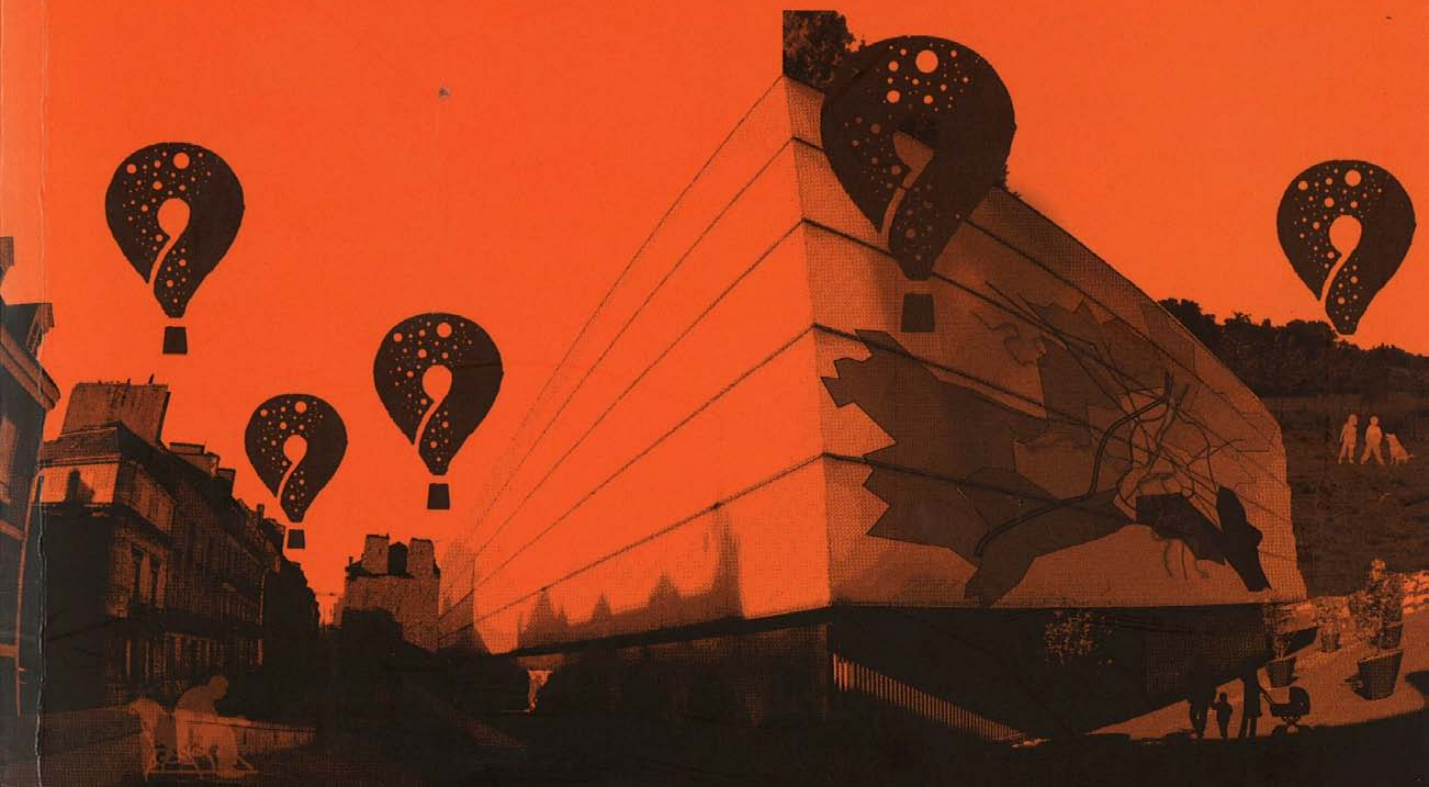


Éditions  
La Librairie des territoires

QUAND  
DES TERRITOIRES l'ambition  
INTERPELLENT d'un conseil  
LES CHERCHEURS de développement

UN LIVRE COORDONNÉ PAR  
SYLVAIN ALLEMAND, VIRGINIE AUFFROY,  
JAMES RENAUD ET DOMINIQUE ROYLOUX



# COMMENT HABITER ET GOUVERNER LA GALAXIE DES TERRITOIRES <sup>1</sup>

**MARTIN VANIER,**

GÉOGRAPHE ET PROFESSEUR À L'INSTITUT DE GÉOGRAPHIE ALPINE DE L'UNIVERSITÉ JOSEPH-FOURNIER-GRENOBLE I. IL A NOTAMMENT PUBLIÉ *LE POUVOIR DES TERRITOIRES. ESSAI SUR L'INTERTECTORIALITÉ* (ANTHROPOS, 2008).

*Longtemps, le monde s'est organisé en villes et campagnes. Des citadins et des urbains d'une part, des campagnards et des ruraux d'autre part, vivaient côte à côte, à la fois dans la distance et la complémentarité. Chaque ville, agglomération, bassin, terroir, était un « pays » en lui-même, une fraction de société, avec son identité, ses repères, parmi lesquels ses élus. La mosaïque territoriale avait beau être riche et diverse, elle restait simple dans son principe.*

*Le monde a changé. Les circulations ont battu et rebattu les territoires, comme on le fait des cartes à jouer. L'heure est à la complexité ; la gestion du temps compte autant que la gestion de l'espace. C'est qu'il y a tant de lieux à fréquenter chaque jour, tant d'acteurs avec lesquels s'entendre, tant de choix à combiner. Habiter et gouverner la complexité des territoires entremêlés, c'est se redonner des règles, pour exercer plus collectivement les nouvelles libertés offertes par le pluralisme géographique.*

L'intervention de Martin Vanier a porté sur les transformations qui ont affecté nos rapports aux territoires et les conséquences qui en résultent pour les élus, les administrations et les citoyens. Elle a été l'occasion de mettre en avant de nouveaux concepts (interterritoria-

lité, tiers-espace...) destinés à renouveler notre manière d'appréhender nos relations aux territoires et à nous aider à imaginer autrement les modalités de leur gou-

1 – Séance du 2 avril 2009.

vernance (I). Dans cette perspective, Martin Vanier revient sur le phénomène de périurbanisation, mais pour y poser un regard moins pessimiste que celui couramment admis (II). Il intervient au titre de géographe mais aussi à la lumière de son expérience d'élu local.

## I - Une galaxie de territoires

Martin Vanier part du constat suivant : nous ne vivons plus l'essentiel de notre temps dans un territoire donné, comme nos grands-parents ou arrière-grands-parents mais une « galaxie de territoires ». Même si, aujourd'hui encore, les individus se définissent en rapport à un territoire (leur lieu de naissance, la région de leur enfance ou celle dont sont originaires leurs aïeux), ils fréquentent quotidiennement ou chaque semaine plusieurs territoires. Un petit exercice suffit pour s'en convaincre : l'établissement de la liste des lieux qu'on fréquente au cours d'une journée, durant la semaine passée et à venir, pour son travail, ses loisirs, ses obligations administratives, que ce soit à pied, en voiture, en train, voire en avion...

### Une mobilité généralisée

Cette galaxie est l'expression sur le plan territorial d'une autre réalité : la mobilité généralisée qui caractérise nos sociétés contemporaines. Nous en avons bien fini avec le monde à vitesse lente et donc cloisonné, limité. La vitesse et les moyens de transport permettent désormais l'accès à plusieurs territoires. Notre « géographicité » s'inscrit donc dans des réseaux davantage que dans des espaces continus.

Cette réalité a commencé à se généraliser à partir du XX<sup>e</sup> siècle et s'est, depuis, largement imposée non sans faire l'objet de critiques récurrentes (cf. les écrits de Paul Virillo). Martin Vanier propose d'y voir une évolution positive participant d'un mouvement d'émancipation des individus. À travers leurs mobilités, ceux-ci tissent d'autres liens

sociaux, suscitent de nouvelles sociabilités. En témoignent, entre autres phénomènes significatifs, les anniversaires ou fêtes célébrées en commun par les usagers qui fréquentent le même TER.

Sur un plan théorique, Martin Vanier évoque les travaux de sociologues anglo-saxons (John Urry pour ne citer que la figure la plus emblématique) qui proposent de refonder la société sur le principe de la mobilité (et non plus le travail). La mobilité s'impose comme le principe constitutif de nouveaux collectifs, de nouvelles pratiques sociales.

### De nouvelles catégories à inventer

Dans ce contexte, un certain nombre de repères, de rapports à l'espace dont nous avons hérité de génération en génération, se brouillent pour aboutir à une expérience plurielle des territoires.

C'est dire l'enjeu culturel des changements à opérer. Il nous faut nous doter de catégories de pensées plus appropriées à notre rapport aux territoires. C'est ce que s'emploie justement à faire Martin Vanier en forgeant des concepts en forme de néologismes.

### Des grappes de villes

Sur le plan territorial, la mobilité généralisée s'est traduite au cours de ces 10-15 dernières années par la périurbanisation.

Au-delà de ce phénomène que d'aucuns dénoncent a priori (en parlant d'« étalement urbain »), Martin Vanier met en évidence la formation de grappes de villes avec entre les villes, des campagnes et des territoires ni tout à fait urbains, ni tout à fait ruraux, ce que Martin Vanier appelle le « tiers espace ». Cette configuration qui échappe aux limites administratives remet en cause la notion de bassin (de vie ou d'emploi).

Martin Vanier distingue à l'échelle de l'Hexagone jusqu'à 5 grappes métropolitaines :



- la région Rhône-Alpes : un seul et même système urbain qui fonctionne de proche en proche à travers les mouvements pendulaires des navetteurs ;
- dans le sud : l'ensemble formé par la région Paca et le Languedoc Roussillon ;
- dans le nord-est : une partie de la Bourgogne et de la Franche-Comté ;
- une partie du bassin parisien ;
- une partie du Nord-Pas-de-Calais (Flandres).

A l'ouest, les entités urbaines continuent à dominer mais, dans un avenir proche, nous assisterons à la constitution de grappes métropolitaines englobant Rennes et Nantes ainsi que d'autres agglomérations.

### Cerveau et territoire

Pour illustrer la complexité des relations entre les territoires, Martin Vanier s'appuie sur une métaphore : celle du cerveau dont les recherches en neurologie ont considérablement progressé, non sans souligner son extrême complexité.

Après la découverte des neurones (XIX<sup>e</sup> siècle), des synapses (années 50), la recherche met en évidence les astrocytes, ces cellules constituant un réseau parallèle de distribution de l'information entre les neurones voire de reproduction de neurones (neurogenèse).

Ces avancées témoignent s'il en était besoin que l'on a tout à gagner à se confronter à la complexité de la réalité plutôt que de la simplifier, y compris dans l'analyse des rapports aux territoires.

Et si, avec ses villes, ses échanges, ses interfaces, le territoire s'apparentait au cerveau ?

Loin de s'opposer, territoires et réseaux entretiennent des rapports. Aujourd'hui plus que jamais, un territoire est parcouru de réseaux, pour le pire (cf. le réseau ferroviaire qui coupe le territoire) et le meilleur (un réseau de transport permet de connecter des territoires les uns aux autres).

Il n'est pas jusqu'aux recherches sur la maladie d'Alzheimer qui n'éclaircissent sous un autre jour le territoire dans son rapport à la mémoire. D'après les dernières avancées de ces recherches, la perte de mémoire serait due à une modification du flux d'informations au niveau des synapses (et non à l'effacement de neurones). Et s'il en allait de même pour un territoire ? Le territoire ne serait un lieu de mémoire que dans la mesure où il y a circulation grâce, précisément, à l'existence de réseaux. Un territoire sans réseau risquerait donc de perdre sa mémoire.

Poursuivant l'analogie, Martin Vanier observe que, contrairement à ce qu'on pensait, les neurones se multiplient (neurogenèse). Et s'il en était de même des points centraux et des centralités d'un territoire ?

### Affronter la complexité du territoire pluriel

On connaît les limites de toute analogie. Celle-ci vise à rappeler tout ce qu'on risque de perdre à ne pas affronter la complexité. Pourquoi la complexification qui caractérise les recherches sur le cerveau ne serait-elle pas admise dans le cas de l'analyse des territoires ? L'intelligence du territoire réside dans la capacité à le lire dans sa complexité et non à le simplifier. Faut-il le rappeler : ce qui est complexe n'est pas forcément plus compliqué.

### De l'aménagement du territoire au management de l'espace mobile

Cette complexification de nos rapports aux territoires nous place cependant devant d'importants défis :

- la réorganisation des pouvoirs locaux : ceux-ci sont encore et toujours ultra territoriaux, attachés à un périmètre ;
- la mise en œuvre de politiques publiques de façon à ce qu'elles collent au plus près de la réalité de la vie quotidienne des gens ;

- une révision de notre conception de l'aménagement du territoire. Ce dernier a fait tellement parler de lui, il nous est si familier qu'il apparaît comme une évidente nécessité. Or, l'aménagement du territoire qui a été mis en œuvre à partir des années 40-50 s'appuie sur une doctrine constituée autour de trois valeurs qui ne sont plus en adéquation avec l'interterritorialité :

- l'équilibre du territoire (entre Paris et la province, entre les villes et la campagne...);
- l'autonomie des territoires;
- la proximité : les populations qui y habitent doivent pouvoir y travailler.

Si ces valeurs convenaient dans le contexte des années 50, celui d'un monde lent, à l'horizon limité et fondé sur le principe d'unicité (chacun est attaché à un territoire), elles ne correspondent plus au monde actuel, marqué par la périurbanisation.

## II - Voir autrement le périurbain

En effet, les territoires périurbains sont dédiés principalement à l'habitat, dépendent d'une agglomération ; enfin, ils sont plus ou moins diffus et donc contraires au principe de proximité. D'où les critiques dont la périurbanisation n'a cessé de faire l'objet, en France du moins. Sauf que c'est l'espace dominant, fruit de surcroît de décisions individuelles mais aussi collectives : de maires à travers leur P.O.S. ; de promoteurs immobiliers à travers la promotion de lotissements ; de ménages désireux d'accéder à la propriété.

Et si notre attachement plus ou moins conscient à la doctrine traditionnelle de l'aménagement du territoire nous empêchait de voir les potentialités de ce périurbain ?

À la lumière de scénarii de prospective, Martin Vanier montre comment le périurbain pourrait satisfaire à de nouvelles exigences et être ainsi le lieu d'invention de nouveaux rapports aux territoires :

- les besoins énergétiques : d'ici quelques années, en effet,

les ménages seront incités à produire une part croissante de l'électricité dont ils auront besoin pour se chauffer, s'éclairer, faire rouler leur voiture. Des solutions techniques leur permettront de le faire à l'échelle d'une maison individuelle (à énergie positive). Dans cette perspective, la ville diffuse devrait s'imposer. Une vision tout sauf « politically correct », mais qui a le mérite de décentrer le regard habituellement posé sur la périurbanisation ;

- les rapports à la nature. Au regard des besoins de nature des citadins, le périurbain pourrait s'imposer comme un nouvel espace vertueux. Mais il s'agira alors d'un périurbain conçu comme un rivage, un front contenu, une sorte de limite devant les espaces littoraux, verts, sauvages, agricoles... soit le tiers espace.

### Un " naturbanisme "

Cette nouvelle manière d'envisager le périurbain ouvre la voie à un « naturbanisme », selon l'expression du sociologue Yves Chalas. On pourrait désigner par là un urbanisme qui prend en compte la diversité des fonctions de la nature, au nombre de six :

- la nature alimentaire : celle qui nous procure notre alimentation et renvoie donc à des enjeux de traçabilité et de qualité. Une nature dont les communautés urbaines ne se préoccupent pas mais qu'elles seront amenées à traiter pour répondre aux exigences des consommateurs et à leur l'intérêt croissant pour les circuits courts de production ;
- la nature récréative, quasi domestique (bois, parcs, etc.) dont nous avons besoin pour le confort de notre existence;
- la nature paysagère qui constitue un substrat culturel également essentiel à notre équilibre ;
- la nature des ressources, autrement dit métabolique, qui nous insère dans un cycle de vie ;
- la nature du vivant non humain, soit la biodiversité végétale et animale ;



- la nature sauvage dont nous avons aussi besoin pour appréhender l'humain dans son rapport à l'autre.

Le « naturbanisme » veille à ménager de la place pour chacune de ces natures dans un cadre nécessairement pluri-territorial : toutes ne peuvent en effet être concentrées sur un seul et même territoire. Mais à défaut de les avoir toutes à portée de main, nous disposons de nos capacités de mobilité pour accéder à ces différentes fonctions de la nature.

### Quels défis pour les acteurs ?

Ces évolutions et perspectives interpellent le monde politique dans ses différentes composantes : les élus, les professionnels de la gestion administrative (agents de la fonction publique territoriale ou de structures publiques et parapubliques), les citoyens.

Ces trois catégories se sont définies historiquement dans un rapport étroit à un territoire :

- l' élu : il est censé « représenter » un territoire, sur un registre qui n'est pas sans évoquer une certaine féodalité (ne parle-t-on pas d'ailleurs de « fief » ? De « l'enfant du pays » ? etc.).
- l' administration : elle est organisée hiérarchiquement, en directions, services, sous services et son action est censée se limiter aux limites administratives d'un territoire ;
- le citoyen : il vote là où il habite ; la compétence qu'il met en avant ou qu'on sollicite l'est au nom d'un principe de proximité.

Une société en mouvement ne peut se satisfaire d'un monde politique fondé sur des territoires cloisonnés, hiérarchisés, exclusifs, autonomes. L'heure est venue pour les élus, les administrations et les citoyens d'entrer dans un monde politique interterritorial.

Pour l' élu, cela signifie concrètement renoncer à l'illusion d'un pouvoir souverain. Les élus sont de fait dans

des logiques de coopérations et de partenariats, avec l'Etat ou d'autres collectivités locales. Leur souveraineté est partagée. Prenons un collège. En principe, c'est l'affaire du conseil général. Dans les faits, son fonctionnement dépend de nombreux acteurs situés à différents échelons : outre les équipes administratives, éducatives et les parents, le département, la commune, l'Etat...

Aujourd'hui plus que jamais, la capacité d'un élu à coopérer, négocier, à trouver des appuis ou alliés pour mettre en place une politique publique devrait être valorisée.

Négocier, coopérer... Ces notions appartiennent au vocabulaire des relations internationales où il est désormais admis que les « puissants » sont ceux qui sont à même de constituer des coalitions. Pourquoi, s'interroge Martin Vanier, ce qui est vrai à ce niveau ne devrait-il pas l'être au niveau local ?

De même, les administrations doivent davantage coopérer, s'organiser en missions, en fabriquant des collectifs de professionnels. Dans cette perspective, il ne s'agit plus de confier à une collectivité une compétence exclusive dans un domaine donné, mais de créer les conditions d'une coopération entre les collectivités concernées. Prenons la gestion du transport ferroviaire régional. Il est en principe de la compétence régionale. Cela a-t-il un sens dès lors que les déplacements individuels articulent plusieurs modes de transports ? En réalité, il conviendrait de mobiliser l'ensemble des collectivités locales concernées (outre la région, les communes, les départements, sans oublier l'Etat et les autres régions traversées par la voie ferrée) pour organiser un système de mobilité intégrant l'ensemble des modes.

Déjà, les politiques de la ville mettent en œuvre des maîtrises d'ouvrages urbaines sociales (Mous). Selon ce principe, des « administrations partagées » mobilisent des groupes composés de techniciens communaux, départementaux, régionaux, autour de missions (ces

groupes devant rendre compte de leurs actions aux différents échelons concernés).

Une proposition du rapport Balladur de 2009 sur la réforme des collectivités territoriales va dans le bon sens, estime Martin Vanier. Elle consiste à associer un élu à deux niveaux : le département et la région, ou la commune et la communauté de communes. Dans cette perspective, le rôle de l'élu n'est plus tant d'exercer une souveraineté sur un territoire que de faire le lien, d'articuler deux niveaux de territoires, en faisant travailler ensemble leurs administrations respectives. Mais en dehors de cette mesure, estime Martin Vanier, le rapport Balladur a préféré la simplification plutôt que d'affronter la complexité inhérente à la galaxie des territoires.

Et le citoyen ? Il devrait être sollicité pour sa connaissance des enjeux planétaires, et pas seulement locaux, à travers des forums ou des conseils locaux planétaires qui tireraient profit des réseaux transnationaux auxquels il participe, à travers le net notamment. Les plans climats territoriaux sont à cet égard un bon exemple de la possibilité de mobiliser les citoyens sur des enjeux à la fois locaux et planétaires.

En bref, il ne s'agit plus seulement pour le citoyen d'agir local et penser global, mais d'agir et de penser local et global.

On le voit, habiter et gouverner la galaxie des territoires est un sujet difficile. Face à la complexité du sujet, une tentation existe, celle du rejet et de la simplification.

On a, au contraire, intérêt à affronter la complexification de nos rapports aux territoires pour mieux prendre la mesure des potentialités qu'elle offre. Dans cette perspective, il ne s'agit plus d'« administrer » des territoires mais de convaincre d'autres territoires de former une galaxie en évitant que des franges de la population ne soient victimes de l'inter territorial, abandonnés en quelque sorte à un univers intergalactique !

## L'INTERTERRITORIALITÉ

### DANS LE CONTEXTE POITEVIN

L'interterritorialité a été au cœur de deux chantiers portés par la coordination des Conseils de développement de la Vienne : dès 2004, l'accompagnement de la naissance du Schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Seuil du Poitou ; en 2011 : la formalisation d'un livre vert pour une politique de la mobilité durable.

Les mobilités, qu'elles soient professionnelles ou personnelles, familiales, etc. s'exonèrent des frontières administratives (47% des salariés du Grand Poitiers vivent en dehors de l'agglomération). Fort de ce constat, le CDR s'est associé, en 2004, aux six autres Conseils de développement limitrophes du département de la Vienne pour diagnostiquer les besoins de mobilité des populations (en termes de moyens mais aussi de lisibilité) ; suggérer des modes de collaboration pertinents (à travers, par exemple, des espaces d'échange et de mutualisation d'études) ; ou encore identifier les niveaux d'intermodalité attendus par les habitants (transports en commun, liaisons douces, billettique commune, co-voiturage...).

Les Conseils de développement sont d'autant plus adaptés au traitement de ce genre de problématique qu'ils sont les seules instances en capacité de s'extraire des découpages administratifs et d'aider les parties concernées à formuler des propositions communes. La coordination des Conseils de la Vienne figure d'ailleurs comme un partenaire privilégié du SCOT en élaboration.

L'expertise citoyenne portée par les Conseils de développement peut en effet venir compléter l'expertise scientifique et technique, et contribuer à l'instauration d'une relation de confiance entre les différentes catégories d'acteurs locaux.

**VIRGINIE AUFFROY, ANIMATRICE DU CDR**



*L'intervention de Martin Vanier a suscité plusieurs interrogations sur la responsabilité des citoyens ; l'interterritorialité au regard des mobilités liées au travail ; les enjeux identitaires ; etc.*

### - Sur la responsabilité des citoyens

Une personne s'interroge sur les risques de sacraliser le citoyen, de lui prêter des aptitudes plus grandes que les élus à vivre l'interterritorialité. En réalité, beaucoup de citoyens s'en remettent encore aux décisions des administrations.

Martin Vanier rejoint ce point de vue en considérant que les acteurs ayant le plus pris la mesure des enjeux de l'interterritorialité sont les élus eux-mêmes qui ont su "ruser" pour contourner les pesanteurs de l'organisation territoriale, en introduisant plus de flexibilité dans le gouvernement des territoires. A cet égard, la pratique du cumul des mandats peut être interprétée comme le résultat de la prise de conscience d'élus de la nécessité d'être à plusieurs échelons territoriaux. De même, les syndicats intercommunaux organisés autour de thèmes (transports, gestion de l'eau,...) témoignent de la prise de conscience d'élus du fait qu'ils ne peuvent prétendre répondre aux besoins des populations à l'échelle d'un seul et même périmètre. En revanche, Martin Vanier craint que les administrations ne fassent preuve d'inertie tant le souci de préserver leurs prérogatives est fort.

Entre élus et administrations, les citoyens réagissent, eux, de façon différenciée. Si les uns pratiquent déjà l'interterritorialité, d'autres y résistent ou s'enferment dans des territoires. C'est tout l'enjeu « social » de l'interterritorialité qui expose aussi à de nouvelles formes d'inégalités.

La mobilité généralisée est une bonne nouvelle, mais sans doute convient-il de ne pas en faire trop non plus. C'est l'enjeu de la condition sociale de l'homme mobile qui appelle une réflexion sur une éthique de la mobilité.

### - L'interterritorialité au regard de la mobilité du travail

**Anne Bonnefoy (Espace Mendès France)** s'interroge sur les différences générationnelles entre les étudiants qui parviennent à distinguer lieu de résidence principale et lieu d'études ou de travail et les générations qui conditionnent encore fortement l'un à l'autre.

Pour Martin Vanier, la capacité à quitter un lieu dépend de celle de créer du lien. On sera d'autant plus enclin à changer de lieu de travail ou de résidence qu'on peut créer des liens ailleurs. Il cite le cas d'exploitants agricoles de pays d'Amérique latine qui n'hésitent pas à changer de lieu, à la différence de leurs homologues français et européens, « attachés » à leurs terres.

### - Sur la manière d'organiser la réflexion autour de ces enjeux

**James Renaud (Président du CDR)** évoque le résultat des travaux menés par le Conseil à la demande du



Grand Poitiers en signalant que le conseil avait pris acte, notamment, de la nécessité de penser le développement économique du territoire en repensant les formes de coopération. Si les membres (élus, fonctionnaires, représentants de la société civile) voient ce qu'il ne faut pas faire, en revanche, la question se pose à eux de savoir comment faire.

**Martin Vanier** suggère l'organisation d'une conférence territoriale élargie aux citoyens, pour discuter de la manière d'agencer les territoires, urbains et ruraux ou combinant les deux, avant même de décider qui fait quoi et dans quel périmètre. Si la décentralisation a conféré de nouveaux pouvoirs aux élus locaux, l'heure est venue pour eux de réfléchir aux modalités de son partage, ce que tous ne sont pas encore prêts à faire.

Faute d'une réflexion de ce genre, le risque est de voir le gouvernement des territoires dominé par les opérateurs publics et privés des réseaux.

### - Sur les rapports de pouvoir au sein de l'interterritorialité

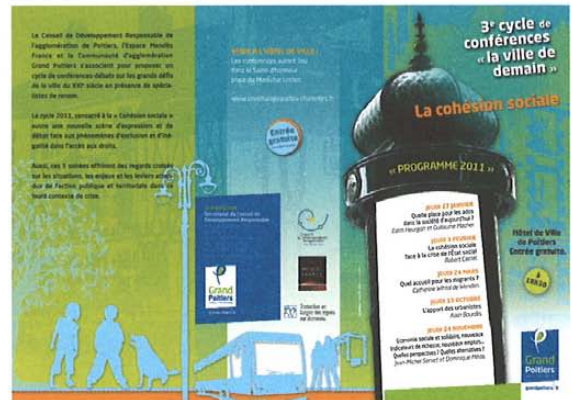
Plusieurs questions ont porté sur les modalités du gouvernement interterritorial au regard des notions de concurrence, de compétition ou des rapports au pouvoir...

Pour être une nouvelle forme de gouvernement, l'interterritorialité ne met pas fin aux rapports de pouvoir, à la compétition et à la concurrence entre élus. Seulement, l'enjeu se déplace : il ne s'agit plus tant de contrôler un territoire que d'être capable de gérer les liens entre plusieurs territoires. Autrement dit, l'interterritorialité ouvre une nouvelle ère où la lutte politique portera sur la captation de la position du chef d'orchestre, entre un Etat qui tente de compenser

l'amaigrissement de ses moyens par la reconnaissance de sa fonction de régulation, les régions ou encore l'Europe qui met en avant les moyens financiers dont elle dispose pour ses politiques régionales.

### - Sur les identités locales

Sont-elles solubles dans l'interterritorialité ? En réponse à cette question, Martin Vanier manifeste son intérêt pour le fédéralisme dans la mesure où il peut se définir comme l'organisation politique permettant à des territoires et peuples différents de coexister malgré leurs différences et leurs conflits. Une vision qui peine cependant à s'imposer dans un pays comme la France, encore imprégnée d'une vision hiérarchique du pouvoir et de l'organisation territoriale.



Cycle de conférence du CDR 2011 " la cohésion sociale " , Agence Rinocéros, 2011