

L'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale

Martin VANIER

géographe

Introduction : explorer le dépassement de la territorialité

« Un peu de territorialité crée de la société et de la solidarité, beaucoup de territorialité les assassine » (BRUNET *et al.*, 1992). À partir des années 1970, la société française – elle n'est certainement pas la seule dans ce cas – s'est livrée aux délices de la territorialité. D'abord vécue comme une revendication sociale, celle de groupes bousculés par des logiques englobantes et niant leur identité, la territorialité est devenue le sujet d'étude et d'observation de chercheurs bientôt réunis dans des « sciences du territoire » (DEBERNARDY, DEBARBIEUX, 2003), avant que l'acteur politique n'adopte avec ferveur le principe de territorialisation de toutes ses actions. Le « tout territorial » est un bel exemple de ces percolations fameuses qui, du social au scientifique, et du scientifique au politique, produit un paradigme, un référentiel, voire une idéologie.

L'idéologie territoriale, souvent opposée à une mondialisation qui serait aveugle des territoires, traverse et structure tous les champs de la société française et de ses actions. Le mot « territoires », qui rappelait une aventure coloniale faite de pénétrations armées, de tracés au cordeau et de cantonnements forcés, a endossé ensuite une belle panoplie de vertus, de la démocratie à l'authenticité, de la pertinence à l'efficacité, de la solidarité à la proximité. Parallèlement, on sait quel chemin le concept a parcouru en sortant relativement peu étoffé de ses disciplines originelles, le droit et l'aménagement (sans oublier l'éthologie), pour faire le bonheur des sociologues, des économistes, des urbanistes et des politistes, sous l'impulsion décisive des géographes (DI MÉO, 1998).

Que nous soyons, encore et toujours, des êtres territoriaux, nul ne peut en douter, à condition toutefois de laisser une large place à d'autres rapports à l'espace – selon les conditions sociales, économiques, culturelles, générationnelles des êtres en question. Territorialisés, nous l'étions déjà avant que le paradigme territorial soit forgé et occupe tout le terrain, et nous le serons sans doute encore lorsqu'il aura laissé la place à son successeur, construit par exemple à partir du concept rénové de lieu (BOURDIN, 2000), à moins que le réseau n'ait pas dit son dernier mot (OLLIVRO, 2000).

Cependant, la société contemporaine ne saurait s'enfermer dans des représentations largement instrumentalisées et parvenues à une telle maturité qu'elles ont désormais la force de politiques publiques (FAURÉ, 2002). Les politiques territoriales, quels que soient les domaines où elles s'affirment, ne précèdent pas la société, mais l'accouchent. Or, pendant que la territorialisation bat son plein, le laboratoire social déborde les territoires, non pas seulement dans leurs formes concrètes, mais dans leurs principes mêmes. C'est du moins l'hypothèse prospective dont on partira ici pour explorer le dépassement du principe de territoire et le renouvellement de la territorialité (DEBARBIEUX, VANIER, 2002).

Ce dépassement et ce renouvellement, on se propose de les reconnaître d'abord dans les pratiques sociales, individuelles et collectives, lesquelles intègrent l'économie qui n'est après tout qu'une des formes de la phénoménologie sociale. L'observation sociologique conduit à défendre la thèse d'une ère nouvelle de l'interterritorialité sociale. Un ensemble de propositions inter-

prétatives allant dans ce sens ont déjà été énoncées par différents auteurs, notamment sociologues.

Vient alors le processus de reconnaissance par le politique de ces nouveaux rapports à l'espace, qui prépare l'adaptation de ses dispositifs de contrôle et de régulation à un complexe socio-éco-spatial qui change vite. Ni l'internationalité, ni l'intercommunalité ne sont des formes nouvelles d'interterritorialité, loin s'en faut. Mais dans le fil d'une histoire politique de l'interterritorialité qu'il faudra rappeler à grands traits, on avancera qu'une nouvelle phase pourrait advenir qu'annoncent quelques objets institutionnels émergents.

Entre le socio-économique et le politique, ou encore entre la production sociale et sa formalisation institutionnelle, comment faire l'économie d'une installation théorique qui, dans son effort de généralisation et de modélisation, facilite le renouvellement des représentations dont tout procède ? On tentera donc en conclusion l'énoncé des principales figures de l'interterritorialité, avec l'objectif revendiqué de contribuer à sortir le politique du « tout territorial » et de hâter ainsi l'émancipation spatiale d'une société qui le précède toujours.

La société s'interterritorialise

L'interterritorialité comme pluralité

Il paraît que la prospective se nourrit de « signaux faibles » ; en voici un : durant la décennie 1990, la catégorie statistique des « communes multipolarisées » a connu la plus forte croissance, que ce soit en population totale (+ 50 %) ou en nombre de communes concernées (+ 60 %), loin devant celle des « couronnes périurbaines » (respectivement + 35 % et + 37 %)¹. Le phénomène

¹ Les communes multipolarisées sont celles dont 40 % ou plus des actifs résidents travaillent dans plusieurs aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles. Sources : carte des « Territoires vécus, organisation territoriale de l'emploi et des services », édition 1998 (RGP 1990) et 2002 (RGP 1999), Insee, Datar, Inra ; Le zonage en aires urbaines en 1999, *Insee Première* n° 765, avril 2002.

statistique ne retient guère l'attention car les communes multi-polarisées ne regroupent en 1999 encore qu'un peu plus de 10 % des communes, pour 5 % de la population totale et 3 % des emplois. Mais il y a bel et bien émergence vigoureuse d'un phénomène qui contredit discrètement le cadre conceptuel dans lequel on le mesure : dans une France urbaine en aires et en couronnes concentriques, s'esquisse comme une résille d'interterritorialité où résident des ménages soumis à des forces centrifuges. La métropolisation dessine, certes, des aires d'influence toujours plus intégratives, mais elle construit aussi des zones d'interface qui prennent de l'épaisseur et échappent à l'empire unique d'un bassin. Et si l'on veut parler de « territoires vécus », comme le titre la carte officielle² des aires urbaines, c'est bien de cette pluralité de territorialités, au sein d'une population, au sein de ses ménages, voire même au sein des emplois du temps et de l'espace de ses différents individus, dont il faut alors rendre compte.

Jean Rémy l'a fait dès 1984, en proposant et explorant le concept de centration : « la centration suppose un lieu qui sert de point d'ancrage et de référence pour permettre à un groupe de se situer dans ses liens avec l'extérieur ». S'opposant à un modèle qui « comprend un rapport strict d'inclusion/exclusion, une frontière impliquant une fermeture, un emboîtement et une hiérarchisation, et qui correspond assez bien au quadrillage de l'espace par le politique » (RÉMY, 1984 : 449) – on aura reconnu le modèle des places centrales – il y introduit le flou de l'interterritorialité, sans cependant en avancer le mot : « la limite, plutôt que d'être vue comme une frontière, peut être perçue comme un espace intermédiaire. Ce tiers espace est une intersection souple où l'on joue à la fois sur l'inclusion et l'exclusion... un lieu de transit et de médiation... à partir [duquel] on peut aller dans plusieurs directions à la fois... [et qui] permet de se définir par rapport à une pluralité de références extérieures » (p. 451).

À partir de là, ne doit-on pas s'arrêter un instant sur ce renversement des valeurs sociétales de l'entre-deux ? Dans le paradigme d'une société industrielle, fondé sur la concentration et l'accumulation, et auquel la science de l'économie spatiale a, soit dit en passant,

1 2 Voir note précédente.

lourdement et précocement contribué, l'entre-deux est synonyme de périphérie, de marge, de lisière, voire de confins. Position productive résiduelle, elle ne vaut que dans un rapport de domination, de prédation ou de relégation, et les valeurs sociales qui l'ont assimilée n'investissent pas dans les vides. Toute différente est la valeur de l'entre-deux dans le paradigme transactionnel d'une société informationnelle, car alors, « il n'est plus possible de demeurer dans des territoires délimités, des cultures fermées, des identités closes » (BLANQUART, 1997 : 187). En se référant à une autre épistémologie que celle de la toute puissante science économique, par exemple les sciences du vivant et les neurosciences, on trouve un tout autre intérêt au « travail synaptique » dans lequel l'entre-deux permet des émergences. Car « tel est l'entre : il lie et délie à la fois, il rend inter-essant. La vie et l'intelligence en dépendent. À la logique du trans- s'oppose celle de l'inter- » (p. 177).

Une société d'archipel (VIARD, 1994) n'est certes pas faite que de ces liens qui lui sont indispensables. On ferait une erreur par excès si l'on défendait l'idée d'une sorte de retournement du territoire, les entre-deux devenant les nouvelles places centrales de l'intermédiation. L'interterritorialité les valorise, mais la polarisation, même complexe, des métropoles l'emporte. Pourtant, même et peut-être surtout dans ces contextes de quasi-monocentrisme, la pluralité des territorialités est devenue une des conditions de l'épanouissement des individus.

Elle s'exerce par exemple à travers les pratiques récréatives, touristiques, sportives de pleine nature (BOURDEAU, 2003), de découverte ou d'expérience d'un exotisme de plus en plus familier, voire d'une pseudo-aventure, qui sont devenues si centrales dans les programmes de vie de catégories croissantes de la population occidentale. Ces temps récréatifs conduisent « ailleurs » pour la consommation, fut-elle factice, d'autres paysages, d'autres cadres de séjour, d'autres contextes géo-affectifs, recherchés pour leur diversité et leur complémentarité du quotidien urbain. Ces pratiques ne donneront pas toutes lieu à une telle densité de relations qu'on puisse parler automatiquement de territorialités, mais le principe de pluralité est une quête répandue. Par les liens familiaux entre des générations de plus en plus dispersées, y compris dans plusieurs pays, par les nécessités professionnelles, par les voyages et les

traces qu'ils accumulent, nous prenons désormais plaisir à nous sentir chez nous dans – sinon appartenir à – plusieurs lieux ou territoires.

L'interterritorialité comme mouvement

La pluralité des expériences quotidiennes de références territoriales, qu'elles soient résidentielles, professionnelles, « servicielles », récréatives, ou autres, s'accompagne de plus en plus d'une pluralité des échelles. À la dissociation entre le domicile et le travail qui constitue une des grandes mutations socio-spatiales contemporaines³, s'ajoute désormais, depuis une ou deux décennies, l'accès massif à la grande vitesse, ferroviaire et aussi aérienne. Les migrations alternantes à grand battement ou les déplacements professionnels à grande distance, qu'ils conservent une fréquence quotidienne ou qu'ils en adoptent une autre, accentuent le bouleversement des horizons familiers, même si l'on peut débattre de la familiarité des lieux ainsi successivement vécus (AUGÉ, 1992). « Dans une seule journée, nous sommes de plus en plus susceptibles d'être confrontés à des vitesses de déplacement extrêmement contrastées... La mutation effective de nos rapports à l'espace réside dans cette explosion du va-et-vient territorial... On constate d'une part l'instauration et la quotidienneté de territoires différents, d'autre part l'effondrement de la relation logique et unitaire qui existait entre l'espace et le temps » (OLLIVRO, 2000 : 138).

L'œil s'est habitué aux cartes chiffonnées dont les contours sont déformés par la rétraction des distances-temps, qui représentent notre nouvel espace-temps : Lyon, qui continue à ressentir l'effet TGV d'insertion dans l'espace quotidien de Paris (1 h 50) aussi bien que n'importe quelle grande banlieue (mal desservie) d'Île-de-France, se découvre méditerranéenne avec Marseille à 1 h 30, et se prépare à se révéler alpine et piémontaise avec Turin à peine plus loin. L'espace-temps du TGV, qui de plus est en voie

³ La part des migrants alternants dans le total des actifs ayant un emploi ne cesse de grandir (61 % en 1999, contre 52 % en 1990 et 46 % en 1982). La distance moyenne parcourue grandit apparemment peu (15,1 km, contre 14,1 et 13,1, aux mêmes dates), mais une observation par quantiles serait plus significative. Les déplacements domicile-travail, *Insee Première* n° 767, avril 2001.

d'eupéanisation, fait franchir un cap décisif à la discontinuité de l'interterritorialité. Mais elle y introduit surtout l'expérience de la mobilité. Jean Rémy en a fait le paramètre structurant d'une nouvelle définition de la ville et de l'urbanisation (RÉMY, VOYE, 1992), défendant ainsi le paradoxe de la ville non urbanisée et du rural en voie d'urbanisation. Mais il faut prêter attention au parcours même, et à la territorialisation de la circulation, aussi éphémère et discontinue soit-elle.

Prendre au sérieux, par exemple, ces aires d'autoroute où l'on peut se restaurer, se récréer, faire des achats imprévus, donner des rendez-vous, faire sa toilette, dormir, prendre ses habitudes, appréhender un patrimoine local, visiter une exposition, tout en n'étant finalement que de passage. Prendre au sérieux les espaces de l'intermodalité, non seulement à travers les qualités techniques de leur aménagement et leur offre de services, mais aussi comme espaces sociaux. Prendre au sérieux alors les liens sociaux qui se tissent dans ces lieux dédiés à la mobilité parce qu'interterritoriaux, et les groupes qui peuvent s'organiser, comme les comités d'usagers sur les lignes de transport express régional de la grande région marseillaise. Prendre au sérieux les territorialités mouvantes qui s'exercent lorsque les densités résidentielles ne se superposent plus aux densités d'échange, et que le principe de formation de la ville est « non plus le bout à bout, l'adjonction locale du plein au plein, mais l'intercalation à distance, aux lieux de plus grande vacance territoriale (...). Comme si donc, au lieu de se présenter dans ses pleins, [la ville] advenait à distance d'elle-même, dans les écarts et les circulations, comme autant d'attestations de sa réalité encore mal vue d'être un espace de rapports » (BORDREUIL, 1995 : 8).

D'ailleurs, le phénomène n'est pas tant postmoderne et hyperurbain, que profondément ancré dans les pratiques spatiales les plus anciennes et les plus essentielles. Par exemple, avec Denis RETAILLÉ (1993) on comprend que le Sahel, loin des mutations contemporaines de la société française, est lui aussi un assemblage de lieux qui ne font « territoire » que dans la circulation, laquelle donne existence éphémère aux pistes et aux points de rencontre. Assemblage fragile, précieux, totalement étranger aux notions territoriales de limite, de périmètre et de surface, et moins de l'ordre du réseau, qui demanderait un minimum de matérialité,

que de la « circulation faite espace ». Cet « espace mobile », selon les mots de Denis Retaillé, n'existe que par ses liens, y compris les plus lointains, comme ceux qui font dépendre les villages de la région de Kayes (Mali) des communautés immigrées à Paris (LIMA, 2003). Quand on sait que le Mali, comme d'autres pays d'Afrique noire francophone, vit aujourd'hui à l'heure d'une paradoxale « recomposition territoriale » et du découpage de nouvelles entités administratives, on mesure à quel point les défis de l'interterritorialité, qui émanent de toutes sortes de phénomènes de mobilité, sont universels.

L'interterritorialité comme connexion

La mobilité n'est plus le seul moyen de résoudre les écarts et de vaincre les distances. Depuis le début du xx^e siècle, la télécommunication ouvre les horizons. En la matière, chacun vit le saut considérable réalisé depuis une décennie du fait de l'Internet et la téléphonie mobile (DUPUY, 2002). En quoi ce saut nourrit-il l'interterritorialité ?

On est ici tout prêt de la figure spatiale du réseau, qu'il est courant de présenter comme une sorte d'alternative au territoire, plus ou moins transgressante des caractéristiques de ce dernier (LÉVY, LUSSAULT, 2003). Le réseau connecte des lieux, donc des hommes, et tisse des liens, donc des « voies ». Organisation parfois discrète, au sens où elle supporte la discontinuité, et toujours sélective, puisque procédant dans l'étendue seulement à partir de lignes et de points, elle est vite soupçonnée de tendre à s'exonérer de l'espace : l'Internet serait virtuel, les infrastructures lourdes créeraient des « effets tunnel », la fracture numérique serait territoriale. Somme toute, le réseau jouerait souvent contre le territoire, et sa vertu première, la connexion, ne servirait donc pas la territorialité.

En réalité, à y regarder de plus près, l'espace transactionnel est profondément territorialisé, ou plutôt interterritorialisé (BEAUCHARD, 2000). Non seulement il produit des lieux dans lesquels l'accumulation des échanges et des pratiques donne vie à un véritable patrimoine transactionnel dont l'identité finit vite par faire territoire, mais il exige la régulation et la gestion – fût-ce au nom de la gouvernance – qui organisent le contrôle et l'articulation

de ces « plaques » : patrimoine, identité, appropriation, contrôle... bien des ingrédients de la territorialité sont donc réunis, même si d'autres sont évidemment contestés, comme le bornage et la finitude du système. Une société en réseau n'est donc pas une société a-territoriale, mais une société qui réinvente sa territorialité en la faisant entrer dans l'âge de la complexité : l'ubiquité virtuelle, l'expérience « locale-planétaire » (BEAUCHARD, 2001), la reconnaissance interpersonnelle par affiliation et non plus par ancrage partagé, sont quelques-unes de ces nouvelles formes de territorialité que suscite la connexion aux réseaux en général, et aux réseaux d'information en particulier.

Formes nouvelles ? Même sans suivre entièrement Pierre Musso dans sa lecture saint-simonienne d'un « territoire invisible et artificiel de réseaux créés par les ingénieurs et les industriels, superposé au territoire visible et naturel des géographes et des historiens », on le rejoindra dans sa rétrospective qui nous rappelle que dès les années 1830 et le lancement de l'aventure ferroviaire, la métamorphose des territoires était engagée (CROZET, MUSSO, 2003). Depuis lors, c'est bien « d'articulation de flux et de lieux » dont il s'agit, produisant des territoires toujours plus « flous et glocaux », dans une logique d'ensemble qui mérite d'être qualifiée ici d'interterritorialité. La prospective qui en est proposée ne peut faire l'économie des territoires, si tant est qu'elle en soit tentée : « trois pistes sont esquissées ; la première viserait à créer des *hubs* socioculturels, c'est-à-dire à inventer des lieux de vie connectés à partir de projets intégrateurs ; la deuxième consiste à accompagner les *hubs* commerciaux ou logistiques afin de transformer des non-lieux en lieux de vie ; enfin une troisième piste s'ouvre notamment grâce aux réseaux de communication à haut débit : il s'agit de connecter les hyperlieux identitaires (les terroirs) pour leur donner la plus forte attractivité économique et une large ouverture par la connexion avec d'autres territoires, y compris lointains » (*op. cit.* : 256).

L'émancipation interterritoriale

Plurielle, mobile, connectée : pourquoi parler d'émancipation à propos de l'interterritorialité ? En quoi ces qualités nouvelles de nos rapports à l'espace signifient-elles une émancipation sociale ?

On s'autorisera ici un très rapide détour par l'évocation de l'histoire du tourisme et du temps de loisir, pour dire le sens de cette émancipation.

Le principe du tourisme et l'idée de loisir émergent, comme on le sait, d'une nouvelle division des temps sociaux structurée au cours du XIX^e siècle par la révolution industrielle. Ils sont issus de l'idéal romantique et nourris de l'héritage des Lumières, avec la quête de l'universalisme, de la connaissance par l'expérience concrète, de l'accomplissement rousseauiste de la personnalité et son idéal de nature. Ils naissent d'aspirations nouvelles d'une classe d'aristocrates rentiers et de grands bourgeois éclairés, qui signent ainsi à la fois leur désir de différence en tant que groupe – et les conditions de la reproduction de cette différence – et leur volonté d'épanouissement individuel, selon les valeurs mobilisées.

Un siècle et demi plus tard, dans les sociétés industrielles avancées, le tourisme et les loisirs sont devenus des activités sociales de masse, développant des économies régionales exclusives, et structurant tous les temps de la vie (quotidien, hebdomadaire, saisonnier, etc.), au point d'avoir provoqué un vaste (et faux ?) débat sur « la fin de la société du travail ». Ce qui était l'apanage d'une élite et le signe de sa supériorité sociale a été conquis par la majeure partie de la société, et demeure une aspiration supérieure pour ses exclus. On parle généralement de « démocratisation » du tourisme et des loisirs, mais la présenter comme une émancipation sociale permet de mieux dire la conquête de libertés nouvelles par rapport aux contraintes du temps industriel. Peu importe que le tourisme et les loisirs représentent ou non des formes plus accomplies et plus épanouissantes de temps libre par rapport à celles que connaissaient antérieurement les sociétés agraires et rurales si souvent en fêtes. Il y a bel et bien eu émancipation par rapport aux hiérarchies d'usage des temps et des lieux voulues par la société bourgeoise industrielle (VIARD, 2000 ; HUET, SAEZ, 2002).

On peut suivre la même logique à propos de la territorialité – à laquelle les pratiques de tourisme et de loisir contribuent d'ailleurs de plus en plus comme on l'a dit. Les territorialités multiples et plurielles, le voyage comme expérience territoriale, la connexion à divers réseaux sociaux permettant d'échapper aux limites d'un milieu donné, ne sont pas à proprement parler des

innovations sociales. La multirésidentialité est vieille comme l'aristocratie terrienne ; l'exotisme est son luxe ; la capacité d'ouverture aux références étrangères, voire au métissage, est une griffe indispensable pour les grandes familles éclairées. « Locale-planétaire », la grande bourgeoisie issue des mondes de la finance, du négoce, de la diplomatie et de l'armée, a su l'être depuis bien longtemps ! D'un côté, l'ancrage terrien et patrimonial, de l'autre, le réseau des appuis et des alliances : l'interterritorialité est, historiquement, la forme la plus aboutie de spatialité des groupes dominants. En anticipant un peu sur la réflexion politique, on devine pourquoi les classes dirigeantes ont construit, en parallèle à leur épanouissement social interterritorial, un cadre de contrôle et de gestion hyperterritorialisé et périmétré, du local au national : il ne suffit pas de vivre l'interterritorialité, encore faut-il en priver les autres pour en garantir l'effet de distinction⁴.

Il demeure aujourd'hui dans une société comme la société française, une part significative, mais minoritaire, de groupes sociaux enfermés dans une territorialité restreinte et unique, voire quasiment assignés à résidence. Issus de groupes productifs marginalisés par la nouvelle division mondiale du travail, comme les catégories les moins qualifiées de l'ex-classe ouvrière ou de la défunte paysannerie, mais aussi nourris par une génération de sans-travail qui survit tant bien que mal dans différents contextes régionaux ou sociologiques (régions industrielles en crise, espaces ruraux en déshérence, banlieues stigmatisées...), ils sont la preuve inverse que l'interterritorialité libère. De même, à d'autres échelles d'espace et de temps, on sait bien que c'est en se mettant en mouvement pour de grandes migrations internationales que des ressortissants des groupes parmi les plus pauvres de la planète finissent souvent par trouver les conditions de leur survie matérielle, et par la suite de leur émancipation individuelle.

Pour la majeure partie des catégories sociales de ce qu'il est convenu d'appeler un peu trop facilement les classes moyennes, l'interterritorialité est désormais une réalité émancipatrice, ou est en passe de le devenir. Non pas qu'en vivant une pluralité de territoires, une accentuation des mobilités, et une intensification

⁴ « Il ne suffit pas d'être heureux, encore faut-il que les autres soient malheureux », Pierre Desproges.

des connexions, on juge que ces classes moyennes se portent mieux, ce qui prête à débat sur le sens de cette nouvelle étape de la vie des individus en société (ASCHER, 2002). Mais parce que ce faisant, elles bousculent les cadres impartis par des dominants qui avaient su jusqu'à présent se réserver le monopole de l'interterritorialité. Commence alors, un moment de réinvention politique, car il faut bien donner raison à la société, mais aussi recréer les conditions de son contrôle, et sans doute préparer les bases futures d'une nouvelle distinction en son sein.

Les chantiers de l'interterritorialité politique

Les limites du « tout territorial »

Le « tout territorial » émane d'un triple processus : la décentralisation politico-administrative, en ses différents actes ; la recomposition institutionnelle, en ses différentes fabriques de nouveaux territoires ; et la territorialisation des politiques sectorielles de l'État déconcentré et des collectivités qui héritent de ses compétences. Tout cela a été abondamment observé et commenté par les sociopolitistes, les juristes, les géographes, etc.⁵

Sans revenir sur les logiques de fond de ces trois processus qui sont à l'œuvre en France depuis le début des années 1980 (FAURÉ, 2002), on rappellera les grands traits d'une mise en question qui a déjà été livrée par ailleurs (GIRAUT, VANIER, 1999 ; VANIER 2001, 2002) :

Les limites du territoire c'est de devoir toujours en avoir

Le renforcement par la décentralisation des prérogatives et de l'autonomie des collectivités locales a eu, outre ses vertus fondamentales, des effets négatifs bien connus. Tout occupé à l'exercice

⁵ Voir par exemple les travaux annuels du Grale, groupe de recherches sur l'action locale en Europe, ou, dans un autre registre le trimestriel de l'Institut de la décentralisation, *Pouvoirs Locaux*, ou encore les analyses du bureau d'études Acadie (D. Béhar et P. Estèbe), en ligne sur www.acadie-reflex.org

de ses nouvelles capacités, chaque pouvoir territorial s'est jalousement livré aux délices d'une pseudo-souveraineté territoriale, se défendant d'intervenir dans celle du voisin au nom du « maître chez soi ». Ces réflexes d'une « république des fiefs » (MÉNY, 1992) qui viennent de loin ont été flattés au moment même où la mutation périurbaine impliquait au contraire de nombreuses nécessités d'action transterritoriale. Poussées par un État pris au piège de sa propre décentralisation, en particulier dans le domaine des compétences d'urbanisme et d'aménagement livrées au plus grand morcellement, les collectivités locales ont recherché dès le milieu des années 1980 de nouvelles solutions intercommunales, mais en se contraignant à l'impossible respect des prés carrés des uns et des autres. Entre carotte et bâton, nécessité et raison, les diverses formes de coopération des territoires ont fini par progresser, mais par un effort d'autant plus difficile que rien dans la culture politique et administrative ne prédisposait à l'organiser. Assumer en commun des services et des équipements dont les aires d'influence se jouent des périmètres, gérer sur un territoire une dynamique socio-spatiale qui prend sa source dans un autre, affronter ensemble un phénomène traversant, organiser l'action publique multi-échelle : au quotidien, le gouvernement d'un espace qui se complexifie, par un dispositif qui ne veut connaître que la simplicité et l'exclusivité du rapport pouvoir-territoire, reste un exercice aléatoire.

Les territoires mis en doute réagissent par la surterritorialité

Une des fausses solutions prônées tout au long de ces années de désarroi gestionnaire a été de militer en faveur d'une montée en échelle des diverses collectivités en place, comme s'il suffisait que les territoires institutionnels « rattrapent » les territoires fonctionnels pour en sortir. Les territoires historiques ont été ainsi invités à enfilet des « surterritoires » pour se mettre à la taille de leurs problèmes. Maintenant que la France inter- ou supra-communale est à peu près en place, avec ses agglomérations, ses pays et ses communautés de base, on peut constater d'une part, que les attitudes de souveraineté territoriale se sont reportées aux échelons englobants, d'autre part, que le fonctionnement socio-spatial et éco-spatial refuse de s'en tenir aux limites actualisées. La dynamique

spatiale est toujours plus rapide que la dynamique institutionnelle. Le « surterritoire » facilite, certes, la coopération ou l'intégration en son sein, mais il reproduit les mêmes limites d'action au-delà de lui. La France ne tient décidément pas dans ses bassins.

**La pyramide (vassalique ?)
des territoires de la République
entretient une fiction d'ordre emboîté**

L'arrangement multiterritorial instauré progressivement par la République tient en trois grands principes apparemment contradictoires : la libre administration de chaque collectivité, donc l'absence de rapport de tutelle entre elles, mais l'emboîtement de fait des trois niveaux (ou quatre si l'on compte les intercommunalités), et la présence, parfois massive, parfois simplement chatouilleuse, de l'État déconcentré à chacun d'eux. Moyennant certaines coutumes politiques, comme le cumul des mandats, le clientélisme cantonal, ou l'intercession personnalisée avec les services de l'État, le système a longtemps surmonté ses contradictions et connu une fameuse longévité, qu'il conserve dans un certain nombre de situations rurales classiques, et plus curieusement ailleurs. Mais il est permis de penser que ses jours sont désormais comptés. L'échec total de la répartition des compétences par la décentralisation au profit de la contractualisation tous azimuts, la compétition sur la ressource fiscale et la bataille des transferts de charges qui lui fait écho, le divorce croissant entre la société politique locale et une société civile qui, par ailleurs, tarde beaucoup à entrer en scène, la crise de l'État territorial, sont quelques-uns des symptômes de la fin d'un système à la fois vertical, cloisonné et socio-politiquement archaïque. Et si ce système pyramidal et emboîté n'a plus l'efficacité politique qu'on lui a connu, n'est-ce pas fondamentalement parce que le fonctionnement social et socio-spatial ne s'y reconnaît plus ?

**Une brève histoire
de l'interterritorialité**

Toutes ces limites d'un système territorial hérité de la rationalité révolutionnaire mâtiné d'autoritarisme napoléonien, et exacerbé par l'idéologie territorialisante des trente dernières années, pour connues et dénoncées qu'elles soient, ne l'invalident pas dans son

fondement : le politique, en particulier le politique local, reste viscéralement territorial. On voit encore mal l'exercice du pouvoir public se passer d'un ressort territorial. La fin des territoires n'est décidément pas pour demain. Or, c'est sans doute par l'organisation permanente d'une certaine part d'interterritorialité que le système a toujours pu surmonter les contradictions et les blocages inhérents à ses propres logiques. Un bref détour par l'histoire peut permettre de défendre cette hypothèse, qui conduit à attribuer aujourd'hui à l'interterritorialité politique une fonction majeure dans le système qu'elle a toujours sauvé de ses propres tensions.

Pendant longtemps, la forme unique d'interterritorialité fut l'internationalité, parce que l'affirmation nationale, qu'on peut faire remonter très loin en Europe mais aussi dater commodément à partir du traité de Westphalie (1648), impliquait en parallèle l'organisation d'un ordre international. Pas d'expression de la souveraineté nationale, sans régulation minimale du choc des souverainetés, sauf à s'accommoder de la guerre permanente. Ce premier âge de l'interterritorialité est celui de son strict cantonnement à une internationalité limitée et entièrement soumise aux nombreuses raisons d'État qui captent tout l'effort de construction politique. Il n'empêche que le principe est là, même discrètement. Pour être tout à fait juste, il faudrait d'ailleurs rappeler que les temps de l'unification nationale (du XVI^e siècle espagnol au XIX^e siècle italien et allemand, en passant par le XVII^e siècle britannique et français et le XVIII^e russe) ont été aussi autant de phases de résorption d'une interterritorialité très ancienne, fondée sur des alliances – ligues ou guildes – de villes commerçantes, ou de territoires au statut politique varié et aux relations suzeraines complexes, le tout dans des configurations baroques mais actives (LE GALÈS, 2003). C'est pourquoi le premier âge de l'interterritorialité, qu'on peut étirer jusqu'au grand conflit fondateur du début du XX^e siècle, est celui de l'internationalité, et pas du tout celui de l'interterritorialité infranationale.

Au cours du XX^e siècle, le principe d'interterritorialité se diversifie en échelles, change d'enjeux, et entre dans un deuxième âge. La lente émergence d'une intercommunalité à la française (BOURJOL, 1994), la renaissance du fait régional dans de nombreux pays, la construction européenne (SALESSE, 1997), l'affirmation d'instances de régulation à visée globale (TAYLOR, 1995), en sont les principales

expressions. La mise en synergie des territoires ne vise cependant pas tant à gérer leurs interactions, leurs entre-deux, leurs phénomènes traversants, qu'à rechercher la formation de nouveaux espaces politiques qui les englobent (communautés, régions, Europe) : on est encore davantage dans une quête de surterritorialité plutôt que dans celle de l'interterritorialité à proprement parler.

Cependant, les problèmes que soulève, à toutes échelles, l'arrivée sur le marché de la légitimité politique de nouveaux acteurs en voie de territorialisation, font entrer le monde contemporain dans la question interterritoriale (VANIER, 2003, 2004). Celle-ci naît de la remise en cause du principe de souveraineté territoriale, hérité de la longue période précédente, et vient s'insérer dans l'affrontement entre transterritorialité et supraterritorialité. À la transterritorialité globale (les stratégies des firmes qui rusent avec les régulations territoriales) ou locale (les comportements sociaux qui ont été décrits précédemment), tente de répondre une supraterritorialité globale (autant que possible : l'Union européenne) ou locale (l'intercommunalité dans ses formes les plus intégratives). Autrement dit, au jeu territorialement subversif d'acteurs non politiques qui « dépassent les bornes », s'opposent des logiques politiques plus englobantes et théoriquement plus puissantes. Or, non seulement ces logiques supraterritoriales ne semblent pas surmonter les conflits de souveraineté qu'elles entraînent entre les nouveaux et les anciens pouvoirs territoriaux – Europe *versus* États, communautés *versus* communes, etc. – mais elles ne s'avèrent pas plus efficaces que les anciennes pour réguler les expressions de l'interterritorialité sociale et économique, telles que résumées en première partie (pluralité, mouvement, connexion). L'interterritorialité sociale et économique requiert une véritable interterritorialité politique qui fasse du travail entre territoires, à toutes échelles, non pas le résidu de leurs missions politiques, mais le gage de leur efficacité globale. On n'en est certes pas là, mais il est permis de penser qu'a commencé, avec cette exigence, le troisième âge de l'interterritorialité.

Prospective de l'interterritorialité

Programmes d'intérêt communautaire de coopération transnationale Interreg, Missions interministérielles interrégionales

d'aménagement du territoire (Miiat⁶), réseaux de villes, conférences territoriales en Île-de-France et ailleurs (par exemple la région urbaine de Lyon), associations en formes « d'arcs »⁷ ou de toute autre figure spatiale mobilisatrice, protocoles, conventions, chartes et accords multilatéraux : l'ingénierie de l'interterritorialité est à l'ordre de jour, à toutes les échelles, et, mieux encore, les combinant.

À la lecture de cette énumération certainement incomplète et bien trop franco-française des formes cherchant à instituer de l'interterritorialité, on voit qu'il ne s'agit plus de fusionner des territoires dans un ensemble au gouvernement naissant et alternatif de ceux qui le composent, mais au contraire de partager des stratégies, des responsabilités et des efforts d'action, tout en continuant à les exercer par soi-même. L'exclusivité territoriale est battue en brèche, la souveraineté est à partager, ce qui revient à en remettre en cause le principe même, mais les territoires demeurent, et peut-être même, c'est tout le pari, se revivifient à l'exercice de l'articulation interterritoriale. Tel s'annonce le troisième âge de l'interterritorialité qui a trouvé avec la très accueillante gouvernance le paradigme de son pouvoir : car si le gouvernement est la forme achevée du pouvoir territorialisé, alors la gouvernance est sans doute la condition du pouvoir interterritorialisé. C'est ainsi qu'on peut proposer d'installer l'équation prospective de ce troisième âge entre deux hypothèses.

Dans la première hypothèse, le pouvoir territorialisé reste maître du jeu de l'interterritorialité, quelles qu'en soient les échelles. L'interterritorialité consiste à reconnaître que chaque organisation politique gestionnaire d'un territoire est prise dans un ensemble plus vaste à la coordination duquel elle doit contribuer : on peut parler de « devoir d'articulation », ou encore de « politique des échelles » (BRENNER, 1999). La contractualisation en est le mode technique dominant, mais non plus dans le registre de l'allocation des ressources du haut vers le bas avec addition des moyens dans

6 Désormais rebaptisées Medcie : Mission d'études et de coopération interrégionale et européenne.

7 Comme l'Association de l'Arc Latin, à laquelle adhère la quasi-totalité des collectivités locales de Nuts 3 de la façade nord-ouest méditerranéenne (départements français, provinces italiennes, généralités espagnoles), avec son siège à Barcelone et ses secrétariats à Séville, Montpellier, Gênes et Rome.

un périmètre donné qu'on connaît actuellement : la contractualisation interterritoriale vise les interfaces, les enjeux et objets communs à plusieurs territoires parce que les traversant, les ambitions partageables. Le lancement de contrats métropolitains annoncé en 2003, pourrait amorcer cette nouvelle génération contractuelle⁸. L'intercommunalité, l'intercommunautarité⁹, l'interdépartementalité, l'interrégionalité, et leurs combinaisons verticales – pour s'en tenir aux pouvoirs locaux – deviennent les cadres fondamentaux du travail politique des collectivités qui les composent. Ce faisant, l'interterritorialité signifie bien une nouvelle étape de la vie institutionnelle des territoires, y compris les plus anciens, ceux hérités de la fondation républicaine, et non pas leur disparition par fusion.

Cette configuration, dans laquelle les relations entre territoires deviendraient le moteur de leur action, prendrait place dans un compromis socio-spatial plus général entre pratiques interterritoriales et ancrages territoriaux pérennes. Pour la société comme pour son système politique, l'interterritorialité n'est pas l'agitation tous azimuts d'actions et de relations qui à force de s'offrir partout finissent par ne s'inscrire nulle part. Elle dessine, malgré sa complexité, un ensemble limité de liens et d'interfaces, proches ou lointains. Pluralité, mouvement et connexion ouvrent des horizons, mais les êtres territoriaux – sociaux ou politiques – que nous sommes, exercent un choix restreint parmi eux. L'interterritorialité ne serait alors rien d'autre, mais c'est déjà beaucoup, que l'arrangement de ces choix territoriaux, qu'il s'agisse de choix de pratiques sociales, ou de choix des politiques publiques qui en résultent.

Dans l'autre hypothèse, à l'opposé, l'interterritorialité politique procède d'un véritable dépassement des rapports historiques du pouvoir au territoire. La reconnaissance des collectivités politiques par leur territoire, à travers la notion de collectivité territoriale, reste une parmi d'autres, mais non plus le mode constitutif unique du politique. La société en réseaux exige d'autres régulations démocratiques que la seule démocratie territoriale, puisque cette

⁸ À condition, évidemment, que l'État dispose des moyens financiers et de la volonté politique de respecter sa parole contractuelle.

⁹ C'est-à-dire la coopération entre groupements intercommunaux.

société ne s'inscrit plus dans des territoires simples où son expression démocratique territorialisée peut peser sur l'ensemble de ses intérêts collectifs localisés. Il faut servir ses intérêts à travers la gestion de grands réseaux de services et de leurs lieux d'accès. Démocratie d'usagers ? Seulement à défaut de référer la citoyenneté à autre chose que du territoire. Mais pourquoi les grands réseaux de services collectifs devraient-ils rester sous l'autorité de logiques marchandes (par exemple ceux de télécommunication et d'information), ou de logiques techno-administratives (comme la plupart des grands services publics d'État) ? À défaut de pouvoir être saisis par les territoires, ces « réseaux qui nous gouvernent » devraient-ils rester à l'écart de l'idéal démocratique ?

Cette hypothèse d'une interterritorialité conçue comme un réseau d'autorités publiques qui installerait somme toute une autorité en réseau, peut sembler proprement utopique. Elle a cependant le mérite d'indiquer le chemin d'une émancipation spatiale qui a radicalement changé de nature. À la libre administration des collectivités territoriales, conquise dans une bataille républicaine qui n'est pas achevée, peuvent en effet s'ajouter aujourd'hui non seulement la libre administration de leur mise en relation, chantier immédiat de l'interterritorialité, mais aussi la libre administration des réseaux d'intérêts collectifs qui débordent les territoires, chantier non moins contemporain pour tout système politique qui voudrait continuer à réguler la société dont il émane.

Conclusion : éléments pour une théorie de l'interterritorialité

La notion polysémique de territoire a donné lieu à un puissant faisceau de théories dans plusieurs sciences sociales. Il est tentant de chercher à le prolonger par une théorie de l'interterritorialité. Celle-ci viendrait bousculer l'idéologie territoriale en la confrontant à deux autres grands modes « d'être au monde » que sont le réseau et le lieu. Ce bousculement est d'abord sociétal et économique, mais il en appelle un autre, politique, en partant du postulat que le second procède du premier, toujours avec un certain retard, même s'il n'est

pas sans l'influencer. En proposant une relecture historique du jeu des territoires, au nom de l'interterritorialité et à travers ses trois âges, cette théorie défend qu'il s'agit d'une lente émancipation spatiale, ce qui n'est pas adopter une position finaliste puisque cette émancipation est constamment redéfinie dans ses valeurs sociales. C'est pourquoi d'ailleurs, elle peut prétendre à une portée prospective, et non prédictive, à travers laquelle territoires, réseaux et lieux continuent de jouer chacun leur rôle, mais selon des évolutions et dans des configurations différentes.

Une théorie de l'interterritorialité, comme toutes les théories de l'entre-deux, s'inscrit dans le paradigme de la complexité. Elle le sollicite d'une triple façon. D'abord, parce qu'elle traite du multiple, irréductible, et non de l'unitaire, simplificateur : échelles multiples, appartenances et identités multiples, pouvoirs multiples, sont le point de départ de la problématique qui ne prétend pas résoudre la multiplicité, mais bien faire avec. Ensuite, parce qu'elle réfute la distinction entre les logiques internes et les logiques externes de son objet de départ, le territoire : par l'interterritorialité ces logiques s'alimentent mutuellement et l'idée de frontière entre le dedans et le dehors, si nécessaire au territoire, s'en trouve considérablement perturbée. Enfin, parce qu'elle accepte de demeurer dans la contradiction entre tout ce qui continue à faire malgré tout « territoire », et tout ce qui contribue à le remettre en cause : c'est l'hybridation, ou la combinatoire, des rapports à l'espace, qui fait le cœur d'une théorie de l'interterritorialité, et non la conviction d'une mutation postterritoriale qui ferait passer d'un état simple à un autre.

On voit qu'une théorie de l'interterritorialité a encore tout à construire pour éclairer ses principales figures que sont l'articulation, l'interface, l'arrangement, le réseau de territoires, et les formes différenciées que ces figures prennent selon les contextes d'interterritorialité. Bien entendu, théorie largement inductive, c'est-à-dire procédant de l'observation de faits concrets et contingents et non pas de l'importation d'un modèle normatif, elle ne vaudra que par le débat qu'elle provoquera, en particulier le débat « interterritorial » entre les différentes disciplines des sciences sociales, non sans veiller à ce que les sciences du vivant et celles de l'information pourront lui apporter en la matière. Comme le chantier politique, le chantier théorique de l'interterritorialité est largement devant nous.