

Les *soft spaces* : les nouveaux territoires sans limites ?

AUTEURE

Lauranne JACOB

RÉSUMÉ

Partant de l'observation concrète de terrain selon laquelle les territoires de projets ou d'actions se multiplient et que la gouvernance territoriale suit le mouvement en s'adaptant et en intégrant les nouveaux acteurs, le concept de « *soft space* » paraît intéressant pour décrire et analyser les évolutions territoriales. Ce concept envisage le territoire comme un espace aux limites floues, ce qui lui confère une certaine adaptabilité. Il permet d'envisager le dépassement des découpages administratifs, politiques classiques et incite à une meilleure coordination entre eux. Cette évolution vers des territoires souples va de pair avec l'évolution du droit et en particulier la production des normes. Les nouveaux territoires ou territoires de projets ne sont plus uniquement le résultat d'un acte juridique opposable, mais davantage de chartes, de stratégies, de schémas non opposables car non prévus par la loi et n'étant pas non plus de véritables contrats. La souplesse est le maître mot. Quelles en sont les conséquences sur la représentation des territoires ?

MOTS CLÉS

Limite, gouvernance, souplesse, coordination, représentation

ABSTRACT

Direct field observations show that territories of projects have multiplied during the last decade, but also that territorial governance has followed the movement by adapting and integrating new actors. The concept of "soft space" seems interesting to describe and analyse this territorial evolutions. This concept considers territory as a space with fuzzy boundaries, which gives it a certain adaptability. This allows to consider the overcoming of the traditional political and administrative boundaries, and allows a better coordination between all territories. This move towards soft spaces goes hand in hand with the evolution of law whose standards are no longer solely produced by law. Indeed, new territories or territories of projects are no longer simply the result of an opposable legal act, but more of charters, strategies or development perspectives that are not opposable because they are not provided for by law. Softness is the master word. What are the impacts on the representations of territories?

KEYWORDS

Boundaries, Governance, Softness, Coordination, Representation

INTRODUCTION

L'idée défendue ici est celle d'un dépassement des limites classiques des territoires politiques, administratifs, judiciaires, basé sur deux observations : d'une part la multiplication des territoires (territoire d'actions, territoire de projet...) qui s'ajoutent aux territoires institutionnels (communaux, intercommunaux), politiques et administratifs (circonscriptions administratives ou électorales), judiciaire... et d'autre part sur la mouvance des périmètres de ces territoires. En effet, les limites territoriales évoluent au fil du temps et ont tendance cette dernière décennie à changer notamment du fait des réformes territoriales, en France et en Italie. Les niveaux de gouvernement, qui correspondent généralement aux circonscriptions électives, sont dépassés puisque leurs limites ne correspondent pas aux nouveaux territoires.

La gouvernance contrairement au gouvernement fait une large place à la représentation citoyenne et permet, en théorie, d'impliquer davantage les citoyens, les habitants dans les processus de prise de décision.

Les résultats présentés sont issus d'une recherche doctorale pluridisciplinaire (géographie et droit) (Jacob, 2017) portant sur la gouvernance transfrontalière alpine et plus spécifiquement sur deux terrains d'étude (l'Espace Mont-Blanc et Alpi Marittime-Mercantour) et des résultats d'un programme ESPON Actarea¹ auquel j'ai participé pour l'étude du cas genevois. En effet, les recompositions spatiales autour des frontières constituent un résultat majeur, directement en relation avec l'évolution de la gouvernance transfrontalière, qui encourage les acteurs à étendre le champ de la coopération dans des domaines toujours plus larges, les invitant ainsi à étendre leur territoire pour le rendre plus cohérent avec les actions menées dans le cadre des projets.

Le contexte transfrontalier invite aux dépassements des limites en particulier de la frontière, qui est la limite par excellence, qui délimite la souveraineté d'un État et justifie l'application d'un droit national. La question de la représentation d'un territoire transfrontalier est délicate et interroge ses limites.

1. RUPTURE ET DÉPASSEMENT DES CADRES THÉORIQUES CLASSIQUES

Cette réflexion théorique est en rupture avec les cadres théoriques classiques de l'analyse des territoires ou s'appuie dessus pour les dépasser. En effet, elle invite à la rupture avec des conceptions classiques à la fois juridiques et géographiques du territoire précisément délimité, mais aussi à séparer les compétences des échelons politiques par rapport à leur territoire d'action.

La réflexion repose nécessairement sur les liens entre le pouvoir et son expression sur un territoire (Raffestin, 1983). De même, le droit s'applique sur un espace défini ou entre des parties identifiées. La production de la norme n'est plus uniquement assurée par la loi ou par la voie contractuelle ; on assiste à l'émergence notamment de nouvelles modalités de production de territoire, par l'intermédiaire de stratégies, de chartes et d'autres documents qui n'ont pas de valeur juridique et qui ne sont pas opposables devant un tribunal. Ce mouvement de soft law a d'abord été observé dans le domaine du droit international avant de se diffuser dans tous les domaines et d'être utilisé comme un outil de développement territorial.

L'analyse repose sur le concept d'interterritorialité (Béhar *et al.*, 2014 ; Vanier, 2008) ou encore celui d'assemblage territorial (Retailé, 2011), qui permettent d'envisager des relations entre les territoires. Face à la multiplication des territoires de projet, la coordination entre les différents projets et territoires est nécessaire et même indispensable. Selon Vanier, l'interterritorialité serait signe d'émancipation et de liberté par son caractère transgressif de la limite, mais dans sa conception le propre du territoire reste celui d'avoir des limites. Une autre étape est franchie avec la proposition de « territoire multisitué » (Giraut, 2014) qui désigne certains espaces sans continuité spatiale et dont la territorialité repose sur l'assemblage fonctionnel de plusieurs lieux et permet de considérer la complexité territoriale découlant de la production de nouveaux territoires. Ces concepts ont préparé le terrain pour l'étape suivante, celle du soft space, c'est à dire des limites floues.

1 Travaux en cours non encore publiés.

2. LE SOFT SPACE

L'étude de la gouvernance des territoires transfrontaliers a mis en évidence une évolution du cadre de la gouvernance qui oscille entre formalité et informalité. Cette distinction entre la gouvernance formelle et informelle se traduit spatialement par une différenciation entre « *hard* » et « *soft spaces* » (Allmendinger & Haughton, 2007). Les auteurs définissent et distinguent les deux notions de la façon suivante : « *Hard spaces are the formal, visible arenas and processes, often statutory and open to democratic processes and local political influence fuzzy boundaries. [...] "Soft spaces" are the fluid areas between such formal processes where implementation through bargaining, flexibility, discretion and interpretation dominate* »². Ils sont encore plus précis dans leur récent ouvrage consacré au concept (Allmendinger et al., 2015) avec cette phrase : « *We use the term "soft spaces" in this book to refer to the emergence of new, non-statutory or informal planning spaces or processes* »³. Les mots clés sont énoncés, la définition n'est plus a contrario comme précédemment où ils se référaient au *hard space* pour définir le *soft space*. Ces nouveaux espaces géographiques existent indépendamment des territoires politiques, ils les dépassent. Les *soft spaces*, territoires non institutionnels et informels, s'inscrivent nécessairement dans des relations avec les territoires formels *hard spaces* (Allmendinger & Haughton, 2009).

Ces *soft spaces* sont donc des territoires plus ou moins formels aux limites floues. L'expression « plus ou moins formel » permet d'attribuer ce qualificatif à des territoires institutionnels mais dont le périmètre est susceptible d'évoluer notamment dans le cadre de projets futurs. Une rédaction juridique astucieuse et audacieuse autorise à élargir des périmètres formels définis y compris dans des actes juridiques contractuels. Le concept de *soft space* tient compte des représentations territoriales fluctuantes des acteurs des territoires.

3. MISE EN ÉVIDENCE DES SOFT SPACES AVEC LES CAS D'ÉTUDE

L'argumentation repose sur l'analyse de trois cas d'étude transfrontaliers : la coopération transfrontalière Espace Mont-Blanc entre la France, l'Italie et la Suisse, la coopération institutionnelle du GECT Alpi Marittime-Mercantour reposant sur le jumelage et la réunion de deux parcs frontaliers (France, Italie), et enfin la région genevoise située à cheval sur la frontière France–Suisse dont la coopération dépasse l'agglomération franco-genevoise et réunit différentes instances de coopération transfrontalière dont chacune possède son propre périmètre.

La méthodologie repose sur la comparaison des trois cas d'étude ; deux sont situés en montagne, le dernier est un cas métropolitain classique mais néanmoins tout aussi complexe du point de vue de la gouvernance et les périmètres d'action. Dans les trois cas, c'est l'étude de la gouvernance institutionnelle mais aussi de la gouvernance des projets qui a conduit à s'interroger sur les territoires de coopération.

Le contexte propre à chaque État est particulièrement intéressant car il conditionne aussi les

2 « Les *hard spaces* correspondent à des aires et des processus formels et visibles, souvent statutaires (s'inscrivant dans un cadre légal) et ouverts aux processus démocratiques et à l'influence politique locale, ces espaces correspondent aux territoires classiques. [...] Les "*soft spaces*" correspondent à des zones fluides ou souples qui coexistent au milieu de processus formels. Ils sont mis en œuvre par la négociation, grâce à une marge de manœuvre et sont à la discrétion de l'interprétation dominante » [traduction de l'auteure].

3 « Nous utilisons le terme "*soft spaces*" dans ce livre pour désigner l'émergence de nouveaux espaces ou processus de planification non statutaires (légaux et réglementaires) ou informels » [traduction de l'auteure].

évolutions territoriales. En effet, les réformes territoriales menées depuis 2010 en France et à peu près à la même époque en Italie encouragent aux regroupements intercommunaux et à la création de métropoles. En Italie, la volonté clairement affichée est celle de supprimer des échelons territoriaux afin de faire des économies, c'est donc dans cette optique que les provinces ont été supprimées et que certaines *città metropolitane* les remplacent. En France, la superposition des structures intercommunales accroît le nombre de territoires et contribue à rendre illisible aux yeux du citoyen l'action territoriale, d'autant plus qu'elles nouent des partenariats avec d'autres institutions à d'autres échelles. Cette confusion est pourtant le propre de la gouvernance et le signe d'une activité intense des territoires.

4. PRINCIPAUX RÉSULTATS

Le premier constat est celui d'une opposition entre les deux coopérations transfrontalières alpines et le cas métropolitain. Ce dernier, contrairement aux deux autres, est beaucoup plus formalisé et reste très marqué par le cadre territorial classique conditionné par des limites territoriales fixes. Chacune des trois structures de coopération transfrontalière intervenant dans la région métropolitaine possède un territoire propre fixe depuis sa création. Les acteurs impliqués dans chacune sont parfois les mêmes, mais avec des compétences différentes. Cette superposition entraîne une confusion dans la représentation du territoire transfrontalier, car il n'est pas unique. Cette coopération formelle est ancienne et remonte aux années 70. Cependant la coopération transfrontalière est « naturelle », « évidente » d'après les acteurs interrogés, car la région genevoise constitue historiquement un carrefour de frontières qui n'ont été fixées que depuis deux siècles (Barbier & Schwarz, 2014). Les habitudes peuvent expliquer les réticences de la part des acteurs à voir évoluer le cadre de la coopération vers une instance unique de coopération dont le périmètre d'action serait à géométrie variable. Regrouper les trois institutions de coopération au sein d'une instance unique permettrait de gagner en visibilité. La représentation du territoire serait simplifiée pour les usagers. Cependant, la gouvernance transfrontalière s'en trouverait grandement modifiée. Les concepts d'interterritorialité et d'assemblage territorial sont encore opérants et pertinents pour ce cas. Cependant, les assemblages ne fonctionnent plus aussi simplement, car au fur et à mesure les partenariats sont de plus en plus complexes et les périmètres d'action ne sont plus aussi évidents. Ceci démontre que l'idée de décloisonner les compétences des échelons territoriaux est nécessaire afin de s'acheminer vers une gouvernance plus fonctionnelle et plus opérationnelle, ce qui correspond au passage du gouvernement à la gouvernance. L'organisation politico-administrative française sous forme de millefeuille territorial est souvent avancée comme étant un facteur de complexité, notamment par les acteurs suisses. En effet, l'organisation suisse est beaucoup plus simple et les compétences sont clairement réparties.

Le second constat concerne la représentation territoriale qui se trouve chamboulée dans un contexte d'effacement des limites. En effet, le territoire reste, dans l'inconscient de chacun, défini par des limites. L'enquête réalisée dans l'Espace Mont-Blanc et au sein de la coopération transfrontalière Alpi Maritime-Mercantour montre la difficulté de définir précisément le territoire de coopération. Les acteurs eux-mêmes peinent à en poser les limites et proposent parfois plusieurs possibilités en se référant à différentes catégories de territoire qu'ils nomment : « territoire initial » (territoire tel qu'il était délimité à la création de la coopération transfrontalière), « territoire d'action » (territoire où se réalise les actions), « territoire idéal » (territoire qu'ils estiment être le plus pertinent). Ces différentes représentations ne sont en fait que des déclinaisons de périmètres, puisque le territoire reste le même. Pour les habitants interrogés, la question des limites territoriales ne constitue pas un véritable enjeu,

contrairement aux acteurs. L'important, pour les premiers, est de pouvoir bénéficier des actions de la coopération transfrontalière, peu importe les limites du territoire. En revanche, pour les acteurs, cette limite est importante car elle renvoie à des compétences. Les questions qui les préoccupent sont : qui décide ? qui finance ? qui est responsable ?

L'évolution des périmètres de coopération sur les deux terrains alpins nécessite de se poser de nouvelles questions d'ordre juridique. Dans le cas d'Alpi Maritime-Mercantour, le droit s'est adapté en proposant une rédaction souple de l'article relatif au territoire inclus dans la convention et les statuts instituant le groupement européen de coopération transfrontalière créé en 2013 pour réunir les deux parcs. La rédaction souple de l'article sur le territoire de coopération offre de nombreuses définitions de périmètre en fonction des représentations et des enjeux traités par les projets. L'Espace Mont-Blanc évoluant dans le cadre d'une gouvernance informelle s'est aussi interrogé sur ses limites territoriales mais n'a pour l'heure pas tranché la question puisque la coopération reste informelle et n'est pas dotée de personnalité juridique. Son territoire répond parfaitement à la définition du soft space posée par les auteurs cités précédemment.

Dernier résultat, la construction des deux coopérations transfrontalières alpines reposent sur des représentations territoriales spécifiques. Elles sont identifiées comme des coopérations montagnardes, dont les enjeux sont principalement environnementaux. La possibilité d'étendre le territoire de coopération du GECT Alpi Maritime-Mercantour jusqu'à Nice bouscule cette représentation du territoire et pourrait être problématique en fonction des enjeux à traiter.

La communication s'appuiera sur de nombreuses cartes présentant les périmètres des projets pour chaque coopération, mais aussi un exemple d'évolution des périmètres cantonaux et intercommunaux dans le département français des Alpes-Maritimes afin de comprendre les répercussions sur la coopération transfrontalière et les possibilités d'extension de son périmètre d'action. Ces cartes sont évidemment des représentations des territoires de coopérations.

RÉFÉRENCES

- Allmendinger P., Haughton G., 2007, « "Soft spaces" in planning », *Town&country planning*, p. 306-308.
- Allmendinger P., Haughton, G., 2009, « Soft spaces, fuzzy boundaries, and métagovernance: the new spatial planning in the thames gateway », *Environment and planning A*, 41(3), p. 617-633.
- Allmendinger P., Haughton H., Knieling J., Othengrafen F., 2015, *Soft Spaces in Europe: Re-Negotiating Governance, Boundaries and Borders*, Routledge.
- Barbier C., Schwarz P.-F., 2014, *Atlas historique du pays de Genève : des Celtes au Grand Genève*, St-Julien-en-Genevois, La Saleviennne.
- Béhar D., Estèbe P., Vanier M., 2014, « Réforme territoriale : avis de décès de l'interterritorialité ? », *Métropolitiques* [en ligne : www.metropolitiques.eu/reforme-territoriale-avis-de-deces.html consulté le 21/02/17].
- Giraut F., 2014, « Territoire multisitué, complexité territoriale et postmodernité territoriale : des concepts opératoires pour rendre compte des territorialités contemporaines ? », *L'Espace géographique*, 42(4), p. 293-305.
- Jacob L., 2017, *Gouverner la frontière. Innovations dans la coopération transfrontalière des territoires alpins : Espace Mont-Blanc, Alpi Maritime-Mercantour*, thèse de doctorat, Université de Genève–Université de Grenoble, sous la direction de A.-L. Amilhat-Szary, F. Giraut et N. Kada.

Raffestin C., 1983, *Pouvoir et territorialité* [en ligne : archive-ouverte.unige.ch/vital/access/manager/repository/unige:4499?query=claudio+raffestin&f0=creator%3a%22raffestin%2c+claudio%22 consulté le 07/03/13].

Retaillé D., 2011, « La transformation des formes de la limite », *Articulo*, n° 6 [en ligne : articulo.revues.org/1723 consulté le 05/01/17].

Vanier M., 2008, *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*, Paris, Économica-Anthropos.

L'AUTEURE

Lauranne Jacob

Université de Genève – GEDT

Université Grenoble Alpes – PACTE

laurannejacob@hotmail.fr