

Grands territoires et gouvernance



L’administration des territoires a connu des recompositions qui ne sont peut-être pas encore achevées : la commune, le département, la région, l’État ont perduré, mais d’autres échelles sont apparues - les intercommunalités, l’Europe... - sans compter les redéfinitions de compétences, décentralisation oblige. Dans cet équilibre non stabilisé, d’autres territoires émergent à partir des usages ou des projets et cherchent à se structurer. Cela se traduit par des coopérations qui peuvent aller jusqu’à des formes de partage de pouvoir.

Un trop-plein de gouvernance ?

Pourtant, ce n’est probablement pas d’un manque de gouvernance que les territoires pâtissent mais peut-être plutôt d’un « trop-plein », d’un empilement des compétences peu lisible, même s’il peut garantir une mobilisation des moyens sur des projets partagés entre institutions, du maillon régional au communal à travers la contractualisation. Alors, comment simplifier et associer à cette gouvernance les acteurs économiques et les habitants, usagers et citoyens ? Une équation difficile qui se cherche, à petits pas - un paradoxe pour de « grands territoires »... Entre Nantes et Saint-Nazaire, par exemple, la coopération a commencé par un voyage des élus sur la Loire, avant d’élaborer un SCOT com-

mun et de mettre en scène une manifestation culturelle organisée tous les deux à l’échelle de l’estuaire. Mais les deux agglomérations ont gardé leurs structures - et leurs agences d’urbanisme respectives.

L’interterritorialité, un nouveau défi ?

Comme le souligne Martin Vanier, « le défi politique contemporain de l’interterritorialité est d’apporter une solution à l’alternative entre gouvernements des territoires et gouvernements des usages ou, comme le disait le géographe Jean Gottmann, entre cloisonnement et circulation ». Concrètement, de Rennes à Buenos Aires ou de Londres à Genève, en passant par l’Île-de-France, Madrid ou le Grand Berlin, toutes les (ne) configurations existent ou se forment, sans parvenir tout à fait au résultat escompté de la « bonne gouvernance ». Car Gilles Antier l’affirme : « Le rapport entre pouvoir et grand territoire est autant un défi obligé qu’un double risque pour toute collectivité. Car la gouvernance qu’elle mettra en œuvre induira un jour ou l’autre le projet d’une plus grande “territorialisation” de son aire urbaine, et par là le risque d’un conflit potentiel tant avec d’autres collectivités que vis-à-vis de l’État. » Reste l’espoir d’un monde urbain meilleur, transfrontalier, transversal et, bien sûr, durable auquel croit dur comme fer l’agglomération francovaldo-genevoise. Et si, ailleurs, l’autre était plus « gouvernable » que chez soi ?

Du « grand » à l'interter

Peut-on encore croire aux pouvoirs des territoires, de la commune à l'Europe en passant par les intercommunalités, les départements, les régions, les États, alors que les sociétés s'en affranchissent de plus en plus dans les comportements individuels comme dans les aspirations collectives ?



Sur la base de ce questionnement iconoclaste, l'auteur, étendant le champ de sa réflexion de géographe aux sciences politiques et à la diplomatie, propose une réflexion originale sur ce qu'il appelle le « dépassement de l'opposition entre gouvernements des territoires et gouvernements des usages ». Une provocation salutaire à l'imagination et au changement d'échelle de la pensée urbaine qui porte un nom : l'interterritorialité.

➤ **Martin Vanier,**
géographe, professeur à l'Institut
de géographie alpine,

est l'auteur de l'ouvrage *Le pouvoir des territoires ; essai sur l'interterritorialité* (éditions Economica/Anthropos), paru au printemps 2008, dont cette contribution est issue.

Linterterritorialité a un grand ancêtre : l'internationalité, avec ce qu'elle a suscité comme modalités et organisations politiques, comme idéologie (l'internationalisme, ou ses contraires), et comme champ scientifique (études et théories des relations internationales). Lorsqu'on aborde la question de l'âge de l'interterritorialité - dimension contemporaine de nouvelles spatialités, ou reformulation de rapports aussi vieux que le monde - on rencontre l'interterritorialité. La quête de l'âge passe ainsi par le retour aux échelles. De ce rendez-vous entre âges et échelles, on tirera la démonstration suivante : si, en changeant d'époque, on change bien d'enjeu, en changeant d'échelle, on ne change pas de problématique.

La diagonale locale-planétaire

Le mode international est en effet un mode interterritorial comme un autre, à ces deux précisions majeures près : mode historique, il a beaucoup à raconter aux modes interterritoriaux locaux ; mode officiellement identifié comme objet d'une diplomatie, il n'est plus séparable des autres qui se sont déployés aux échelles infra, sans diplomatie sinon sans gouvernance. Présentée comme un défi contemporain et une source d'innovations pour l'action, l'interterritorialité n'en est pas moins inscrite dans la longue histoire des formes successives du principe territorial. Jusqu'ici, les échelles de proximité, du local au régional, l'ont emporté dans l'observation et l'analyse. Pratiques sociales, avatars méta-urbains, système de l'action publique, renversement des logiques de

territoire » itorialité

PAR MARTIN VANIER



Les grands enjeux d'aménagement sont devenus à la fois locaux et planétaires (à dr., Stockholm).

souveraineté : tous ces sujets sont discutés le plus souvent aux échelles infranationales, dans ce que l'on pourrait appeler le chaudron local, et en référence à la France. Mais la proximité n'est plus ce qu'elle était et ne saurait se réduire à la petite distance. C'est désormais un truisme que d'affirmer que les grands enjeux sont à la fois locaux et planétaires, ou locaux-planétaires, et que le lointain peut être proche, ou inversement.

Depuis que les sociétés et les individus qui les composent déploient leur existence dans des territoires, c'est-à-dire dans des espaces appropriés par lesquels ils et elles se définissent, les relations qui s'établissent entre territoires, donc l'interterritorialité, font partie du système d'appropriation et de définition en question. Territorialité et interterritorialité sont inséparables. Ainsi, au plan politique, de l'Europe et des États-nations : Yves Salesses¹ a raconté comment l'idée d'Europe, en tant qu'espace politique, travaille le continent dès lors que celle d'État-nation s'y impose progressivement, non sans que l'une comme l'autre trouvent des héritages dans la longue période impériale, prénationale, voire préterritoriale, qui le précède. L'interterritoire européen ne succède pas aux États-nations, il en accompagne et en organise l'agencement. C'est pourquoi l'interterritorialité n'est pas la der-

*L'interterritoire
européen ne succède pas
aux États-nations,
il en accompagne plutôt
l'agencement...*

nière-née d'une pensée territoriale en mal d'innovation : c'est une des dimensions du fait territorial dès son origine, partout où il s'affirme. Ce qui est neuf, en revanche, ce sont les formes actuelles de cette dimension interterritoriale et, on l'aura compris, les défis politiques qu'elle impose, particulièrement en Europe pour prolonger l'exemple. Les sociétés nomades et semi-nomades, les sociétés d'éleveurs qui pratiquaient la transhumance, les sociétés d'émigration, de colonies, de comptoirs, de guildes ou de réseaux commerciaux, ont développé leurs modalités propres de multiterritorialité. La diversité de ces modalités est considérable : d'une certaine façon, toute la puissance sociale de l'interterritorialité contemporaine est déjà là, dans ces formes historiques de rapports à l'ailleurs et au lointain.

Certes, par définition, les sociétés nomades ne s'inscrivent pas tant dans des territoires que dans des parcours, des « charnières de circulation », pour reprendre les termes de Denis Retaillé². Elles ignorent la notion de limite, constitutive du territoire. Elles n'auraient donc rien à raconter de l'interterritorialité. Pourtant, elles sont porteuses de quelques-unes de ses expressions les plus actuelles : la conception du déplacement comme moment de la vie quotidienne, et »



non comme sa mise entre parenthèses ; la légèreté de l'inscription matérielle dans les lieux, qui se traduit par l'aspiration nouvelle à diminuer l'empreinte écologique de l'activité humaine ; l'importance cruciale de tout ce qui circule et informe des circulations, qui trouve aujourd'hui son apothéose dans le triomphe des outils communicants précisément dits nomades. Les sociétés hypermodernes ne sont pas nomades, mais leur interterritorialité emprunte beaucoup à d'archaïques spatialités, bien que pour des raisons toutes différentes.

Des fondements de l'économie en réseaux...

De même, il est acquis, au moins depuis Fernand Braudel, que l'économie en réseaux trouve son fondement dans le système préindustriel des cités-États, des ligues de villes libres et autres carrefours commerciaux, raison pour laquelle on peut défendre que le processus de mondialisation n'a pas quelques décennies seulement mais bien quelques siècles déjà. Venise n'était-elle pas la cité interterritoriale par excellence, la « République des réseaux » à son heure ³ ? Cette interterritorialité urbaine et prénationale construite autour de bassins maritimes (Baltique, Méditerranée, etc.) ou le long de grandes circulations (isthme lotharingien, bassin danubien, etc.) a souvent été présentée comme victime des constructions nationales et centralisatrices qui l'auraient ensuite étouffée, en France en particulier : elle serait la base de la vraie géographie européenne, avec ses nœuds et ses routes multiséculaires, tandis que les découpages étatiques seraient ce que la rend impossible. C'est opposer un peu facilement réseaux et territoires, alors qu'il est acquis que les uns ne vont pas sans les autres.

De ces quelques exemples, il ressort que l'interterritorialité comme pratique sociale et économique, était jadis une façon de transformer en ressources sociales, économiques ou politiques les contacts établis avec le lointain : c'est cet accès au lointain qui la justifiait. Avant de trouver une première forme politique dans l'organisation des relations internationales, l'interterritorialité semble avoir été, de ce point de vue, un recours pour les groupes sociaux les plus opposés au plan de la richesse. En dehors des plus riches et des plus pauvres, l'accès aux ressources du lointain dans une relation interterritoriale ne représentait ni une possibilité ni une nécessité. À l'opposé de l'interterritorialité comme luxe et pouvoir, la mise en mouvement vers le lointain et l'inconnu était pour d'autres une condition de survie.

Dans son principe, l'interterritorialité n'a donc rien d'un phénomène récent. Dès 1952, le grand géographe Jean Gottmann ⁴ propose une théorie générale du cloisonnement du monde dans laquelle il oppose les systèmes de mouvement, ceux de la circulation, et les systèmes de résistance au mouvement, systèmes qu'il appelle d'iconographie, « *nœud gordien de la commu-*

nauté nationale » et « *facteur de stabilisation politique* ». Il estime ainsi que « *le cloisonnement du monde a bien des effets regrettables, dans une certaine mesure il est inévitable* », mais que l'opposition des fonctions entre circulation et iconographie « *n'a pas empêché une coordination de se faire depuis longtemps* » dans les carrefours que sont devenus, selon lui, les États et leurs grandes villes. Cette pensée géopolitique indissociablement territoriale et interterritoriale reste d'une totale actualité.

... aux formes plus contemporaines

Cependant, toutes ces formes anciennes d'interterritorialité partageaient deux caractéristiques qui ont été bousculées depuis : *primo*, elles ne concernaient qu'une fraction limitée des sociétés et des économies, ou qu'une part restreinte de leur fonctionnement, l'essentiel des efforts et des stratégies restant capté par le principe territorial en pleine affirmation ; *secundo*, elles ne trouvaient pratiquement aucune traduction politique en dehors du régime des relations internationales, longtemps admis comme l'espace politique subséquent au fonctionnement des États souverains. C'est la remise en cause ou le dépassement de ces deux caractéristiques qui fait l'interterritorialité contemporaine.

La part interterritoriale des activités humaines tend désormais à prendre le pas sur la part qu'on peut continuer à estimer territoriale, c'est-à-dire inscrite dans l'unicité d'un système social, économique et politique circonscrit par des frontières spatiales, fût-il agité de contradictions internes. Certes, on peut être tenté de ramener l'interterritorialité à un nouveau territoire en train d'advenir, un simple processus qui raconte le débordement et la recomposition de territoires au profit de plus amples. Mais même dans ce cas, qui considère l'interterritorialité comme une dynamique plutôt que comme un état, l'époque a affaire à la pluralité spatiale, à la complexité des échelles, à l'expérience de la « discontinuité », et autres troubles de l'ordre territorial hérité. Or ces troubles ne sont plus secondaires, ils constituent les fondements d'une nouvelle logique de l'espace.

Dominante au sein du fait territorial, et multi-échelles au plan de l'action, l'interterritorialité contemporaine est-elle encore dans le fil de l'histoire des territoires, ou bien s'agit-il plus radicalement d'un basculement vers une « transterritorialité » ? Convenons d'appeler ainsi les actions, les pratiques, les stratégies, les formes d'organisation, et d'une façon générale tous les rapports inscrits dans l'espace qui semblent ne plus avoir besoin du tout de cadres territoriaux, voire qui entrent en conflit avec le principe même de territoire. L'espace transterritorial serait un espace de lieux connectés par des flux et des liens, dont la régulation ne porterait que sur la transaction dans le domaine qui la concerne. L'espace transactionnel, espace fonctionnel par excellence, pourrait prendre une dimension politique, mais limitée à la *polis* constituée par la transaction en question : c'est ce que semblent vouloir esquisser, par exemple, les grandes agences de régu-



Venise, cité interterritoriale, fut une « République des réseaux » influente et puissante.

lation, nationales ou internationales, en particulier dans le domaine prédestiné des télécommunications.

Vers des gouvernements « par usages » ?

Des gouvernements par usages remplaceraient ainsi peu à peu les gouvernements par territoires : alors que ces derniers prétendent servir l'intérêt collectif d'une communauté décidée à organiser la solidarité de ses besoins, les gouvernements par usages n'en assumeraient la régulation collective que d'un seul à la fois, dans leur domaine d'autorité. Aux gouvernements par territoires revient potentiellement la vertu avérée, historique, de servir des sociétés qui intègrent leurs inévitables contradictions et conflits internes. Mais l'histoire n'est pas avare d'exemples des grandes difficultés de ces gouvernements à servir l'intérêt des collectifs et des causes qui les dépassent : c'est toute la question actuelle et brûlante de la reconnaissance et de la politique des « biens communs » que sont l'eau, l'énergie, la biomasse, la biodiversité, la biosphère, etc. Inversement, aux gouvernements par usages revient potentiellement la capacité à dépasser les cloisonnements du monde, mais dans quelles solidarités des usages et des intérêts ?

Kenichi Ohmae, consultant médiatique auprès des grandes firmes transnationales⁵, a donné dès le début des années 1990, une version très libérale de cette alternative, dans laquelle l'espace transactionnel était plus simplement celui des marchés, et où les affaires résumaient l'essentiel des usages à libérer des territoires. Dans cette version, la perspective transnationale rejoint un vieux combat pour l'État minimum, aspiration dont les contradictions - mais il faudrait plutôt dire les hypocrisies - sont bien connues : de ce

même État minimum dont les firmes transnationales exigent moins de fiscalité, moins de contrôle, moins de réglementation, moins de législation, elles attendent plus de sécurité publique et financière, plus d'infrastructures, plus de qualité des ressources humaines et de reproduction sociale, plus de capacité à amortir les grands chocs collectifs, y compris ceux dont elles sont directement responsables. Le défi politique contemporain de l'interterritorialité est d'apporter une solution à l'alternative entre gouvernements des territoires et gouvernements des usages ou, comme le disait Jean Gottmann, entre cloisonnement et circulation. Les seules oppositions qui méritent qu'on y réfléchisse sont celles qui trouvent leur résolution dans leur dépassement. Et c'est ici que la question fédérale fait son grand retour... ▣



1. Cf. Yves Salesses, *Propositions pour une autre Europe ; construire Babel*, éditions du Félin, Paris, 1997.
2. Denis Retaillé, « L'espace mobile », in Anthéaume B. et Giraut F., *Le territoire est mort, vive les territoires*, IRD, Paris, 2005.
3. Cf. notamment *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Armand Colin, 1949, et *Le modèle italien*, Arthaud, 1989.
4. Jean Gottmann, *La politique des États et leur géographie*, éd. du CTHS, Paris, 2007.
5. Ken'ichi Mae ou Kenichi Ohmae, professeur et économiste japonais, a notamment joué un rôle essentiel dans l'assistance auprès des gouvernements asiatiques et des firmes transnationales pour le développement de leurs stratégies régionales.