentation classique et traditionnelle.

Le territoire de l'UE se donne à voir dans les politiques publiques mises en œuvre dans un système complexe de juridiction à plusieurs niveaux, y compris très localement car l'essentiel de l'administration communautaire est constitué de celle des États nationaux et des États locaux. On peut donc qualifier l'empire européen de « consociatif » : dans l'UE, des communautés sociales aux territoires d'échelons divers se fédèrent ponctuellement sans nécessairement se rencontrer au moment où elles acceptent et appliquent des normes dont elles se réclament et qui ont été élaborées selon un processus supranational auquel elles n'ont pas nécessairement participé. Dans ce type de construction, la relation entre souveraineté

et territoire n'est ni fixe ni monoscalaire. Offrant plusieurs configurations possibles, elle est peu lisible.

On peut considérer que l'UE est un « auto empire » d'un type particulier, dépourvu d'un centre politique qui concentrerait le pouvoir et dominerait l'ensemble dans le cadre d'une relation dissymétrique fondée sur la domination. La mutualisation territoriale y est volontaire, dans le cadre d'un projet post-nationaliste dont l'élargissement territorial continue. Dans cet empire, chaque nation régent son territoire conjointement aux autres nations tout en participant à la production des territoires des autres États-nations membres, à travers la mise en œuvre de réglementations co-construites. Ce fonctionnement territorial mutualisé rend aléatoire la perception globale par les Européens d'un lien clair et direct entre souveraineté et territoire à l'échelle de l'UE.

### **3. DE LA DIFFICULTÉ À CONSTRUIRE UN RÉFÉRENT TERRITORIAL COMMUN : L'UE COMME TISSAGE HYBRIDE DE RÉGIME DE TERRITORIALITÉ**

Une lecture de la construction communautaire européenne à travers le prisme unique de l'État-nation serait simple, mais cette grille de lecture serait erronée car le système européen est plus complexe. D'ailleurs, la géographie politique et la géohistoire invitent à une démythification de l'État-nation dans la territorialité de l'UE (Kahn, 2014) : la domination de la forme stato-nationale canonique est brève et les types d'États-nations sont nombreux.

La géohistoire montre que l'Europe combine en réalité plusieurs régimes de territorialité : l'impérialité, l'État-nationité, l'État localité et la réticularité, chacun de ces régimes se déclinant sous des formes variées. Les sociétés européennes combinent différentes cultures territoriales qui renvoient à ces quatre régimes déclinés. La territorialité de l'UE est donc un tissage de ces régimes hérités qui demeurent vivants, qu'elle ne met pas en concurrence et dont elle tire parti dans la fabrique de son territoire. Cela accrédite l'idée que le territoire de l'UE est une construction hybride, inédite et dynamique.

Le tissage complexe de ces quatre régimes de territorialité pose problème. Tout en donnant une incontestable souplesse à l'ensemble communautaire européen en n'imposant pas un modèle unique qui causerait des blocages, ce dispositif le rend précisément difficile à approprier par le biais de représentations territoriales simples. De plus, on observe une prédominance traditionnelle d'un ou deux régimes de territorialité dans chaque pays membre de l'UE (Kahn, 2017). Cela rend d'autant plus malaisée une convergence des sociétés européennes vers un régime qui pourrait devenir un référent partagé saisi dans une représentation commune.

### **CONCLUSION**

Au total, on peut se demander si le territoire n'est pas le grand impensé de la construction européenne. Alors que les Européens le fabriquent chaque jour, ce territoire n'est pas perçu et encore moins représenté. Comme si un fait accompli territorial prenait forme pour se révéler plus tard aux citoyens européens.

### **RÉFÉRENCES**

- Clark J., Jones A., 2008, « The Spatialities of Europeanisation: Territory, Government and Power in Europe », *Transaction of the Institute of British Geographers*, 3(3), p. 300-318.
- Di Méo G., 1998, *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan.

- Hettne B., Söderbaum F., 1998, « The New Regionalism Approach », *Politeia*, 17(3), p. 6-22.
- Hettne B., Söderbaum F., 2006, « Theorizing the Rise of Regionness », *New Political Economy*, 5(3), p. 457-474.
- Kahn S., 2014, « L'État-nation comme mythe territorial de la construction européenne », *L'Espace géographique*, 43(3), p. 240-250.
- Kahn S., 2017, *La territorialité de l'Union européenne. Géohistoire du territoire de la construction européenne*, thèse de doctorat en géographie sous la direction de Ch. Grataloup, Université Paris Diderot.
- Mamadouh V., 2001, « The territoriality of the European integration and the territorial features of the European Union: the first 50 years », *TESG*, 92(4), p. 420-436.
- Marks G., 1993, « Structural policy and multi-level governance in the EC », in A.W. Cafruny et G.G. Rosenthal (dir.), *The State of the European Community*, vol. 2, Boulder, Lynne Rienner.
- Marks G., Hooghe L., Blank K., 1996, « European integration from the 1980s: State-centric versus multi-level governance », *Journal of Common Market Studies*, 34(3), p. 341-378.
- Moore A., 2008, « Rethinking scale as a geographical category: from analysis to practice », *Progress in Human Geography*, 32(2), p. 203-225.
- Pullano T., 2009, *The Evolving Category of Territory: From the Modern State to the European Union*, Columbia University, GARNET Working Paper n° 64/09.

## LES AUTEURS

**Sylvain Kahn**  
IEP Paris – Géographie-cités  
[sylvain.kahn@sciencespo.fr](mailto:sylvain.kahn@sciencespo.fr)

**Yann Richard**  
Université Paris 1 – Prodig  
[yann.richard@univ-paris1.fr](mailto:yann.richard@univ-paris1.fr)