

# Le territoire comme fondement du pouvoir

## Pourquoi un État n'existe pas sans maîtrise physique et administrative du territoire?

Un État ne s'identifie pas d'abord à un drapeau, à une constitution ou à une reconnaissance internationale. Il se reconnaît à quelque chose de plus brut et de plus difficile à feindre : sa capacité effective à exercer une autorité sur un espace délimité. Sans cette maîtrise concrète du territoire, un appareil politique reste une prétention, non un pouvoir. Il peut légiférer dans le vide, émettre des décrets que personne n'applique, revendiquer des droits que personne ne respecte. La fiction juridique peut durer un certain temps dans les chancelleries, mais elle s'effondre à la première crise, dès que quelqu'un décide de tester jusqu'où l'autorité revendiquée s'étend réellement.

On objectera parfois que la reconnaissance internationale constitue à elle seule un fondement suffisant de l'existence étatique. Les cas de Taïwan et de la Palestine semblent d'abord accréditer cette idée : l'une gouverne efficacement sans reconnaissance majoritaire, l'autre est reconnue par 146 États sans contrôler son territoire. Mais ces deux exemples prouvent exactement l'inverse de ce qu'on croit y lire. Taïwan démontre que le contrôle effectif du territoire prime sur la reconnaissance : elle fonctionne comme un État parce qu'elle en exerce les fonctions, non parce que les chancelleries le disent. La Palestine démontre l'autre versant : reconnue par une majorité d'États, elle reste incapable d'assurer les fonctions élémentaires de gouvernement sur l'ensemble du territoire qu'elle revendique, ce qui bloque précisément sa consolidation comme État fonctionnel. La reconnaissance diplomatique ouvre des portes ; elle ne bâtit pas de routes, ne perçoit pas d'impôts et ne fait pas respecter la loi.



C'est ce que Max Weber a formulé avec la précision qui a traversé un siècle de science politique. Dans sa conférence Le Savant et le Politique de 1919, il définit l'État comme la communauté humaine qui revendique avec succès le monopole de la violence physique légitime sur un territoire donné. Le mot clé n'est pas "violence" mais "succès" et "territoire" : l'État ne se définit pas par ce qu'il proclame, mais par ce qu'il parvient réellement à imposer, et uniquement là où il peut l'imposer. Sans ancrage territorial, il n'y a pas de monopole possible sur la force, et donc pas d'État au sens fonctionnel du terme. Une milice, un cartel ou une puissance étrangère peut toujours contester l'autorité là où l'État ne se matérialise pas physiquement.

Weber ne dit pas que l'État a le droit d'utiliser la force. Il dit qu'il en détient le monopole reconnu par la population elle-même, qui lui délègue ce droit en échange de la sécurité et de l'ordre. Certains voient dans la construction européenne une réfutation de ce modèle : les États membres de l'UE ont cédé des pans de souveraineté à des institutions supranationales sans cesser d'être des États. Mais cette objection repose sur une confusion. Les États européens n'ont pas abandonné le monopole de la violence sur leur territoire ; ils ont mutualisé certaines politiques économiques, commerciales et réglementaires tout en conservant leurs armées, leurs polices, leurs tribunaux et leurs frontières. La souveraineté partagée dans un cadre librement consenti n'est pas une souveraineté absente : c'est une souveraineté exercée collectivement sur la base d'un accord entre États qui demeurent, chacun, maîtres de leur espace.

Cette délégation est en outre fragile à l'intérieur même du territoire national. Un gouvernement qui ne peut pas protéger ses citoyens dans une région donnée perd rapidement leur allégeance dans cette même région. Les habitants s'adaptent à l'autorité réelle, quelle qu'elle soit. Ils paient leurs taxes à ceux qui les perçoivent, font résoudre leurs litiges par ceux qui peuvent les trancher, font appel à la protection de ceux qui sont physiquement présents. La souveraineté se mérite auprès des populations en leur offrant des services concrets que seul un contrôle territorial rend possibles.

On soulève parfois la légitimité démocratique comme fondement alternatif ou concurrent : un gouvernement en exil élu démocratiquement aurait une légitimité que n'a pas un occupant militaire, et cette légitimité serait suffisante. C'est vrai sur le plan moral et juridique, et les gouvernements en exil de la Seconde Guerre mondiale, reconnus par les Alliés, illustrent cette réalité. Mais la légitimité démocratique et la capacité gouvernementale sont deux choses distinctes qui doivent finalement se rejoindre. Les gouvernements polonais, norvégien ou français en exil à Londres n'ont pas gouverné leur territoire depuis Londres : ils ont préparé leur retour, maintenu une continuité juridique et symbolique, et repris l'exercice effectif du pouvoir dès que le territoire a été libéré. La légitimité sans capacité territoriale est une promesse, pas encore un État.

Le droit international a codifié cette réalité. La Convention de Montevideo de 1933, dont les critères sont régulièrement repris dans la jurisprudence et la doctrine du droit international public, pose quatre conditions cumulatives à l'existence d'un État : une population permanente, un territoire défini, un gouvernement et la capacité d'entrer en relation avec d'autres États. Ces critères forment un ensemble logique dans lequel le territoire défini et le gouvernement effectif constituent le socle opérationnel. Sans eux, la population n'est qu'un peuple sans cadre politique, et la diplomatie n'est qu'une voix sans autorité pour la porter. La convention ne crée pas les États, elle constate ce qui doit être vrai avant qu'un État puisse être reconnu. Un gouvernement qui ne contrôle pas ses frontières, qui ne perçoit pas l'impôt sur l'ensemble de son territoire, qui ne peut pas y faire exécuter ses décisions judiciaires, ne satisfait pas au critère du gouvernement effectif, quelle que soit son éloquence dans les enceintes internationales ou la solidité de sa constitution écrite.

L'histoire contemporaine fournit les preuves les plus nettes de ce principe. La Somalie entre 1991 et 2012 a maintenu une reconnaissance internationale nominale tout en cessant d'exister comme État fonctionnel : son gouvernement de transition ne contrôlait plus Mogadiscio, encore moins les régions intérieures tombées sous l'autorité concurrente des clans armés et des milices islamistes. La Syrie depuis 2011 offre un exemple encore plus net de fragmentation : son territoire s'est divisé entre une demi-douzaine de pouvoirs parallèles, chacun administrant ses zones avec ses propres règles, ses propres taxes et ses propres forces, du régime de Damas aux forces kurdes du Nord-Est en passant par les diverses factions rebelles. Dans les deux cas, l'État théorique a persisté dans les textes diplomatiques longtemps après que l'État réel avait cessé de gouverner la majeure partie de son territoire. À l'inverse, des États comme Singapour ou le Rwanda ont démontré qu'une souveraineté territoriale rigoureusement exercée sur un espace parfois modeste peut produire des institutions stables, une économie fonctionnelle et une capacité de défense crédible. La taille du territoire n'est pas déterminante. La maîtrise l'est.

La dimension économique de cette maîtrise est souvent sous-estimée dans les débats politiques sur la souveraineté. Contrôler un territoire, c'est contrôler les routes qui le traversent, les ports qui commandent son accès aux marchés, les réseaux énergétiques qui font fonctionner ses villes, les terres arables qui conditionnent sa sécurité alimentaire et les institutions qui y maintiennent l'ordre juridique. La fiscalité elle-même dépend entièrement du territoire : on ne perçoit l'impôt qu'auprès de personnes et d'entreprises que l'on peut atteindre, identifier et, si nécessaire, contraindre. Un État qui perd le contrôle d'une fraction de son territoire perd des revenus fiscaux, des capacités logistiques, des ressources naturelles et une fraction de sa légitimité aux yeux de sa propre population. C'est ainsi que des États se défont, non pas en une bataille décisive, mais par érosion progressive de leur capacité administrative.

Dans toute réflexion sur l'autodétermination, ces réalités s'imposent avec une exigence particulière. Un projet d'indépendance ne peut pas se résumer à une affirmation identitaire ou à un succès référendaire, aussi légitime que soit l'un ou l'autre. Il doit répondre à une question plus technique et plus exigeante : quelles sont les capacités concrètes de gouverner le territoire revendiqué dès le premier jour de la souveraineté effective ? Faire respecter les lois, assurer la sécurité publique, percevoir les revenus de l'État, gérer les passages frontaliers : chacune de ces fonctions suppose des institutions capables de les exercer et des agents capables de les représenter sur le terrain, pas seulement dans les textes. L'identité nationale peut motiver l'aspiration à l'indépendance, fonder sa légitimité morale et mobiliser une population pour l'obtenir. Elle ne peut pas remplacer ces fonctions le lendemain de la déclaration.

La question sécuritaire mérite ici une attention particulière, parce qu'elle est souvent celle qui fait défaut dans les premières phases d'un État naissant. Bâtir une armée nationale prend des années : former des officiers, acquérir des équipements, établir une chaîne de commandement fonctionnelle sont des chantiers longs qui requièrent des institutions solides et des ressources considérables. Dans l'intervalle, un nouvel État peut légalement s'appuyer sur des accords de défense conclus avec des États tiers pour sécuriser son territoire. Certains voient dans ces arrangements une forme de protectorat déguisé qui viderait la souveraineté de son contenu réel. Cette lecture, compréhensible, confond la dépendance subie et l'accord librement consenti. Le précédent malien de 2013, où le gouvernement de Bamako a sollicité une intervention militaire française pour stopper une avancée djihadiste menaçant la capitale, illustre la légalité de tels arrangements, à la condition que le commandement politique demeure entre les mains de l'État hôte et que l'accord soit formellement consenti. La présence de la KFOR de l'OTAN au Kosovo depuis 1999, d'abord fondée sur la résolution 1244 du Conseil de sécurité puis maintenue dans le cadre d'un accord bilatéral avec Pristina après la déclaration d'indépendance de 2008, démontre qu'une présence militaire étrangère peut accompagner la construction d'institutions souveraines sans les remplacer ni les disqualifier. Que la Serbie, la Russie ou la Chine refusent de reconnaître le Kosovo ne change rien à la réalité gouvernementale de Pristina, qui perçoit ses impôts, forme ses policiers, gère ses frontières et siège dans des organisations internationales. La non-reconnaissance d'une partie des grandes puissances est un problème diplomatique réel ; ce n'est pas une preuve d'absence d'État. Tant que la souveraineté politique reste localisée, ces dispositifs de transition demeurent des outils légaux et documentés, non des substituts permanents à la capacité propre.

Un État existe lorsque son autorité se matérialise dans l'espace. Elle s'énonce dans les déclarations et les constitutions, mais elle se prouve sur les routes, dans les tribunaux, aux frontières et dans les comptes publics. C'est cette preuve concrète et renouvelée qui fonde un pouvoir durable, bien davantage que les seules revendications, aussi légitimes soient-elles.

Louis-Martin Carrière