

Introduction: L'international sans territoire **Bertrand Badie, Marie-Claude Smouts**

Le paradoxe est puissant : les revendications territoriales n'ont jamais été si nombreuses alors que la capacité régulatrice des territoires n'a jamais été aussi faible. Au temps des grandes guerres européennes, les compromis territoriaux ou les déplacements de frontières apparaissaient comme des sorties possibles des logiques de conflit, tandis que les espaces bornés marquaient clairement la souveraineté des États, tout en leur permettant de décliner leur compétence. Souverains chez eux, les États repoussaient les lignes de partage politique du monde au gré de leur puissance : encadré ainsi par deux concepts-clés de la théorie réaliste des relations internationales, le territoire désignait une construction sociale qui dépasse bien sûr le domaine de la nature pour s'inscrire dans une histoire, c'est-à-dire dans une aventure qui commence par une invention ou plutôt une série d'inventions dont rien ne dit qu'elle soit destinée à être universelle et éternelle. Son histoire est précisément indissociable de sa fonction. Le territoire en politique n'est pas retiré du jeu du pouvoir ni de la logique du social : il en est étroitement partie prenante. Si sa capacité régulatrice s'affaiblit, c'est précisément parce que les fonctions qui lui ont conféré sa pertinence politique ne s'inscrivent plus vraiment dans le jeu international contemporain. Construit en politique comme vecteur de souveraineté, il faisait sens, notamment avec la Paix de Westphalie, comme mode de contrôle sur les personnes, les processus ou les relations sociales, comme le rappelle Robert Sack [1] [2] [3]. Qu'en reste-t-il aujourd'hui, à l'heure de la mondialisation, de la société post-moderne et de la globalisation, lorsqu'on sait que les flux transnationaux découpent les territoires et recomposent les espaces, font fi des frontières tout en dessinant, au gré des dynamiques sociales, instables et mobiles, des géométries variables de la communication, du commerce, des investissements, des migrations ? Le territoire offre évidemment encore à l'État des modes de contrôle souverain sur les hommes et sur les biens, mais sur de moins en moins de biens et tout en retirant de moins en moins d'allégeance citoyenne. La remise en cause ne s'arrête pas là : attaqué dans ses performances par la modernité, le territoire est déstabilisé dans son fondement par la réinvention de la tradition. Étroitement liée à la crise des institutions, à l'illusion de leur efficacité régulatrice comme à celle de leur portée universelle, la fièvre identitaire cause des ravages, là où l'État ne fait pas sens ou ne fait plus sens : ce retour à la « nature », à la communauté, au sacré, voire à l'ethnie brise la fonction du territoire. Celui-ci perd sa raison politique, n'est plus un mode de contrôle sur les personnes ni la source des communautés politiques et des nations : il devient au contraire un instrument des identités et se trouve revendiqué comme mode de destruction du politique au profit du culturel. Dans ce rôle nouveau, il échoue massivement : tailler un territoire en suivant les pointillés d'une culture relève d'une sanglante aporie désespérément imposée à coups de génocides ou, du moins, d'épurations ethniques. L'aventure a connu un moment décisif aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale lorsqu'on n'hésita pas à déplacer des populations ou même à les chasser pour créer des États qui devaient se conformer à l'identité qu'on leur prêtait : création d'Israël, partition de l'Inde ou larges transferts des populations implantées depuis longtemps en Europe centrale pour les regrouper au sein des nouveaux territoires de l'Allemagne. Cette remise en question de la vertu communalisante des territoires revient en force avec la fin de la bipolarité et la disparition du glacis soviétique : dans l'ancienne Yougoslavie, dans le Caucase, notamment, le territoire perd sa fonction structurante pour être désormais revendiqué comme un instrument destiné à organiser une « paix froide » entre les cultures. Lui qui jadis transcendait les différences culturelles, servait de support à l'État et suscitait les communautés politiques devient maintenant le mode privilégié de la « ghettoisation » des cultures : plus exactement, sa carte tourmentée a trop souvent pour vocation d'exprimer un désir inassouvi de repli identitaire. Cette dépolitisation du territoire, par ses impasses, ses apories, ses contours indéfinissables, ses populations ballottées, les nouveaux conflits qu'elle suscite, le rôle d'arbitre qu'elle abandonne à des cultures subjectivement identifiées, marque bien la fin d'un ordre international. D'autant que les tourments territoriaux débouchent de plus en plus sur une dangereuse cacophonie : la mondialisation révèle la diversité des cultures plus qu'elle ne les atténue. Loin d'établir un consensus fort sur ce que territoire veut dire, elle entremêle des conceptions de l'espace qui se contredisent ou, en tout cas, suscitent l'ambiguïté : si la conception touarègue d'un monde tribal nomadique constitue une forme extrême, la variété des configurations intermédiaires est

très riche. L'espace en monde musulman revêt ainsi des pertinences multiples et correspond à des contours variables, peut-être même volatiles, dès lors que s'entrecroisent des constructions micro-communautaires vivaces, des États-nations qui savent protéger jalousement leur souveraineté, des ensembles régionaux marqués par une forte interdépendance et un espace de croyance qui mobilise de plus en plus les allégeances et s'impose comme tel dans le jeu international. Dans ce contexte, les situations deviennent fluides et aléatoires, les relations d'autorité variables selon les enjeux : le territoire en perd sa fonction de contrôle. L'action collective, elle-même, se construit en suivant des imaginaires territoriaux multiples et volatiles, rendant hasardeux, voire dérisoires, les espoirs de régulation territoriale du jeu international [4]. Cette évolution met plus que jamais en relief la nature éternellement arbitraire des constructions territoriales, leur relativité historique et culturelle ; elle suggère surtout que d'autres aménagements de l'espace sont possibles, que l'aventure territoriale plus ou moins amorcée avec la Paix de Westphalie peut prendre fin pour susciter d'autres formes de géographie mondiale [5]. En même temps, tous ces bouleversements nous rappellent que le principe de territorialité avait bien consacré une conception de l'État dont il est resté étroitement solidaire. Outre qu'on y retrouve une part essentielle de la définition weberienne du politique, on appréhende, à travers le territoire westphalien, une conception de la nation qui se veut politique et de sensibilité jacobine : produisant une communauté politique et dessinant ses contours, le territoire s'est imposé dans son histoire européenne contre la conception romantique et herderienne de la nation. Celle-ci a été défaite avec les péripéties sanglantes du Reich pour disparaître de l'Europe occidentale avec la création de la République fédérale allemande. Il est vrai que l'aventure a été plus incertaine dans l'histoire russe et que toutes les ambiguïtés qui lui sont liées renaissent clairement avec le dépeçage de l'empire soviétique défunt. C'est donc bien toute la codification des relations internationales qui se trouve défiée : tant que celle-ci vivait au rythme de l'Europe, elle déclinait une conception du territoire somme toute assez cohérente, à mesure du moins que les empires s'étatisaient ; l'apparition d'un système-monde n'a pas favorisé la même harmonie : c'est bien là le fondement essentiel de la crise. Celle-ci s'incarne assez clairement dans plusieurs dilemmes que révèlent les errements du principe de territorialité. Ces derniers nous placent entre la confirmation fragile et hasardeuse de la grammaire ancienne des relations internationales et l'invention d'une grammaire nouvelle fondée sur une conception inédite de l'espace dont il faut bien admettre qu'elle reste encore à composer et même à imaginer. De même, nous trouvons-nous dans l'inconfort d'une souveraineté statonationale qui a perdu l'efficacité de son vecteur territorial sans que ne s'impose une conception alternative de la domination [6], à mesure que les souverainetés se défont sous les coups de la déterritorialisation, les formes nouvelles de pouvoir ont le plus grand mal à se définir, se codifier et s'harmoniser. A mi-chemin entre une anomie aggravée et une hypothétique réinvention de l'espace, la scène mondiale se caractérise par une recherche active de solidarités nouvelles qui compenseraient la défection des modèles territoriaux classiques : cette quête inédite met en concurrence les identités traditionnelles, ethniques, religieuses ou micro-communautaires et les réseaux transnationaux qui associent, au-delà des souverainetés territoriales, des acteurs ayant les mêmes intérêts, les mêmes valeurs et les mêmes buts. Aussi, quelles que soient les solidarités qui se créent ou se recomposent au-delà des territoires, l'ordre international tend-il à se dépolitiser : utilitaires ou culturelles, les communautés qui se forment s'éloignent de la conception politique et citoyenne de la nation. Le territoire perdant sa vertu régulatrice, celle-ci concerne désormais les autres secteurs du jeu social : l'économie, et notamment le marché ; la culture, et particulièrement l'identité ; la vie associative, et plus précisément les réseaux. L'ébranlement du principe de territorialité redonne ainsi à l'individu et au groupe ce qu'il fait perdre à l'État et à la nation [7]. Comme dans tous dilemmes, cette mutation n'est pas acquise par avance : on peut même faire l'hypothèse que la remise en cause du territoire crée les conditions d'une sorte de dédoublement du monde. L'acception classique du territoire ne disparaîtra probablement pas corps et biens, car elle s'alimente encore à des ressources non négligeables : capacité souvent intacte de l'État, stratégies réactives de ses agents, instrumentalisation par ceux-ci des flux transnationaux, pérennisation, dans de nombreux secteurs de la vie internationale, des pratiques diplomatico-militaires. Aussi un ordre territorial confirmé est-il amené à se conjuguer avec des pratiques nouvelles de déterritorialisation, aboutissant alternativement à des bricolages et à des formes de dédoublement. Les pratiques nouvelles d'intégration régionale s'inscrivent évidemment dans cette veine. L'Asie orientale révèle comment les

dynamiques sociales et les flux transnationaux recomposent les espaces, taillant souvent dans le vif des territoires stato-nationaux : Chine côtière et Chine de l'arrière se reconstruisent ainsi dans des espaces qui se distinguent, au point que des hommes d'affaires taïwanais peuvent circuler et investir au sein de la première nonobstant le climat d'extrême tension politique qui oppose Pékin à Taïpeh. Les entrepreneurs japonais et les acteurs locaux de la région de Niigata contribuent avec leurs homologues coréens à la mise en valeur de la Sibérie orientale et à la constitution d'une « zone de la mer du Japon ». Les flux d'investissements nippons en Asie du Sud-Est et les délocalisations d'entreprise créent plus qu'un banal espace économique d'intégration. Pourtant, toutes ces innovations coexistent avec des États-nations très jaloux de leur souveraineté territoriale et très peu engagés dans la voie de l'intégration politique.

Etonnant découplage qui n'est pas simple à appréhender ni à analyser : si ces deux données sont réelles, elles ne peuvent pas, pour autant, coexister sans problèmes. Que vaut un ordre politique strictement territorialisé lorsque l'importance des réseaux humains et des flux de biens contribue inévitablement à redessiner les notions de sécurité, d'intérêt national, de souveraineté et d'espace ? L'originalité de ce modèle est davantage accusée lorsqu'on l'oppose à l'actualité de la construction européenne : les flux transnationaux y sont probablement moins complexes, moins novateurs et moins denses, mais ils se distinguent moins clairement de dynamiques politiques moins rétives aux processus de reconstruction de l'espace et à la remise en cause des logiques territoriales. Asie orientale et Europe déclinent en fait deux modes différents de révision des configurations spatiales et des rapports qu'elles peuvent entretenir avec le modèle interétatique ancien. La crise de la territorialité ouvre ainsi une triple réflexion : empirique, stratégique et normative. Empirique, car l'organisation de l'espace n'est plus, dans notre monde contemporain, ce qu'elle était au temps de Max Weber ou lors du Traité de Versailles. Elle n'est plus conforme aux codes de la théorie réaliste, à l'esprit du droit international public, aux données propres à l'État-nation : toute la validité de la géopolitique s'en trouve ébranlée, du moins dans ses fondements traditionnels. La définition du territoire et de ses fonctions est devenue aléatoire. Elle varie non seulement selon les groupes et selon les États mais selon les domaines et selon les moments comme en témoigne, par exemple, l'impossibilité pour l'Europe de définir ses frontières depuis la fin de la guerre froide, l'ambiguïté de ses relations avec des « marches » aux contours incertains, la notion de multiterritorialité reconnue dans le principe de subsidiarité. La dialectique de l'identité et de la territorialité est partout en action. La façon dont l'une est définie réagit sur l'autre en une sorte de mouvement perpétuel si bien que la scène politique ne présente plus des situations données et identifiables selon des scénarios répertoriés mais des processus inachevés, des espaces intermédiaires, des solutions provisoires. Stratégique, car il faut interpréter des situations nouvelles qui ne sont plus réductibles aux catégories traditionnelles et faire des choix dans un contexte d'incertitude. Des logiques de transnationalité se développent mais les configurations stato-nationales n'en sont pas abolies pour autant. Le territoire étatique n'est plus l'espace exclusif et prioritaire dans l'allocation des ressources et la diffusion des valeurs mais les multinationales financières et les réseaux marchands privés jouent sur l'existence des frontières et les différentiels entre États. Les États ont de moins en moins la maîtrise de la sécurité et le contrôle de l'évolution économique et monétaire mais ils sont tenus pour responsables par les populations. Dans ces conditions, où se trouve l'espace pertinent pour l'action ? La réponse est nécessairement subjective : l'espace pertinent sera celui dans lequel les interactions procureront le gain maximum. Dans le domaine économique et financier, des mécanismes de régulation transnationaux se mettent en place sur une base uniquement fonctionnelle avec l'objectif unique de maximiser les gains, y compris en courant des risques énormes, sans souci du bien commun et parfois sans contrôle. Dans le domaine politique, la représentation de l'espace pertinent est souvent imprégnée d'une forte dose d'imaginaire. Plusieurs auteurs dans cet ouvrage évoquent la puissance mobilisatrice du « territoire idéal », celui qui incarnerait l'unité du groupe, l'essence de la communauté, la force de la nation. Les autorités publiques jouent souvent un jeu assez trouble, à la fois complices des réseaux transnationaux informels et s'en servant comme prétexte pour légitimer des politiques répressives en jouant sur les craintes qu'engendre une force déterritorialisée. Cela justifie les discours sécuritaires et, dans les cas extrêmes, peut conduire au massacre de toute une population comme en Tchétchénie. Les risques de dérapage sont d'autant plus nombreux que l'incertitude est grande pour tous les gouvernements : d'une part, ils partagent une commune raison d'État pour défendre les frontières établies et les fonctions classiques du territoire, d'autre part, la souveraineté territoriale ne définit plus à elle seule un espace de sécurité et de

développement et les attributs mêmes du territoire étatique sont objet de contestation. Dans beaucoup de sociétés, et pas seulement dans les pays du Sud, la perception identitaire s'accommode fort bien de frontières mouvantes et d'espaces territoriaux flous : l'histoire de l'Allemagne et de la Russie en témoigne. Mais la tension entre cette fluidité et l'ethnisation du territoire est permanente, l'un des exemples actuels les plus éclatants étant celui de l'Inde où la « géographie sacrée » tend à remettre en cause la géographie officielle et propose une définition nouvelle de ce que doit être l'allégeance territoriale. L'espace de l'action publique ne se décrète pas à l'avance. Il varie en permanence, ce qui introduit un facteur d'indétermination supplémentaire et ne favorise pas l'exercice de la démocratie. Normative, enfin, car des formes nouvelles d'identification se dessinent qui, en affaiblissant la relation citoyenne, promettent le meilleur comme le pire : des solidarités transnationales construites en réseaux multiples mais aussi l'ethnisation du monde. Parallèlement à la mondialisation des échanges et de l'information, des logiques de séparation se développent qui ébranlent les constructions multiculturelles, sapent les compromis fondateurs, alimentent l'incapacité grandissante des populations à vivre ensemble. Dans le même temps, des formes nouvelles de domination s'établissent qui, en marginalisant ceux qui ne sont pas aptes à jouer le jeu de la mondialisation, approfondissent les clivages à l'intérieur de toutes les sociétés. L'aptitude des firmes multinationales à s'émanciper des contraintes de localisation rend de plus en plus difficile la construction du pacte social, toujours recherché sur des bases nationales alors que les contraintes sont devenues mondiales. Face à cette crise du territoire qui tend à ébranler les fondements de ce que John Rawls appelle une « société décente », les sciences sociales sont mises au défi de s'adapter et de fournir à la fois des instruments méthodologiques permettant de saisir le phénomène et des repères conceptuels à partir desquels reconstruire un cadre normatif. Certes, plusieurs contributions dans cet ouvrage rappellent à juste titre que le découplage du territoire et de l'ordre politique n'est pas un phénomène entièrement neuf. La discipline des relations internationales, il est vrai, ne l'a pas complètement ignoré. Ce qu'on appelle « l'école anglaise » (David Mitrany, John Burton, Michael Mann) s'est très tôt située dans la grande perspective de l'interactionnisme pour raisonner non plus en terme de compétition/coopération entre États territorialement situés mais en terme de société mondiale comprise comme une structure émergente, produit d'un faisceau d'interactions qui se chevauchent et s'entrecroisent à l'échelle planétaire. Hedley Bull, de son côté, a été l'un des premiers à évoquer la possibilité d'une évolution de la société mondiale vers un « néo-médiévalisme » remplaçant le système interétatique par « une structure d'autorités entremêlées et d'allégeances croisées englobant tous les peuples dans une société universelle sans la concentration du pouvoir inhérente à un gouvernement mondial » [8]. Dans les années 1970-1980, la perspective a-territoriale a inspiré quelques-unes des approches les mieux connues et les plus fructueuses de la discipline des relations internationales : le transnationalisme étudié par J. Nye et R. Keohane [9], l'analyse structurelle de l'économie politique internationale conduite par Susan Strange [10] ou Robert Cox [11]. Pourtant, l'affaiblissement du principe territorial comme principe d'organisation des rapports internationaux reste une réalité dérangeante, difficile à admettre. Les analystes comme les décideurs répugnent à en tirer toutes les conséquences. La double tradition de l'école réaliste et du droit international oppose une sérieuse résistance à la nouvelle problématique d'un monde dont les régulations se feraient en dehors, voire en dépit, de la souveraineté territoriale. Les outils conceptuels manquent pour analyser la déterritorialisation du politique et en mesurer les effets. Trois notions actuellement explorées – région, gouvernance, réseau – ouvrent des perspectives de recherche mais l'analyse souffre encore de sérieuses lacunes empiriques. Les paradigmes font défaut. La région occupe une place importante dans les programmes de recherche, et sur l'agenda diplomatique. Elle permet d'envisager des formes d'interactions qui échappent aux frontières politiques territoriales tout en conservant la représentation d'un espace territorialement situé, avec ses marqueurs et ses bornages. La notion est rassurante : elle sacrifie au post-modernisme tout en réintroduisant du territoire et par conséquent de la géopolitique. Malheureusement, elle est rebelle à toute définition, ce qui limite singulièrement sa valeur descriptive. La région est un espace souvent auto-proclamé, subjectif. Elle englobe sous un même terme des espaces territoriaux très disparates : tantôt plusieurs États, tantôt des portions de territoires appartenant à des États différents, parfois contigus, parfois éloignés. Cette notion, si mouvante qu'elle a été traitée de « catégorie résiduelle », est en requalification permanente. La notion de gouvernance, utilisée depuis quelques années, tente de redéfinir les modes de gestion pertinents pour des sociétés

devenues ingouvernables selon les procédés classiques. Empruntée à l'administration publique, elle désigne un mode de coordination sociale fondé sur les interactions entre acteurs publics et acteurs privés. La « gouvernance » est sensée permettre l'articulation de niveaux différents d'intérêts divers pour la gestion des affaires communes et l'exercice partagé de la responsabilité. Cette notion a l'intérêt de mettre l'accent sur la multiplicité des acteurs et d'envisager l'action publique en terme d'interactions et non pas de pouvoir imposé « par le haut ». Elle ne tient rien pour acquis mais se réfère à un processus en constante évolution pour répondre aux changements de circonstances. Transposée au niveau international, la notion de « gouvernance globale » a le mérite de rompre à la fois avec le réalisme et avec les illusions d'un ordre mondial unique, système-monde ou gouvernement mondial. Au contraire, elle permet de prendre acte de la différenciation des acteurs et des mécanismes d'autorégulation qui recomposent le monde actuel dans les domaines les plus divers et ne s'articulent pas naturellement entre eux : États, firmes multinationales, diasporas, réseaux de solidarité, etc. Raisonner en terme de « gouvernance globale » c'est adopter une posture de recherche qui parie sur la possibilité d'actions de coopération à l'échelle internationale prenant en considération des intérêts divergents et des rationalités conflictuelles [12]. La notion de gouvernance permet d'envisager de nouveaux modes de construction des normes sociales et juridiques venant combler le fossé qui sépare encore le droit international public classique, apanage exclusif de l'État, et un droit transnational construit par les opérateurs privés pour le respect de la concurrence et la bonne marche des affaires. Dans les études européennes, une variante de la gouvernance est actuellement à la mode : la multi-level governance. Elle cherche à décrire les déplacements du niveau de la décision, selon les domaines et les phases de l'action publique, entre l'Union européenne, les États, et d'autres acteurs s'appuyant sur le principe de subsidiarité (régions, départements). La notion de réseau vient compléter utilement celle de gouvernance à laquelle on peut reprocher de dissoudre un peu rapidement le rôle des acteurs au profit des liens et des interactions. L'approche en terme de réseau met l'accent sur le rôle des individus, des groupes sociaux, des mécanismes inter-organisationnels dans la structuration de l'espace mondial. Elle montre comment des espaces de mobilisation traversant les espaces nationaux sont construits et investis par des acteurs privés prenant en charge l'allocation des ressources, la diffusion des valeurs et des pratiques en contournant les États, souvent avec leur complicité [13]. Tous ces outils demandent à être approfondis sur le plan théorique et testés de façon empirique. Le tableau est encore flou. Aucun principe d'ordre n'est en vue qui viendrait remédier à la territorialité défaillante. Mais la réflexion est engagée, une prise de conscience est en train de s'opérer, les questions sont mieux élucidées, les enjeux apparaissent plus clairement. L'aisance avec laquelle les auteurs de cet ouvrage venus de disciplines diverses et travaillant sur des régions différentes – voire opposées – ont pu s'entendre et se rejoindre sur un commun diagnostic témoigne déjà du chemin parcouru.

[1] Robert Sack, *Human Territoriality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, p. 19.

[2] Cf. James Rosenau, « Les processus de mondialisation : retombées significatives, échanges impalpables et symbolique subtile », *Etudes internationales*, XXIV, 3, septembre 1993, pp. 497-512.

[3] Cf. James Rosenau, « Les processus de mondialisation : retombées significatives, échanges impalpables et symbolique subtile », *Etudes internationales*, XXIV, 3, septembre 1993, pp. 497-512.

[4] Cf. James Rosenau, « Les processus de mondialisation : retombées significatives, échanges impalpables et symbolique subtile », *Etudes internationales*, XXIV, 3, septembre 1993, pp. 497-512.

[5] Cf. John Ruggie, « Territoriality and Beyond : Problematizing in International Relations », *International Organization*, 47, 1993, pp. 133-174.

[6] Cf. sur ce sujet R.B.J. Walker, S.H. Mendlovitz (eds), *Contending Sovereignties*, Boulder, Lynne Rienner Publ., 1990 ; J. Macmillan, A. Linklater (eds), *Boundaries in Question*, Londres, Pinter, 1995.

[7] Cf. notamment Ariel Colonomos (dir.), *Sociologie des réseaux transnationaux*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; R. Robertson, *Globalization*, Londres, Sage, 1992.

[8] H. Bull, *The Anarchical Society*, New York, Columbia University Press, 1977, p. 255.

[9] Joseph S. Nye, Robert O. Keohane, *Transnational Relations and World Politics*, Harvard University Press, 1972.

[10] Susan Strange, *States and Markets*, Londres, Pinter, 1988.

[11] Robert W. Cox, *Production Power and World Order*, New York, Columbia University Press, 1987.

[12] James N. Rosenau, Ernst-Otto Czempiel, *Governance without Government : Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992 ; Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, 1995.

[13] Cf. Ariel Colonomos, « Sociologie et science politique : les réseaux, théories et objets d'études », *Revue française de science politique*, vol.42, n° 1, février 1995, pp. 165-178.