

# Les remaniements de la souveraineté territoriale nationale. Un paradoxe européen. Le cas de la France

AUTEUR  
Sylvain KAHN

## RÉSUMÉ

Il y a territoire français dans la mesure où du pouvoir européen participe de la production de territoire. Aussi le rond-point ou l'autoroute ou le réseau internet cofinancé par des crédits communautaires de la politique dite régionale de l'UE est-il autant du territoire européen que du territoire municipal ou local. De même, la totalité de chaque territoire national de tout État membre de la zone euro est du territoire européen – communautaire. Dans l'exercice de la politique monétaire de la zone euro, toute décision et toute politique publique fait du territoire national un territoire européen. Il est en même temps l'un et l'autre. Cette évolution est contemporaine d'un remaniement de la souveraineté territoriale française par multiplication des échelles et des dispositifs au niveau des collectivités territoriales. Tout cela est vrai en même temps; et est l'effet d'un projet très simple: la mutualisation des politiques publiques et de l'exercice devenu multiscale de la souveraineté territoriale.

## MOTS CLÉS

Union européenne, territorialité, souveraineté, France, collectivités territoriales

## ABSTRACT

There is French territory insofar as European power participates in the production of territory. Therefore, the roundabout or the motorway or the internet network co-financed by credits from the so-called EU regional policy is as much European territory as it is municipal or local territory. In the same way, the whole national territory of any member state of the euro zone is European territory. In the exercise of the monetary policy of the euro area, any decision and any public policy make the national territory a European territory. It is both at the same time. This development is contemporary with a reshaping of French territorial sovereignty through the multiplication of scales and mechanisms at the level of territorial authorities. All this is true at the same time; and it is the effect of a very simple project: the mutualisation of public policies and the now multiscale exercise of territorial sovereignty.

## KEYWORDS

European Union, Territoriality, Sovereignty, France, Local state

## INTRODUCTION

L'intégration régionale européenne est un projet qui est au mieux en crise profonde, au pire à bout de souffle. Ses fragilités ont été révélées à l'occasion de plusieurs chocs récents (crise financière, crise économique, crise politique liée à l'afflux de réfugiés, conflits dans le voisinage). Outre l'insuffisance démocratique des institutions communautaires et les vacillements de la gouvernance européenne dans plusieurs domaines, ces fragilités sont aussi liées au fait que l'UE n'est pas devenue un référent identitaire pour les citoyens européens. Ce problème est crucial car la relance de la construction européenne pourrait passer précisément par une plus grande appropriation par les citoyens. Or la construction du territoire communautaire européen pourrait être un pilier de ce processus. Dans cette présentation, on explore une hypothèse fondée sur un paradoxe: la carence identitaire de l'UE est constitutive de sa territorialité, et plus elle se construit, moins l'UE peut être appropriée comme un référent identitaire. Cette hypothèse amène une question. Pourquoi la manière dont le territoire européen se construit, avec la mise en œuvre des politiques communautaires, ne favorise-t-elle pas cette appropriation? Dans un premier temps, on définit l'UE comme un type particulier d'empire: un auto-empire consociatif post-nationaliste qui possède une base territoriale associée à un principe de mutualisation de la souveraineté. Dans un deuxième temps, on montre que l'originalité de l'Union européenne réside dans une combinaison *sui generis* de plusieurs régimes de territorialité qu'on identifie en s'appuyant sur une

analyse géohistorique. Dans un troisième temps, on montre que les effets géographiques de la construction européenne en font un territoire difficile à identifier.

### 1. SOUVERAINETÉ ET TERRITOIRE

Dans le projet de communication ici proposé, la signification du terme « territoire » est restreinte. Il désigne l'espace en tant qu'il est un fait politique. Le territoire est l'espace construit par les représentations idéologiques et politiques, et par la vie politique, à toutes ses échelles. Le territoire désigne donc également l'effectivité des politiques publiques, en tant qu'elles déploient leurs effets dans la société ici et maintenant. Le territoire est enfin l'espace de la souveraineté, c'est-à-dire l'espace que construit l'exercice du pouvoir et de l'autorité politiques (Lebon, 2015). Il est la souveraineté et le pouvoir effectivement exercés dans les sociétés humaines par les sociétés politiques. L'objet de cette communication est d'appréhender les effets de la construction européenne comme projet politique foncièrement géographique que déclinent et étayent un nombre certain de politiques publiques, sur la souveraineté territoriale de ses États membres, en prenant notamment la France comme étude de cas. En effet, l'UE mutualise les souverainetés territoriales de nombreuses unités politiques (Kahn, 2017). D'ailleurs, la première des politiques publiques est précisément de créer du territoire. Dans le cas de l'UE, chaque nation régente son territoire avec les autres nations tout en participant à la production des territoires nationaux des autres États-nations membres. Ce fonctionnement territorial mutualisé fluidifie la mise en œuvre d'une souveraineté multiscalaire au sein de laquelle le niveau de l'État central s'articule avec d'autres niveaux territoriaux de plus en plus nombreux et à géométrie variable (Mamadouh, 2001).

### 2. LE TERRITOIRE FRANÇAIS DEVIENT UN TISSAGE COMPLEXE DE SOUVERAINETÉS

Ce changement de paradigme se décline donc dans la géographie politique de la France : depuis 1997, l'approfondissement de la décentralisation, les expérimentations et la différenciation des collectivités territoriales (dans le sens d'un *empowerment* différencié en fonction de la demande sociale au niveau des territoires), et la montée en puissance des intercommunalités ont radicalement modifié la réalité de « la République une et indivisible ». Le territoire de la France se rapproche de plus en plus d'un assemblage, voire d'un fédéralisme géographique.

On doit pouvoir ici discuter ce que Beaud (2009) nomme le « fédéralisme par désagrégation », c'est-à-dire le processus par lequel un État *unitaire* se transforme en fédération, une déconstruction très différente de la construction conventionnelle de l'État fédéral décrite par Alain Gagnon (2012). Dans le cas français, cette dynamique relève d'un retour de formes d'autonomie et de respiration de la souveraineté en fonction des échelles et des territoires, ou d'un processus d'érosion et de fragilisation du territoire national. Le cas français sera ici comparé aux cas belge, espagnol et britannique qui proposent des formes variées de fédéralisation du territoire national favorisées par le fait même que les territoires nationaux sont parties prenantes d'une fédéralisation de la construction et de l'échelle européenne. Il convient de décomposer ce processus dialectique de construction / déconstruction de la souveraineté. S'agit-il d'un remaniement ou d'un affaiblissement ? Le changement de paradigme par européanisation affecte aussi la structure de l'espace français. Au fur et à mesure que l'UE s'élargit et se construit, les logiques de réseaux se superposent et s'intriquent de plus en plus au pavage national de l'espace européen. Cette évolution modifie les hiérarchies classiques du territoire français. En premier lieu, la construction européenne renforce autant qu'elle accompagne la métropolisation à l'œuvre dans les sociétés et l'économie européennes. Le rôle de Paris et de l'Île-de-France est devenu d'autant plus important que la centralité et les fonctions de commandement de la région capitale française s'exercent à l'échelle de l'espace européen. Dans ce contexte, Paris – et donc indirectement la France – est devenue l'une des localisations les plus recherchées par les entreprises étrangères pour y établir leur siège européen. Elle demeure la première ville mondiale de congrès et de tourisme d'affaire. Cet accroissement de son internationalisation va de pair avec celui de son cosmopolitisme social et culturel. La carte des votes « oui » et « non » aux deux derniers référendums français sur l'Europe est corrélée à cette double évolution : l'intensité du vote « oui » décroît au fur et à mesure qu'on s'éloigne des centres urbains, c'est-à-dire au fur et à mesure que l'homogénéité culturelle et sociale (« l'entre-soi ») est plus forte (Kahn & Lévy, 2019).

Ce faisant, pour réactualiser une image qui fut parlante en son temps, la province de Paris s'est considérablement étendue. C'est un réseau de territoires métropolitains dont Paris est l'une des têtes. La hiérarchie des aéroports comme la carte des flux de transport aérien – et, de plus en plus, ferroviaire avec le TGV – témoignent de cette insertion dans l'espace européen que la plus grande des régions françaises contribue puissamment à organiser. C'est pourquoi il serait inexact de considérer que l'élargissement de l'UE marginaliserait la France, ou qu'il déséquilibrerait le rapport entre la France et l'Allemagne. Paris et l'Île-de-France

partagent cette évolution avec ses homologues : Londres, Essen (conurbation Rhin-Rhur), Milan et, dans une moindre mesure, Barcelone et Amsterdam, autant de régions métropolitaines devenues ses partenaires et concurrentes.

Ce polycentrisme européen, dont la capitale française est l'une des principales animatrices et bénéficiaires, déploie aussi ses effets à l'échelle des métropoles françaises dites « régionales ». Des villes comme Lyon, Lille, Toulouse, Strasbourg, voire Nantes, s'inscrivent dans un espace européen. Les témoignages de ces évolutions sont perceptibles dans différents registres : création d'« eurorégions » par les élus locaux, programmes Interreg de l'UE, maillage de sites de conception et de production d'entreprises à l'échelle européenne, comme EADS... Comparé aux espaces hollandais, belge, allemand ou italien, l'espace français souffre encore de macrocéphalie, tandis que Lyon, seule autre métropole française de rayonnement européen, ne joue pas tout à fait dans la même catégorie que Milan (Lévy, 2013). Néanmoins l'europanisation de la France contribue incontestablement au remodelage de son territoire.

### 3. L'EUROPÉANISATION DE L'INDÉPENDANCE DU TERRITOIRE NATIONAL

Le territoire de la nation française a ceci de particulier en Europe qu'il est l'un des plus anciennement construits. Cette antériorité qui remonte au XVII<sup>e</sup> siècle est indissociable de la double tradition française d'un État fort et centralisé. Le quadrillage et la croissance du territoire se sont nourris des prélèvements sur les deux principales ressources : les hommes et l'agriculture.

Les dirigeants français contemporains ont mis à profit la construction européenne pour remodeler de fond en comble les structures agricoles françaises et maintenir le rôle historique de la production agricole, en particulier céréalière. Il en résulte aujourd'hui une spécialisation et surtout une concentration accrues des espaces agricoles. Le Bassin parisien, grenier à blé de la France depuis l'Ancien régime, est devenu grenier à blé de la Communauté économique européenne (CEE) puis de l'UE, et l'un des greniers à blé du monde. Ce faisant, les acteurs politiques et du secteur professionnel n'ont pas seulement accéléré l'exode rural et l'urbanisation, ils les ont accompagnés et orientés.

Comparée à un État-nation aussi ancien, comme la Grande Bretagne, ou à une puissance agricole de même catégorie, comme les USA, la France a maintenu, ces dernières décennies un taux de population active agricole remarquablement élevé, allant de pair avec une surface moyenne des exploitations remarquablement modeste. Les réformes de la politique agricole commune (PAC) et les vifs débats autour des exigences environnementales témoignent moins d'une obsolescence de ce paradigme que de son évolution : campagnes et agricultures demeurent en France un champ de passions politiques qui donnent le ton à Bruxelles comme à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Avec la construction de l'Europe, la France est devenue une puissance agricole mondiale – ce qui, au XXI<sup>e</sup> siècle plus encore qu'au XX<sup>e</sup>, contribue à en faire une puissance moyenne à capacité mondiale.

La sublimation de sa puissance par l'Europe n'a pas ôté à la France les caractères spécifiques de son inscription dans les espaces européen et mondial. Dans une Europe à la masse relative en recul que compensent à peine les élargissements, la France a hérité de la plus grande superficie (et avec sa densité, d'une des plus grandes marges de manœuvre d'espace utile) et d'une démographie dynamique : au 22<sup>e</sup> rang mondial par sa population, elle est l'un des deux pays de l'UE à renouveler ses générations.

Elle est le seul État de l'UE qui entretient des intérêts militaires et des préoccupations stratégiques à des milliers de kilomètres (d'autant que les îles britanniques des Falkland sortent du territoire européen avec le Brexit). Le territoire de la Nouvelle Calédonie est un cas singulier qui permet d'appréhender la dynamique de la souveraineté française. Avant la Corse, avant les expérimentations régionales, il est d'ores et déjà une collectivité territoriale si dérogoire qu'elle est comme une entité territoriale autonome et fédérée au sein du territoire français. En même temps, elle est elle-même organisée comme une fédération de trois territoires disposant de larges prérogatives, et un territoire d'appui et de manifestation privilégié de la souveraineté régaliennne de la France. Elle l'est enfin dans la politique mondiale non seulement de la France mais aussi et surtout de l'Europe, tant sur le plan du commerce, de la politique étrangère, de l'aménagement du territoire, que de la politique environnementale.

Ainsi, il y a territoire français dans la mesure où du pouvoir européen participe de la production de territoire. Aussi le rond-point, l'autoroute ou le réseau internet cofinancé par des crédits communautaires de la politique dite régionale de l'UE est-il autant du territoire européen que du territoire municipal ou local. De même, la totalité de chaque territoire national de tout État membre de la zone euro est du territoire européen – communautaire (Magnette, 2000). Dans l'exercice de la politique monétaire de la zone euro, toute décision et toute politique publique fait du territoire national un territoire européen. Il est en même temps l'un et l'autre et il l'est d'autant plus que l'exercice du pouvoir européen – la souveraineté communautaire – est coproduit et

co-exercé par les gouvernements des États membres en même temps et collectivement. Chaque « Bercy<sup>1</sup> » est ainsi à la fois le bras armé d'un pouvoir national qui s'exerce sur le seul territoire national et celui d'un pouvoir communautaire qui s'exerce sur le territoire national, le co-concepteur d'un pouvoir communautaire qui va s'exercer sur 18 autres territoires nationaux et enfin le bras armé d'un pouvoir communautaire qui s'exerce sur un territoire européen dont le territoire national est alors un territoire provincial (régional). Tout cela est vrai en même temps. Et l'effet d'un projet très simple : la mutualisation des politiques publiques et l'exercice conjoint de la souveraineté territoriale. Cette mutualisation, le plus souvent nommée délégation ou transfert, est parfois présentée comme une facette de l'érosion de la souveraineté de l'État-nation entraînée par la globalisation. Il convient pourtant de distinguer l'une de l'autre. John Agnew (2005) a en effet montré que la souveraineté parfaite, complète, n'existait qu'en théorie, et ce bien avant l'actuelle mondialisation.

## RÉFÉRENCES

- Agnew J., 2005, "Sovereignty Regimes: Territoriality and State Authority in Contemporary World Politics", *Annals of the Association of the American Geographers*, vol. 95, p. 437-461.
- Beaud O., 2009, *Théorie de la fédération*, Paris, PUF.
- Gagnon A., 2012, *L'âge des incertitudes. Essai sur le fédéralisme et la diversité nationale*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- Kahn S., 2017, *La territorialité de l'Union européenne*, thèse de doctorat à l'Université Paris Diderot.
- Kahn S., Lévy J., 2019, *Le pays des Européens*, Paris, Odile Jacob.
- Lebon L., 2015, *La territorialité et l'Union européenne: approches de droit public*, Bruxelles, Bruylant.
- Lévy J., 2013, *Réinventer la France*, Paris, Fayard.
- 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.
- Magnette P., 2000, *L'Europe, l'État et la démocratie. Le souverain apprivoisé*, Bruxelles, Complexe.

## L'AUTEUR

### Sylvain Kahn

Sciences Po — Institut d'études politiques de Paris/CHSP  
sylvain.kahn@sciencespo.fr

---

1 Siège du ministère français de l'Économie et des Finances.