

sous la direction de
Isabel Diaz

Massifs en transition

VOSGES
JURA
ALPES DU NORD



TERRITOIRES EN PROJETS

PARENTHÈSES

La montagne à l'heure de l'alliance des territoires

Daniel Béhar

L'heure est à l'alliance des territoires. Complémentarités, réciprocités, inter territorialités... Si le vocabulaire est foisonnant, pas vraiment stabilisé, la perspective affichée est claire. La coopération entre les territoires apparaît comme une condition impérative du développement local. Que signifie cette mise à l'agenda politique ? Exprime-t-elle un retour de balancier après les deux dernières décennies marquées par la prégnance de la concurrence des territoires et l'impératif de compétitivité ? S'agit-il d'une formulation actualisée de l'exigence permanente de solidarité territoriale, confrontée aujourd'hui au creusement des inégalités, induit par la métropolisation ? Ou faut-il y voir l'émergence d'un nouveau paradigme pour l'action publique territoriale, confrontée à une double rupture, paradoxale, avec d'un côté l'intensification des interdépendances entre les territoires, sous la pression des flux de toutes natures, et de l'autre l'épuisement des liens organiques qui unissaient localement, sur la longue durée les territoires ruraux et urbains ?

Avec la 9^e session des Ateliers des territoires, centrée sur des sites de moyenne montagne, on dispose d'un panel de situations et d'expérimentations à même de mettre ces questionnements à l'épreuve du réel. Dans un premier temps, on cherchera à mieux comprendre les enjeux d'interdépendances tels qu'ils apparaissent au travers des ateliers : comment se combinent les constantes des relations ville-rural, vallées-altitude avec les nouveaux enjeux induits par les mutations territoriales et la question de la transition ? Il s'agira ensuite d'explicitier les différentes logiques de coopération envisagées lors des ateliers : intégration des filières et des réseaux, complémentarités des ressources, mutualisation des solutions... Au travers de cet inventaire, on cherchera à comprendre la valeur ajoutée attendue de ces coopérations sur l'action locale. Enfin, on posera la question du rôle possible des instances supra locales et notamment de l'État, dans ces coopérations horizontales entre territoires.

Quel changement territorial ? Intégration au-dehors et dislocation au dedans

À première vue, on pourrait penser que les territoires de moyenne montagne sont plus que d'autres à l'abri des transformations qui affectent les relations ville-campagne et qui constituent l'arrière-fond des enjeux émergents de la coopération territoriale. Les contraintes du relief et de l'enclavement ont longtemps généré une représentation « d'insularité territoriale » et paraissent protéger ces territoires des mutations que l'on observe ailleurs, liées aux effets des mobilités et des flux. Les solidarités organiques locales — entre les petites villes chefs-lieux et les campagnes, entre les vallées et les territoires d'altitude — semblent résister mieux qu'ailleurs.

En réalité, l'observation des territoires faisant l'objet de cette session d'ateliers montrent que les transformations de ces relations territoriales sont multiples. En premier lieu, comme le met particulièrement en évidence la situation du Jura, ce sont les petites villes (Saint-Claude, Morez, Hauteville-Lompnes...) qui structuraient historiquement ces territoires de montagne qui sont fragilisées, tant du point de vue démographique, qu'économique (services, tissu productif...). Seules échappent à cette fragilité les villes en situation particulière comme Pontarlier qui dispose d'une offre commerciale et résidentielle pour les Suisses et les travailleurs frontaliers. À l'inverse, ce sont les relations aux villes extérieures qui se développent. C'est particulièrement le cas pour les Bauges avec l'intégration fonctionnelle et politique du massif aux territoires des « villes portes » que sont Chambéry, Aix-les-Bains et Annecy. Dans le Jura, l'influence de la métropole genevoise transforme progressivement la Haute Chaîne en banlieue résidentielle. Se joue alors une montée en puissance des interdépendances territoriales, dans les deux sens, avec d'un côté l'intensification des mobilités domicile-travail et du nombre de navetteurs quotidiens et de l'autre, le développement de l'usage récréatif du massif par les urbains riverains. Au-delà, la plupart de ces massifs de moyenne montagne, tendent aussi à passer sous influence métropolitaine, qu'il s'agisse dans les cas étudiés par les ateliers, de Lyon, de Genève ou plus largement des grandes villes suisses. Mais cette dynamique est variable. Le pays de Gex est clairement dans une logique d'intégration avec la métropole genevoise tandis que la haute chaîne du Jura qui croit en attractivité résidentielle pour les frontaliers est davantage sous influence. À l'inverse, dans les Hautes-Vosges, ces phénomènes sont moins marqués, du fait d'une densité de population forte de l'ordre de 80 habitants au kilomètre carré et d'une certaine offre d'emplois sur place, dans les domaines du tourisme, de l'économie résidentielle et de l'industrie. Ces ouvertures territoriales peuvent aussi prendre la forme d'intégration à des ensembles plus vastes au travers de recompositions géopolitiques, comme dans le cas des Vosges, lorsque « des territoires vécus » micro-locaux fusionnent au sein d'une intercommunalité plus importante, celle des Hautes-Vosges.

De façon prospective, les ateliers soulignent combien ces interdépendances vont probablement s'accroître dans un futur proche, autour des enjeux du changement climatique et plus largement des exigences de la transition écologique. En effet, les bassins de ressources territoriales diffèrent largement des territoires administrés : massif forestier, bassin hydrographique, aires de production des appellations d'origine... Ainsi le Jura verra probablement son unité à l'échelle du massif se renforcer sous le double effet du recul du climat montagnard et de la «révélation» de son identité paysagère induite par le relief karstique et ses fonctions hydrologiques. Dans le cas des Bauges, ce sont la diversité de ces ressources montagnardes (l'eau, les productions agricoles, la fonction de «rafraîchissement» des métropolitains...) qui vont sans doute renforcer considérablement ces relations territoriales de moyenne et longues portées.

Autrement dit, la mise à l'agenda de l'action collective de la question des coopérations territoriales s'explique semble-t-il par un double processus, celui de fragilisation des solidarités organiques de proximité, entre villes et campagnes, au sein des massifs et simultanément celui de montée en puissance de dynamiques d'interdépendances à une échelle plus large, avec des villes et métropoles extérieures, relations qui ne peuvent être assimilées aux liens classiques qu'entretenait historiquement la montagne avec les grandes villes, autour du tourisme en particulier. Désormais, les stations des Hautes-Vosges subissent un flot de voitures en provenance des métropoles voisines, pour un fonctionnement des stations à la journée, lié à la météo donnée par les webcams des pistes. Outre les conséquences financières, paysagères et écologiques négatives, cette quasi totale dépendance à la voiture individuelle nuit gravement à l'attractivité des territoires de montagne, à la fois pour les habitants en place et pour les entreprises qui œuvrent à la diversification de l'économie et au maintien des populations actives.

Sans aller jusqu'à généraliser le constat de «périurbanisation» de la montagne évoquée dans le cas des Bauges, c'est ce processus de recomposition à toutes les échelles qu'il faut prendre en compte.

Les logiques de coopération : de la mutualisation à la transaction ?

La lecture des travaux produits lors des ateliers souligne combien ces ouvertures territoriales s'expriment d'abord dans une dynamique de changement d'échelle pour les actions et projets envisagés. L'ouverture se manifeste au premier chef vis-à-vis d'autres territoires des massifs concernés, qui se caractérisent par leur ressemblance et la communauté d'enjeux qu'ils présentent. C'est sur la base de ces ressemblances que s'initient les démarches de coopération territoriale. Elles permettent en effet d'engager un processus de mutualisation, tant des moyens que plus largement des offres territoriales, ce afin de peser davantage, d'être plus visibles

au-dehors. C'est ce qui justifie la recherche de complémentarités entre les quatre stations — et leurs spécialisations tendanciennes — du massif des Bauges. C'est la même logique qui préside à la proposition de structurer un office de destination dans le Pays du Haut-Doubs dont on imagine assez bien qu'il pourrait faire école dans le Haut-Jura ou les plateaux du Bugey, réunissant territoires urbains et ruraux, stations et plaines.

Sur la base de cette mutualisation des offres territoriales, les propositions issues des ateliers haussent l'ambition d'un cran supplémentaire en énonçant des perspectives de projets intégrés, établis à cette nouvelle échelle. Ces projets sont globalement de même nature. Ils visent à organiser des réseaux qu'il s'agisse de réseaux physiques ou de réseaux économiques d'acteurs. Citons pour les premiers les voies vertes et vélos routes des Vosges, ou la Grande Traversée du Jura. Pour les seconds, par-delà la valorisation de la diversité des ressources agro-alimentaires, c'est l'enjeu de la structuration territoriale de la filière bois qui est partout mis en avant.

En revanche, l'enjeu souligné dans la présentation des territoires — la coopération avec des territoires dissemblables, ceux des villes ou métropoles avec lesquelles la montagne développe des interdépendances nouvelles ou renforcées — est à ce stade peu présent dans les feuilles de route issues des ateliers. Ainsi, la question des complémentarités d'offres de services entre celle du cœur du massif des Bauges et celles des villes portes est posée sans qu'on distingue la stratégie de complémentarité envisageable. Il en est de même pour le Jura ou les Hautes-Vosges : les populations des métropoles avoisinantes apparaissent comme un gisement de clientèle sans qu'on parvienne à caractériser la nature et les retombées de pratiques (l'excursionnisme) qui ne correspondent plus à celles — elles bien identifiées — du tourisme. Autrement dit, la coopération, envisagée comme un processus de transaction et de synergies entre les ressources singulières de territoires — les villes extérieures aux massifs et la montagne — qui auraient partie liée, est présente de façon latente sans se concrétiser pour autant.

Les travaux des ateliers mettent en évidence une prise de conscience collective. Même dans les situations montagnardes marquées par une culture collective de l'insularité, le développement local ne peut plus se faire seul. La coopération territoriale est une nécessité pour se mettre à hauteur des enjeux de développement. À ce stade des processus engagés, cette nécessité semble se jouer sur deux registres. D'une part, la coopération entre territoires s'impose pour « faire masse », au-dedans comme au-dehors (la mutualisation). D'autre part, sortir des frontières est impératif pour aller chercher des acteurs qui eux n'ont pas de frontières (voir la filière bois). Le paradoxe consiste alors à mettre en place de tels dispositifs de coopération entre territoires dans une perspective de relocalisation (de ladite filière bois par exemple). Cette dynamique de coopération pour partager une ambition commune — travaillée lors des ateliers — apparaît alors comme une étape préalable, pour ensuite, peut-être s'adresser aux autres, aux métropoles.

La coopération entre territoires apparaît ainsi comme une condition d'efficacité immédiate de l'action locale en montagne, c'est-à-dire de sa capacité à monter des projets viables. Est-ce pour autant une condition suffisante pour répondre aux recompositions territoriales constatées ? Rien n'est moins sûr.

Entre montagne et métropoles, inventer la réciprocité territoriale ?

La question de la coopération territoriale entre territoires dissemblables est apparue récemment à l'agenda politique et dans un contexte bien particulier, celui des métropoles (Lyon, Nantes, Toulouse...) et de leurs territoires périphériques. Il s'agit d'imaginer les réponses à ce qui apparaît comme un processus de dissociation : le développement métropolitain ignore voire agit contre les territoires avoisinants (la métropole « prédatrice »). Ce processus viendrait alors aggraver les inégalités territoriales. C'est pour contrer ce double processus (dissociation et inégalités) que la coopération territoriale est convoquée afin d'imaginer de nouvelles alliances fondées sur des politiques de « réciprocité » entre territoires.

A priori, la moyenne montagne paraît à l'écart de ces questionnements, à distance des métropoles. En réalité, les territoires de moyenne montagne n'en sont pas si éloignés et sans doute moins que les territoires ruraux ordinaires. Par définition, la montagne se caractérise par davantage de contraintes (relief, aléas climatiques...), et donc moins de flexibilité et partant probablement plus de besoin des autres. Mais surtout, aujourd'hui et demain les territoires de montagne s'inscrivent dans une dynamique d'interdépendance croissante avec les territoires métropolitains et plus largement ceux des grandes villes. Comme pour le littoral, cela tient à la richesse et à la fragilité de leurs ressources de tous ordres qui les rendent de plus en plus attractifs et indispensables pour les métropoles, pour leur métabolisme et pour leurs habitants, mais ce dans une relation territoriale à la fois discontinue, à distance et inégale. Autrement dit, à la différence des territoires périmétropolitains, ce qui justifie de nouvelles alliances entre montagne et métropoles, ce n'est pas la contiguïté et la dissociation mais la discontinuité et l'interdépendance.

Littoral et montagne, ces deux types de situations ouvrent un nouveau chantier pour la coopération territoriale. Le devoir d'invention est double. Il porte d'abord sur la configuration de ces alliances : jusqu'à présent la coopération suppose proximité et s'inscrit finalement dans des dynamiques éprouvées d'élargissement des périmètres géographiques de l'action. Il s'agit là d'imaginer des configurations de coopération à distance. La seconde exigence est encore plus novatrice. Elle a trait à la nature des transactions à mettre en place entre montagne et métropoles. À l'évidence, entre ces territoires, l'échange est inégal. Les ressources et les richesses des uns et des autres ne sont pas de même nature. Comment apprécier

l'équivalence entre les ressources naturelles et environnementales d'un côté et le potentiel de redistribution de l'autre ? Le « contrat » à imaginer ne peut être seulement d'ordre monétaire ou comptable. Une telle perspective peut même être répulsive pour les acteurs et habitants de certains territoires montagnards qui voient dans ce type d'échanges un nouvel habillage de la « mise en vente » de leurs ressources. Ne faudrait-il pas alors prendre au sens étymologique le terme de « réciprocité ». N'est ce pas une forme de transaction « don/contre-don ¹ » qu'il faut inventer entre montagne et métropole ? C'est la valeur symbolique de cette relation, l'ensemble peu ou prou codifié de règles et d'obligations qui l'organise, qui assure l'équilibre et la réciprocité de ce lien, davantage que la matière de l'échange.

L'État : le tiers garant ?

Trente ans de décentralisation ont moins changé la nature des relations entre les territoires et avec l'État que suscité la démultiplication des relations inter territoriales verticales. Chaque territoire local négocie ses contrats, co-construit ses politiques publiques, avec l'État, la Région, le Département... Mais on assiste aujourd'hui, à côté de cette inflation de dispositifs verticaux à l'émergence de coopérations horizontales entre les territoires.

Cela modifie-t-il le rôle potentiel des institutions supra locales et en particulier celui de l'État et de ses différentes instances ? Au travers de l'expérience des ateliers montagne, il paraît pour l'instant difficile de répondre à cette question. D'un côté, les commissariats de massifs, restent perçus semble-t-il encore essentiellement comme des guichets de financement par les élus locaux qui ne participent pas à leurs instances. De l'autre, le rôle joué par les différents acteurs de la sphère État (DDT, préfectures, Commissariats de massifs) — et ce qui semble attendu d'eux — relève de la fonction d'appui, d'animation et de facilitation. Même si elle est en permanence à réactiver, cette fonction est éprouvée.

La perspective qui émerge de construction de relations de réciprocité à distance entre montagne et métropoles ou grandes villes suggère deux évolutions complémentaires pour le rôle de l'État et des régions.

La première tient aux politiques d'aménagement du territoire, et aux outils de planification dont l'État (schémas de massifs...) et les Régions (Sraddet ²) ont la responsabilité et qui portent aujourd'hui tout autant sur la gestion précautionneuse des ressources que sur la distribution équitable des infrastructures du développement. Ainsi en matière d'infrastructures de mobilité, les Hautes-Vosges ont été historiquement parfaitement reliées aux grandes métropoles par le train (une desserte ferroviaire était même assurée de Paris Gare de l'Est jusqu'au sommet du Hohneck !), elles ont perdu cette desserte : la gare de Gérardmer a fermé dans les années quatre-vingt. Les lignes ferroviaires sont reconverties en voies vertes. Comment alors organiser les mobilités induites par la fréquentation à la journée des stations ?

¹ Cf. Marcel Mauss, *Essai sur le don* [1925], Paris, Presses universitaires de France, 2012.

² Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet).

Plus généralement, comment ces politiques et outils de planification sont pensés comme les socles de ces coopérations interterritoriales ? Comment notamment le caractère souvent interrégional des massifs et encore davantage de leurs interdépendances métropolitaines est pris en compte dans les politiques régionales de structuration des réseaux (ressources énergétiques, mobilités...)?

La seconde a trait à la responsabilité politique territoriale de l'État. S'il perd de sa centralité au profit du développement de ces relations inter territoriales horizontales, comment peut-il peser de tout son poids pour se placer en position de tiers garant de ces réciprocitys territoriales en devenir ? Sera-t-il en mesure de tirer parti de sa légitimité pour développer une fonction d'intercesseur au service de ces échanges inégaux à inventer entre métropoles et montagne ?