



Réformes territoriales et modifications des rapports ville-montagne dans les Alpes-Maritimes

Lauranne Jacob

► To cite this version:

Lauranne Jacob. Réformes territoriales et modifications des rapports ville-montagne dans les Alpes-Maritimes. *Revue de Géographie Alpine / Journal of Alpine Research*, 2018, Métropoles alpines. Vers une nouvelle alliance entre villes et montagnes ?, 106 (2), <10.4000/rga.4107>. <hal-01979658>

HAL Id: hal-01979658

<https://hal.science/hal-01979658v1>

Submitted on 13 Jan 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization



Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine

106-2 | 2018

Métropoles alpines. Vers une nouvelle alliance entre villes et montagnes ?

Réformes territoriales et modifications des rapports ville-montagne dans les Alpes-Maritimes

Lauranne Jacob



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rga/4107>

DOI : 10.4000/rga.4107

ISSN : 1760-7426

Éditeur

Association pour la diffusion de la recherche alpine

Référence électronique

Lauranne Jacob, « Réformes territoriales et modifications des rapports ville-montagne dans les Alpes-Maritimes », *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine* [En ligne], 106-2 | 2018, mis en ligne le 12 août 2018, consulté le 05 septembre 2018. URL : <http://journals.openedition.org/rga/4107> ; DOI : 10.4000/rga.4107

Ce document a été généré automatiquement le 5 septembre 2018.



La *Revue de Géographie Alpine* est mise à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Réformes territoriales et modifications des rapports ville-montagne dans les Alpes-Maritimes

Lauranne Jacob

Ce travail a bénéficié d'une aide de l'ANR au titre du programme LABEX ITEM ANR-10-LABX-50-01.

- 1 Le département français des Alpes-Maritimes est, comme son nom l'indique, un territoire à double facette où mer et montagne se côtoient. C'est aussi un territoire marqué par de très importants contrastes entre un littoral très fortement urbanisé¹, un moyen-pays relativement peuplé et un haut-pays montagneux² très peu peuplé et ne disposant que de peu d'infrastructures. La dernière réforme territoriale³ dans le cadre de la 3^e vague de décentralisation a entraîné de nouveaux découpages territoriaux, en particulier au niveau des cantons et des intercommunalités. Les communes de montagne se sont vues regroupées au sein de grandes intercommunalités urbaines et métropolitaines auxquelles de nouvelles compétences sont transférées. Ces nouveaux découpages posent deux grandes questions :
 - Quelles sont les conséquences immédiates de la réforme territoriale dans le département des Alpes-Maritimes, en termes de découpage territorial et de gouvernance des territoires ?
 - En quoi impactent-elles les relations ville-montagne ?
- 2 Les recompositions territoriales, et en particulier le processus de métropolisation – entendu ici comme un processus géographique qui affecte la ville dans ses formes et dans ses fonctions⁴ – sont envisagés aussi sous un angle politico-juridique, en termes de gouvernance territoriale. La question de la « métropolisation institutionnelle » se pose en termes de coopération entre échelles et est source de nombreux conflits où se mêlent des enjeux d'identité, de ressources, et de compétition politique (Jouve et Négrier 2009). Ces processus de recomposition territoriale étudiés à l'échelle départementale peuvent engendrer une plus grande solidarité entre la ville et la montagne ou à l'inverse accroître la marginalité montagnarde. Bien évidemment, l'objectif affiché est celui d'une meilleure solidarité, comme le prouve un des slogans de la Métropole Nice Côte d'Azur : « Solidarité métropolitaine. Faire de la solidarité le ciment de notre métropole »⁵.

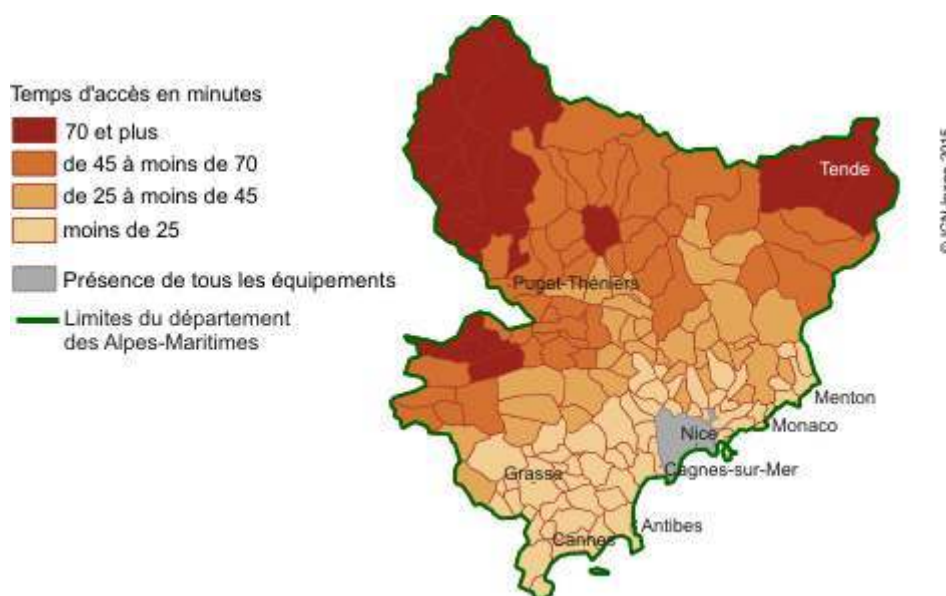
- 3 L'hypothèse principale est celle d'une domination politique et économique de la montagne par la côte métropolitaine renforcée par les nouveaux découpages territoriaux. La seconde hypothèse qui sera développée est celle d'un risque de transformation du haut-pays montagnard en un vaste parc d'attraction sur le modèle d'un « disneyland alpin » (Crettaz 1993).

Construction d'un territoire systémique marqué par la multilocalité

Les Alpes-Maritimes : territoire de contrastes

- 4 La population est très inégalement répartie, puisque le département comptait, en 2012⁶, 1 082 010 habitants et que l'aire urbaine de Nice comprenant les principales villes du département (Cannes, Antibes, Grasse) comptait 1 005 000 habitants. La seconde aire urbaine transfrontalière du département, Menton-Monaco, avoisinait les 73 000 habitants.
- 5 D'un point de vue topographique, le département est découpé par 6 vallées fluviales⁷ contraignantes pour la circulation, en particulier l'hiver lorsque les cols sont fermés. Les fonds de vallées sont enclavés (Mestre-Gonguet, 2002) et peinent à être connectés aux réseaux urbains, ce qui rend l'accessibilité difficile aux équipements de gamme supérieure⁸ comme le montre la carte ci-dessous. Environ un quart du territoire s'en trouve à plus de 45 minutes de transport et un autre quart à plus de 75 minutes. La corrélation entre densité de population et équipement est quasiment parfaite.

Carte 1 : Temps d'accès moyen aux équipements de la gamme supérieure en 2014 dans les Alpes-Maritimes



Source : Insee, BPE 2014, Distancier Metric

- 6 Les infrastructures se concentrent sur le littoral, tout comme les axes de communication, ce qui ne permet pas l'installation de populations dans le haut pays montagneux, comme cela est observé dans les piémonts de nombreuses métropoles alpines. L'engouement

pour la montagne décrit sous le terme de « gentrification alpine » par Perlik dans le cadre des processus spatio-économiques de la métropolisation (Perlik, 2011) se vérifie partiellement, car il semble encore prématuré de parler d'aire métropolitaine intégrée pour le cas du département des Alpes-Maritimes. Ce dernier décrit l'aire métropolitaine intégrée comme « un combiné de densité urbaine et de terrain de jeu alpin » dans laquelle le rapport classique centre-périphérie est remis en cause pour laisser place à de nouveaux rapports et relations sociales. Dans ce schéma de métropole alpine intégrée, il n'y a plus d'opposition franche entre la métropole centre et la montagne marginale ou périphérique. La dépendance supposée de la montagne à la ville-centre laisse progressivement place à une forme de complémentarité en termes d'aménités. De plus, le phénomène de migration des habitants multilocaux renforce les liens entre la montagne et la ville.

- 7 Le moyen-pays, sorte d'entre-deux entre la bande littorale et le haut-pays montagnard attire davantage les nouveaux habitants du fait de la proximité et de son accessibilité depuis la côte (cf carte 2 ci-dessous). Pour autant, on note dans le discours des personnes interrogées un fort attachement du littoral à l'arrière-pays, qui trouve son origine dans l'histoire familiale des habitants, qui ont migré vers la côte pour des raisons professionnelles tout en conservant leur résidence dans leur village d'origine. Ainsi les villages du haut-pays sont désertés la semaine et hors des périodes de vacances, traduisant un phénomène de résidence multilocale à une échelle locale (département), bien différent de la migration d'agrément qui vise le changement définitif de domicile et l'installation en montagne.
- 8 La multilocalité se définit « d'un point de vue anthropologique comme étant l'éclatement durable en plusieurs lieux d'interactions de la vie quotidienne d'une personne ou d'un groupe de personnes » (Duchêne-Lacroix et Maeder, 2013). Elle se traduit donc par un éclatement et une dispersion géographique des activités et par une fragmentation spatio-temporelle des lieux d'habitation : la résidence principale déclarée est souvent localisée dans l'arrière-pays signe d'un attachement local et politique fort, alors que la résidence principale effective est située près du littoral comme le lieu de travail. En revanche, les activités de loisirs et sportives sont partagées entre les deux localités. Certains élus municipaux des communes de montagne résident et travaillent dans la métropole niçoise et font ainsi de fréquents allers-retours pour gérer les affaires locales⁹.

Conséquences de la multilocalité des « originaires »

- 9 Les travaux de sociologie électorale nous éclairent sur ce phénomène relativement commun. Les résidents multilocaux votent davantage dans l'arrière-pays que dans leur commune de résidence quotidienne. Les travaux de Bargel sur les « originaires » en politique c'est-à-dire les électeurs qui ne votent pas dans leur commune de résidence mais dans celles dont ils sont natifs, mettent en évidence une spécificité des résidences montagnardes, qui sont des biens de famille dont le très fort attachement est susceptible de modifier les comportements électoraux (Bargel 2016). Les résultats produits par Bargel sont tirés d'une étude menée à l'échelle d'une vallée montagnarde située dans le département des Alpes-Maritimes. Il est assez fréquent pour les petites communes qu'il y ait « plus d'inscrits sur les listes électorales mais aussi plus de votants au premier tour des municipales que d'habitants recensés, mineurs compris »¹⁰. Et comme au niveau national, ce sont les élections locales qui ont le plus fort taux de participation. En outre les loyautés

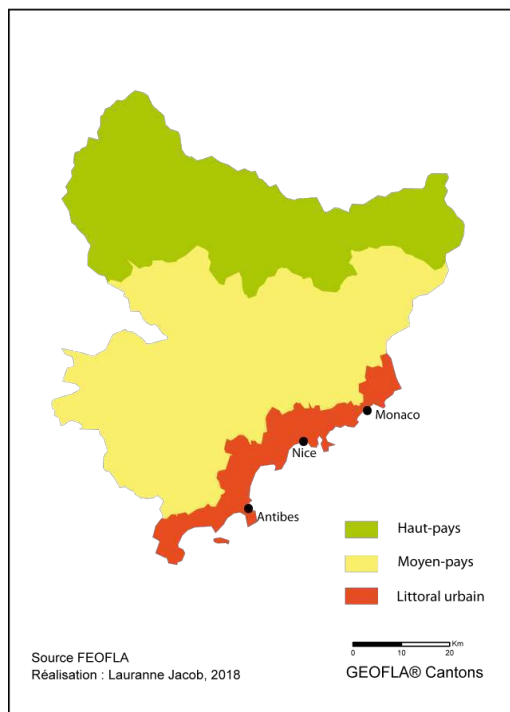
politiques se nouent dans le temps, ce qui peut avoir des conséquences sur la vie électorale et la politique locale. Le pourcentage d'élus communaux non-résidents est très important mais difficile à quantifier à l'échelle de l'ensemble des communes. Leur présence engendre une distorsion de la représentation politique avec une surreprésentation des classes sociales supérieures, dont certains jouent de leurs positions et de leurs relations au niveau départemental pour être élus. L'impact des « originaires » n'est pas négligeable dans la vie locale, puisqu'ils s'impliquent par le biais associatif.

Mobilité quotidienne et intégration métropolitaine

- ¹⁰ En outre, l'analyse croisée par les mobilités quotidiennes et résidentielles (Fusco et Scarella, 2013) permet de mettre en évidence des processus de recomposition territoriale dans la Région Provence Alpes Côte d'Azur. Concernant le département des Alpes-Maritimes, une organisation bipolaire émerge avec deux sous-réseaux majeurs de mobilité (Nice et Cannes-Grasse). La complexité du relief et la structuration métropolitaine, focalisée sur le littoral, expliquent cette organisation. La métropolisation accentue la recomposition spatiale du département, qui peut être décrite en sous-systèmes territoriaux interdépendants d'un grand système métropolitain (Fusco et Scarella, 2008). Le sous-système littoral, très urbanisé, victime de phénomènes de saturation (manque de foncier, densité de population très élevée autour de Cannes, Grasse, Antibes, Nice, Monaco et Menton) engendre un développement progressif du sous-système moyen-pays avec un phénomène de périurbanisation. En revanche, le sous-système haut-pays n'est pas impacté et n'abrite que peu de navetteurs¹¹ longue distance. Les résultats de ces études tendent à relativiser l'intégration métropolitaine de Nice avec le haut-pays. De plus, les entretiens menés¹² avec les élus et les acteurs locaux, dans le cadre d'une enquête sur la gouvernance transfrontalière de la coopération Alpi Maritime-Mercantour, confirment l'existence, d'une part d'une structuration territoriale systémique et d'autre part d'un attachement très fort de ces personnes aux communes du haut-pays avec la présence active des « originaires » dans la vie publique.

Carte 2. Découpage territorial en sous-systèmes

Système métropolitain du département des Alpes-Maritimes
fondé sur l'ancien découpage cantonal (2011)



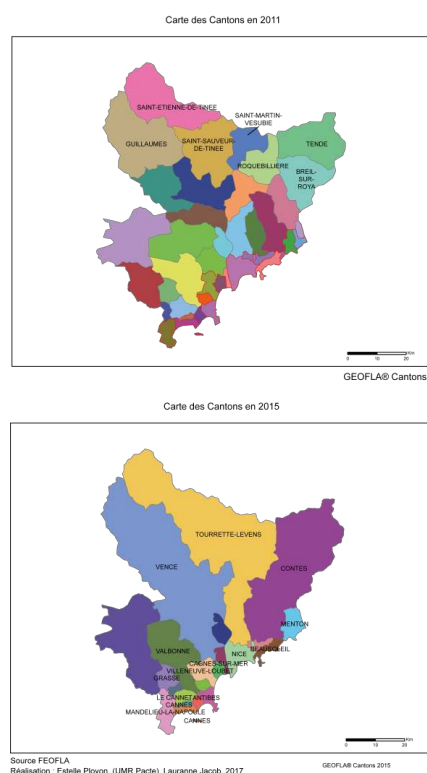
- 11 Cependant, cette territorialisation en sous-système (littoral, moyen-pays et haut-pays) mise en évidence par les mobilités et des études sur l'habitat ne correspond pas aux nouveaux découpages territoriaux issus de la dernière grande réforme territoriale menée et fondée sur un critère essentiellement démographique. Néanmoins, l'inadéquation entre les espaces fonctionnels des agglomérations et les espaces politiques est plutôt une constante des métropoles (Négrier 2005).

Réforme territoriale : métropolisation et territorialisation verticale du département

- 12 La réforme territoriale est le fruit d'une succession de lois qui ont abouti au renforcement de l'échelon intercommunal et qui ont engendré une nouvelle répartition des compétences entre collectivités territoriales. Les recompositions territoriales correspondent à un processus permanent de reterritorialisation des pouvoirs c'est-à-dire à la production de nouveaux cadres d'action publique (Vanier, 2002 ; Vanier, 2009). Concrètement, les lieux de prise de décision changent, la représentation territoriale peut être modifiée, de même que les limites territoriales. Cette nouvelle répartition des compétences doit permettre une mutualisation des moyens mais aussi une forme de redistribution territoriale des richesses.
- 13 Les recompositions territoriales consécutives à la mise en œuvre de la dernière réforme territoriale (métropolisation et redécoupage des cantons) ont fait grandement évoluer les découpages territoriaux du département des Alpes-Maritimes. La nouvelle carte des cantons a été définie par le décret du 24 février 2014¹³. Ainsi 27 nouveaux cantons remplacent les 52 anciens cantons issus du découpage précédent. La carte 3 ci-dessous

présente une territorialisation « verticale » des cantons, c'est-à-dire corrélée à l'altitude, avec des cantons de petite taille très peuplés sur le littoral et des grands cantons comprenant plusieurs communes de montagne du haut-pays ainsi que des communes du moyen-pays. Ainsi, la population des nouveaux cantons est comprise entre 32 300 et 46 800 habitants, contre 1 500 à 46 000 habitants auparavant¹⁴.

Carte 3 : Évolution du découpage cantonal des Alpes-Maritimes entre 2011 et 2015



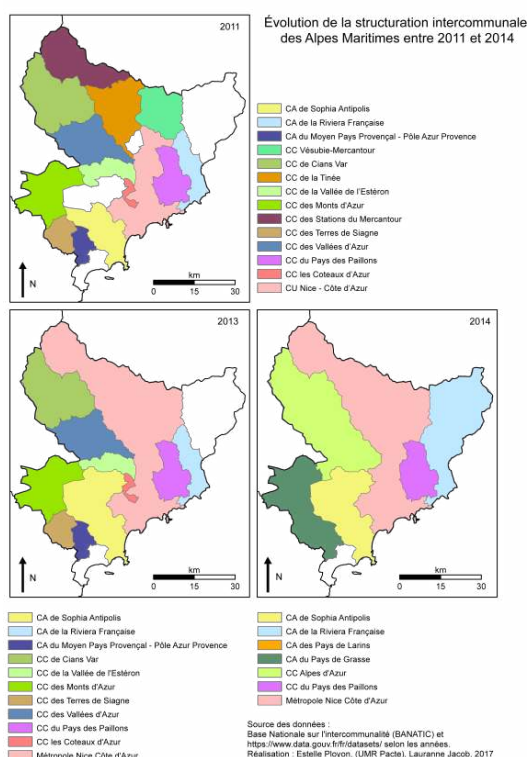
- 14 L'un des principaux objectifs de ce redécoupage prévu par la loi de 2013 introduisant la réforme des scrutins locaux¹⁵ est de réduire les disparités démographiques entre les cantons d'un même département, afin d'offrir une meilleure égalité des citoyens devant le suffrage universel et d'accroître la représentativité des citoyens urbains. Le paragraphe III de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que le territoire de chaque canton doit être défini « sur des bases essentiellement démographiques », tandis que le paragraphe suivant prévoit des « exceptions de portée limitée, spécialement justifiées, au cas par cas, par des considérations géographiques », le relief en faisant partie.
- 15 Si le motif semble juste, il aboutit malgré la dérogation prévue à une dilution du fait montagnard dans le fait urbain. Auparavant, les habitants des cantons ruraux peu peuplés de l'arrière-pays étaient largement surreprésentés au sein du conseil départemental par rapport aux cantons urbains, qui ont été redécoupés en plusieurs cantons. La ville de Nice a par exemple 9 cantons (tous ne sont pas représentés sur la carte qui est simplifiée pour plus de lisibilité). Dans ce nouveau découpage la montagne se trouve sous représentée par rapport au précédent découpage (les communes du haut-pays sont regroupées dans 3 cantons au lieu de 7), sa voix sera donc faible dans les instances départementales ; elles-mêmes affaiblies par la montée en puissance des intercommunalités dont les compétences sont de plus en plus importantes et s'exercent dans des domaines tels que le

développement local. C'est le cas avec la création de la métropole Nice Côte d'Azur, qui nous le verrons englobe de nombreuses communes montagnardes.

- 16 Le département possède une commission « montagne, agriculture, forêt, coopération transfrontalière »¹⁶, qui regroupe des thématiques larges destinées directement au moyen-pays et au haut-pays. Cette commission montre l'importance et les enjeux spécifiques de cette partie du territoire. Elle répond à la nécessité de prendre en considération les spécificités des territoires de montagne, de mettre en place des dispositifs d'aide et de solidarité, principes édictés dans la loi montagne de 1985 et réaffirmés dans la nouvelle loi de 2016¹⁷. En outre, il n'existe pas de commission « littoral » alors même que les territoires font eux aussi l'objet d'un traitement spécifique dans la loi¹⁸. Le département emploie aussi un chargé de mission pour la politique rurale, autre indice suggérant un besoin de traiter plus spécifiquement la question du développement de ces espaces périphériques montagnards.
- 17 Cette réforme cantonale va de pair avec un mouvement de regroupement communal dans différents types d'établissements public de coopération intercommunale (EPCI)¹⁹ dans un département qui est venu tardivement à l'intercommunalité. En effet, pendant longtemps l'agglomération niçoise est restée sans coopération intercommunale. Ce n'est qu'en 2001, que la Communauté d'Agglomération de Nice-Côte d'Azur (CANCA) a vu le jour, remplacée au 1^{er} janvier 2009 par la Communauté Urbaine tout en conservant le périmètre de la CANCA. Fin 2011, la première métropole de France (Nice Côte d'Azur) voit le jour et se veut être « un modèle de solidarité entre les communes membres » et « celle-ci joue pleinement entre le littoral, le moyen pays et le haut pays », selon son président²⁰. Elle regroupe 49 communes. Au 1^{er} janvier 2014, le département comptait 7 structures intercommunales : une métropole, quatre communautés d'agglomération et deux communautés de communes, alors qu'au 1^{er} janvier 2011, il comptait 14 EPCI et 18 communes isolées. La carte 4 ci-dessous présente l'évolution des intercommunalités entre 2011 et 2014. Les communautés de communes montagnardes du Mercantour et de la Tinée ont d'abord été regroupées avant d'être intégrées à la Métropole de Nice. Les communes de montagne de la Vallée de la Roya, réticentes au regroupement n'ont rejoint une intercommunalité (Communauté d'agglomération de la Riviera française) qu'en 2014. Les communes de montagne les plus reculées sont incluses principalement dans deux établissements publics de coopération intercommunale : la Métropole Nice Côte d'Azur et la Communauté d'agglomération de la Riviera française et dans une moindre mesure dans la Communauté de communes du Var. Ce découpage n'a pas fait l'objet de réelles oppositions mais a été critiqué dans l'opposition départementale de gauche pour qui la métropole est un instrument de concentration de la « quasi-totalité des pouvoirs et des décisions [...] dans les mains d'un seul homme », il a été soutenu dans le milieu économique (Cadiou et Grégory 2015).
- 18 Cette quatrième carte permet, comme pour les cantons, de visualiser la verticalisation des nouveaux découpages territoriaux. Les intercommunalités épousent les formes du relief et suivent donc une certaine logique de vallée. L'exemple de la métropole Nice Côte d'Azur est probablement le plus significatif. Créée au 31 décembre 2011, elle est la seule métropole française à voir le jour sur la base de la loi de 2010²¹. Elle regroupe 49 communes et compte près de 540 000 habitants. Elle regroupe l'ancienne communauté urbaine Nice Côte d'Azur qui correspond aussi à une circonscription législative, les anciennes communautés de communes (montagnardes) de La Tinée, des stations du Mercantour et de Vésubie-Mercantour ainsi que la commune isolée de La Tour. Paradoxe

pour une métropole, environ 80 % de son territoire est constitué de zones rurales ou montagnardes. Ce découpage métropolitain est parfaitement à l'image de celui du département ; il est vertical et inclut les plus grandes stations de ski du département, un accès au Parc du Mercantour, la ville de Nice très dynamique sur le plan économique.

Carte 4 : Évolution de la structuration intercommunale du département des Alpes-Maritimes entre 2011 et 2014



- 19 Les nouveaux découpages territoriaux issus des dernières réformes territoriales ne correspondent pas parfaitement aux phénomènes de territorialisation sous la forme de trois sous-systèmes. Le nouveau découpage cantonal prend en compte le phénomène de périurbanisation métropolitain mais tend à effacer la montagne. Ces découpages politiques dans le sens de circonscription électorale s'ajoutent à d'autres découpages tels que ceux du Parc national du Mercantour avec deux zonages de protection différents (zone cœur et zone périphérique) ou encore aux périmètres de territoires d'actions et de projets. Le concept d'interterritorialité (Vanier 2008 ; Vanier 2013) répond à la fois à un besoin d'organisation spatiale et de recomposition territoriale politique. Il fait la synthèse entre la nécessité de maintenir des limites territoriales pour des questions de pouvoir et l'impérieuse volonté de s'en affranchir. Il va bien au-delà, puisqu'il inclut la nécessité d'articuler les différents territoires de vie des habitants, en inventant une nouvelle forme de territorialité pour pouvoir gérer cette complexité et répondre efficacement aux besoins des citoyens. Si les découpages imposés semblent marquer un coup d'arrêt à l'inter-territorialité (Béhar, Estèbe, et Vanier, 2014) celle-ci est loin de disparaître dans la mesure où les nouveaux territoires créés ne sont absolument pas homogènes et présentent des spécificités nécessitant de mener des politiques publiques adaptées. Le propre du territoire étant d'avoir des limites, le dépassement des limites sera interne par une « inter-territorialité du dedans », c'est à dire un dépassement des oppositions « mer-montagne » qui ne sont pas si évidentes et imprègnent encore très fortement les

politiques publiques locales, d'autres oppositions apparaissent entre la ville-centre Nice et les communes côtières périphériques qui s'estiment délaissées (Cadiou et Grégory 2015).

Territorialisation et sociologie politique

- 20 Le caractère problématique de ces redécoupages territoriaux ne peut être parfaitement compris sans un éclairage politique sur le département. En effet, les Alpes-Maritimes sont un département complexe du point de vue de la sociologie des élus. Les conseillers généraux représentent l'archétype de la figure notabiliaire, leur recrutement répond à une double logique territoriale : d'une part un ancrage local dans l'une des vallées et d'autre part des ressources politiques préalables (Gregory 2009). Ainsi, à chaque élu correspond un « fief »²², chacun essayant de mettre en avant son territoire afin de lui apporter le maximum de financement et de notoriété. D'où l'intérêt parfois d'élire des élus extra-communaux qui pourront avoir des relations permettant de favoriser la commune. Le duel politique entre l'actuel maire de Nice, Christian Estrosi²³ et Eric Ciotti, député et président du département peut expliquer certains aspects de la « politique montagne » et certaines orientations de la promotion du territoire par le département et par la métropole, par exemple le fort soutien aux stations de ski. S'opposent d'un côté, un élu de la ruralité mais aussi député de Nice qui structure son discours local autour du développement du moyen et du haut-pays et de l'autre le Président de la Métropole Nice-Côte d'Azur et maire de Nice, qui pourtant a été Président du département des Alpes-Maritimes (conseiller général du Canton de Saint-Etienne-de-Tinée) et ancien député de plusieurs circonscriptions du département comprenant des zones de montagne.
- 21 Longtemps réputé pour avoir été financeur majoritaire voire unique des projets communaux, le département des Alpes-Maritimes a vu ses capacités financières diminuer fortement et par conséquent son influence. Les co-financements sont devenus incontournables. Cet ancien système révélait un certain pouvoir périphérique (Grémion, 1976) qui tend à être corrigé avec les réformes territoriales. La métropole s'est très vite imposée comme une agence de financement des projets pour les communes de l'arrière-pays.
- 22 La loi montagne du 9 janvier 1985²⁴ prévoyait une solidarité nationale à l'égard des territoires de montagne ainsi qu'un droit à l'expérimentation. La révision de la loi de 2016²⁵, réaffirme cette solidarité mais fait l'impasse sur les réformes territoriales qui ont grandement valorisé le fait urbain (Kada, 2017). Elle ne mentionne aucune relation entre les villes et leur piémont, pour autant les métropoles comme Nice ou Grenoble se sont saisies de la question (Roux, 2015).
- 23 Le maintien d'un leadership départemental en la personne de son président (Procureur et Grégory, 2015) permet de maintenir un certain équilibre face à la métropole dont les compétences n'ont cessé de croître. La métropole s'est très rapidement imposée comme un échelon incontournable pour les communes de montagne. De par ses compétences classiques²⁶, elle assure des missions que les communes de montagnes peinent à accomplir, elle est donc un élément de redistribution des richesses entre la ville et la montagne. Elle possède aussi la compétence du développement économique et à ce titre elle doit promouvoir les activités de la montagne et de son arrière-pays rural. La métropole possède aussi quatre nouvelles compétences : la voirie issue de la voirie départementale, les transports scolaires, la gestion des zones d'activité, et la promotion à

l'étranger du territoire et de ses activités économiques. Ces compétences empiètent sur celles du département dans le cadre d'une lutte de pouvoir entre les deux figures politiques qui tiennent le département (C. Ciotti) et maintenant la ville-centre de Nice (E. Estrosi). La création envisagée pour le budget 2018, d'un impôt métropolitain sur les résidences secondaires risque d'accroître la pression fiscale sur les multi-locaux y compris au sein de la métropole. La querelle politique au niveau local entre le président de la métropole et le président du département, alimente et renforce la concurrence entre les instances départementales et celles de la métropole et par conséquent une forme de double pilotage du territoire, délétère pour les petits élus de montagne. Ceux-ci, souvent pris en tenaille²⁷, n'osent pas exprimer de point de vue contraire sous peine de perdre leur mandat ou de faire perdre des subventions à leur commune²⁸.

Disneylandisation du haut-pays

- 24 Le département, comme la Métropole Nice Côte d'Azur, se sont dotés respectivement d'une politique spécifique dédiée à la montagne. La Métropole possède une direction montagne. Cependant l'une comme l'autre s'assimile davantage à une politique de promotion des activités sportives et de loisirs, en particulier payantes, qu'à une politique de développement locale destinée à développer l'ensemble des ressources territoriales.
- 25 Le paysage est mobilisé notamment par le biais du parc national du Mercantour, mais le positionnement vis-à-vis de celui-ci reste conflictuel depuis sa création (Laslaz, 2005 ; Jacob, 2017) tantôt il est valorisé, tantôt il est désigné comme responsable des restrictions des activités notamment économiques. En effet, en zone cœur de parc, les activités humaines sont strictement réglementées et les activités économiques possibles très limitées dans un but de protection et de conservation des milieux naturels.
- 26 Le département comme la Métropole font sur leur site internet²⁹ une présentation très duale de leur territoire avec un « côté la mer » et un « côté montagne » selon le vocabulaire utilisé par le département ou encore une opposition « montagne/littoral » dans la présentation du territoire de la métropole niçoise. Le moyen et le haut-pays sont présentés dans l'onglet montagne alors même que le sous-système moyen-pays se rattache davantage au système métropolitain comme nous l'avons montré. La montagne est présentée comme un capital touristique pour la métropole et non comme véritable ressource économique. Aucun des grands projets de la métropole ne concerne le haut-pays, en revanche celui-ci est quasiment exclusivement visé lorsqu'il s'agit des aménités telles que les sports et activités de bien-être et de détente. Ce volet de la politique à destination de la montagne est décliné dans le projet d'aménagement et de développement durable de la Métropole Nice Côte d'Azur, du 15 novembre 2015, qui comporte un court passage intitulé « Dynamiser les activités touristiques et de loisirs liées à la montagne en préservant les milieux ». De plus, le département et la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur contribuent largement au développement des stations de sport d'hiver, notamment avec le contrat « Stations de demain » dans le cadre duquel la Région engage 32,5 millions d'euros pour les stations des Alpes du sud.
- 27 La diversification de l'offre touristique a fait son chemin avec des offres de bien-être (Berthemont-les-Bains), des sensations fortes avec la tyrolienne de la Colmiane et le « Vesubia Mountain Park » situé sur la commune de montagne de Saint-Martin Vesubie³⁰ qui a ouvert ses portes le 29 octobre 2016. Ce nouveau parc de loisirs de montagne *indoor* (escalade, canyoning, espace aquatique) est conçu, selon les propres termes du Président

du département comme un « lien entre l'intérieur et l'extérieur du massif »³¹. Ce parc a vocation à faire découvrir, principalement à des citadins ou aux touristes, des loisirs de montagne traditionnellement pratiqués en extérieur dans un espace intérieur sécurisé, complété par un espace aquatique de détente. La promotion du parc joue sur la proximité de Nice. Le département fait d'ailleurs la promotion d'un pass « Vibrez Vésubie Valdeblorre » pour 3 ou 6 jours d'activités³² sur différents sites de montagne. Des offres sont proposées avec des hôtels sur Nice et non dans les communes de montagne. Les activités sportives font le lien entre les deux polarités départementales (Bourdeau, Mao, et Corneloup, 2011) et participent autant à la complémentarité qu'au renforcement de la binarité territoriale.

- 28 De même, si la complémentarité des territoires est explicite au travers de l'offre touristique entre la mer et la montagne, on peut s'interroger sur les choix politiques, qui négligent les autres aspects du développement local (agriculture, artisanat) et ne favorise pas assez le développement d'initiatives individuelles ou collectives relevant de l'innovation sociale.
- 29 Doit-on craindre l'émergence d'un « Disneyland alpin » dans le haut-pays ? Le terme est emprunté à Bernard Crettaz (Crettaz, 1993) et désigne la transformation de la montagne par l'arrivée de cultures différentes, qui transforment le paysage, les coutumes et pourrait être synonyme de folklorisation mais sans la connotation négative souvent apposée au terme. Ici, l'emploi du terme « Disneyland » fait directement référence au modèle du parc d'attraction et à la standardisation de l'offre, au discours marketing de vente (Brunel 2006) mais aussi à une certaine volonté d'aseptisation de la montagne présentée comme une innovation. Si la pratique de l'escalade en salle est monnaie courante, celle du canyoning en intérieur ne l'est pas ou pas encore. L'argument de la pratique sécuritaire et ludique était avancé pour la construction du Mountain Park, mais ne l'est-elle pas tout autant lorsqu'elle est encadrée par des professionnels en milieu naturel ? Vise-t-on le même public que celui qui fréquente habituellement la montagne en particulier le parc du Mercantour ? Une chose est certaine, la promotion touristique développée par le parc est très différente de cette stratégie marketing, puisqu'elle promeut des pratiques récréatives de plein air non mécanisées reposant sur la valorisation des atouts du territoire du parc. La randonnée sous toutes ses formes (pédestre, équestre, cyclotourisme...) permet de découvrir la flore et la faune, du territoire, mais aussi les richesses patrimoniales (architecture, peintures rupestres de la Vallée des Merveilles).
- 30 Ces deux approches du tourisme répondent à deux visions du territoire et traduisent aussi une forme implicite de répartition des compétences : à l'État via le parc le soin de valoriser et protéger le patrimoine naturel et aux collectivités la charge de développer l'économie locale. Cependant, depuis la réforme des parcs en 2006³³, le développement local est devenu une compétence des parcs nationaux sur le modèle des parcs naturels régionaux (Filoche, 2007 ; Romi, 2007). Cette division ajoutée à l'opposition historique au parc peut en partie expliquer l'échec du premier projet de classement des « Alpes de la Mer-Alpi del Mare »³⁴ au patrimoine mondial de l'UNESCO. Ce dossier initié par la coopération transfrontalière Alpi Marittime-Mercantour, a eu de la peine à rassembler, sur le versant français, puis à mobiliser les acteurs publics nécessaires pour le soutenir et le défendre auprès des instances de l'IUCN. L'engouement espéré ne s'est pas produit, le parc national du Mercantour ne parvient pas à s'imposer auprès des collectivités notamment urbaines comme un acteur incontournable du tourisme. Pourtant, un tel

classement entrainerait des retombées économiques pour le territoire concerné, avec une hausse de la fréquentation du site classé. Le tourisme envisagé dans le cadre de ce projet est un tourisme durable avec des impacts limités sur les milieux, ce qui ne correspond pas complètement au programme de développement des stations de ski qui inclut aussi un versant neige de culture et vise davantage un tourisme de masse. En outre, le modèle de diversification choisit par le département avec le Vesúbia Mountain Park ne s'appuie pas ou très peu sur une ressource locale (Colletis et Pecqueur 2004 ; François 2008) mais joue seulement sur l'image des sports de montagne.

Conclusion : un difficile dépassement du cadre traditionnel des relations « centre-périphérie »

- 31 Si la métropole Nice Côte d'Azur est de fait une métropole alpine, de par sa localisation et de par l'inclusion de communes appartenant au massif du Mercantour, de nombreux progrès restent à faire dans la prise en considération de son alpinité afin de renforcer les liens entre le cœur de la métropole et ce qui reste son arrière et son haut-pays.
- 32 Ainsi, les périmètres de coopération territoriale dessinés par la réforme institutionnelle issue de la loi NOTRe ne correspondent pas aux trois sous-systèmes territoriaux décrits. En revanche, l'inclusion des communes de montagne et des communes rurales devraient permettre, à terme, d'atteindre des objectifs de solidarité en jouant sur les complémentarités entre le pôle métropolitain et l'aire rurale. De facto, cette complémentarité existe mais est encore insuffisamment développée. Les redécoupages territoriaux issus de la dernière réforme n'ont pas profondément modifié les équilibres territoriaux, la perte de représentativité de la montagne au sein du département est en partie compensée par une meilleure présence dans la gouvernance métropolitaine. La Métropole Nice-Côte d'Azur remplace sur certaines compétences le département et maintient les territoires dans le cadre traditionnel mais dépassé des relations « centre-périphérie ». La côte méditerranéenne concentre la population, les richesses, l'emploi et maintenant le pouvoir au niveau de la représentation départementale. Le moyen-pays pris en tenaille entre le littoral et la montagne, profite de la saturation métropolitaine et se densifie. Le haut-pays se trouve conforté dans son rôle de terrain de jeu touristique et récréatif pour les urbains en quête de nature, bien-être et de sensations fortes. La politique de valorisation de la montagne accentue la binarité et l'opposition mer-montagne. En outre, la représentation politique actuelle aux différents échelons n'est pas de nature à dépasser ces clivages malgré une entente affichée et une appartenance à une même famille politique.

BIBLIOGRAPHIE

Bargel L., 2016.- « Les “originaires” en politique », *Politix*, 15 juin 2016 , n° 113, p. 171-199. < <http://dx.doi.org/10.3917/pox.113.0171> >

- Béhar D., Estèbe P., Vanier M., 2014.- « Réforme territoriale : avis de décès de l'interterritorialité ? », *Métropolitiques*, < <http://www.metropolitiques.eu/Reforme-territoriale-avis-de-deces.html> > (consultation le 21 février 2017)
- Bourdeau P., Mao P., Corneloup J., 2011.- « Les sports de nature comme médiateurs du « pas de deux » ville-montagne. Une habitabilité en devenir ? », *Annales de géographie*, 17 août 2011, n° 680, p. 449-460.
- Brunel S., 2006.- *La Planète disneylandisée : Chronique d'un tour du monde*, Paris, Éditions Sciences Humaines, 275 p.
- Cadiou S., Grégory M.-A., 2015.- « L'heure des élections : l'occasion de confronter la Métropole niçoise aux citoyens ? », in Rémy Le Saout et Sébastien Vignon (dir.), *Une invitée discrète : l'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, Paris, Berger-Levrault, 2015, p. 217-242.
- Gabriel Colletis G. et Pecqueur B., 2013.- « Révélation de ressources spécifiques et coordination située », *Économie et institutions* [En ligne], 6-7 | 2005, mis en ligne le 31 janvier 2013, consulté le 25 juin 2018. URL : <http://journals.openedition.org/ei/900> ; DOI : 10.4000/ei.900
- Crettaz B., 1993.- *La beauté du reste : confession d'un conservateur de musée sur la perfection et l'enfermement de la Suisse et des Alpes*, (Collection Histoire, 2) Carouge-Genève, Éditions Zoé, 197 p.
- Duchêne-Lacroix C., Maeder P., 2013.- « La multilocalité d'hier et d'aujourd'hui entre contraintes et ressources, vulnérabilité et résilience », *Itinera*, 2013, vol. [Fasc.] 34, p. S. 6-28.
- Filoché G., 2007.- « La réforme des parcs nationaux français. Diversification des acteurs, redéfinition des compétences et des outils de gestion », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, 2007, vol. 11, n° 3, p. 309-320. < <http://dx.doi.org/10.3406/reden.2007.1960> >
- François H., 2008.- « Durabilité des ressources territoriales et tourisme durable : vers quelle convergence ? », *Summary, Géographie, économie, société*, 20 mars 2008, vol. 10, n° 1, p. 133-152.
- Fusco G., Scarella F., 2013.- « Recompositions territoriales en Provence-Alpes-Côte d'Azur : Analyse croisée par les mobilités quotidiennes et résidentielles », *Cybergeo : European Journal of Geography*, 29 novembre 2013, < <http://dx.doi.org/10.4000/cybergeo.26080> > (consultation le 15 août 2017)
- Fusco G., Scarella F., 2008.- « L'évolution de l'habitat dans les Alpes-Maritimes et dans l'Est Var. Éléments d'analyse pour un scénario de développement tendanciel », Nice, UMR Espace, < <http://gir-maralpin.org/AmenagementTerrit/Predat06R2EvolHabitat803.pdf> > (consultation le 15 août 2017)
- Gregory M.-A., 2009.- *Les conseillers généraux dans les Alpes-Maritimes : l'actualisation d'une figure notabiliaire*, Nice, Université de Nice Sophia-Antipolis, 262 p.
- Grémion P., 1976.- *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 477 p.
- Jacob L., 2017.- « Gouverner la frontière. Innovations dans la coopération transfrontalière des territoires alpins : Espace Mont-Blanc, Alpi Maritime-Mercantour », Thèse, Université de Grenoble-Alpes, Université de Genève, 449 p.
- Jouve B., Négrier E., 2009.- « La sécession métropolitaine. Analyse comparée franco-américaine », in *Les régimes politiques revisités*, Paris, Camau (M.) & Massardier (G.) dir, p. 45-61.
- Kada N., 2017.- « Gouvernance et adaptation des normes en montagne Une réforme à deux versants », *AJDA*, 2017, n° 14, p. 789-796.

- Laslaz L., 2005.- « Les zones centrales des Parcs nationaux alpins français (Vanoise, Écrins, Mercantour), des conflits au consensus social ? Contribution critique à l'analyse des processus territoriaux d'admission des espaces protégés et des rapports entre sociétés et politiques d'aménagement en milieux montagnards. », *Ruralia* [En ligne], 16/17 | 2005, mis en ligne le 21 août 2006, URL : <http://journals.openedition.org/ruralia/1094> (consultation le 27 novembre 2015)
- Mestre-Gonguet C., 2002.- « L'intégration des arrière-pays de faible densité aux réseaux euro-méditerranéens de transport rapide : l'exemple des Alpes du Sud », *Méditerranée*, 2002, vol. 98, n° 1, p. 35-42. < <http://dx.doi.org/10.3406/medit.2002.3240> >
- Négrier E., 2005.- *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble. Grenoble, 270 p.
- Perlik M., 2011.- « Gentrification alpine : Lorsque le village de montagne devient un arrondissement métropolitain », *Journal of Alpine Research / Revue de géographie alpine*, 28 avril 2011, n° 99-1, < <http://journals.openedition.org/rga/1385> ; <http://dx.doi.org/10.4000/rga.1385> > (consultation le 13 août 2017)
- Procureur T., Grégory M.-A., 2015, « La construction des exécutifs départementaux : retour sur le « troisième tour » des élections départementales », *Abstract, Revue française d'administration publique*, 14 août 2015, n° 154, p. 407-421.
- Romi R., 2007.- « Parcs nationaux fin ou renouveau d'un modèle juridique ? », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2007, vol. 32, n° 1, p. 37-52. < <http://dx.doi.org/10.3406/rjenv.2007.4616> >
- Roux E., 2015.- « Métropolisation et territoires de montagne : Diagnostic des relations entre métropole et territoires de montagne (massifs du Vercors, de Belledonne et de Chartreuse et Métropole grenobloise) : étude des liens, de l'interdépendance et de la réciprocité ». [Rapport de recherche] LabEx ITEM. 2015 < <http://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-01151077/document> > (consultation le 17 août 2017)
- Vanier M., 2002.- Recomposition territoriale : la voie française, *L'Information géographique*, 1 mars 2002, n° 3, volume 66, n°2, 2002. pp. 99-112. DOI : <https://doi.org/10.3406/ingeo.2002.2800> > (consultation le 15 octobre 2012)
- Vanier M., 2009.- *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 248 p.
- Vanier M., 2008.- *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*, (Collection Géographie). Paris, Economica-Anthropos, 160 p.
- Vanier M., 2013.- « L'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale », in Antheaume B., Giraut F. (éd.), *Le territoire est mort, vive les territoires ! : Une (re)fabrication au nom du développement*, Marseille, IRD Éditions, p. 317-336. < <http://books.openedition.org/irdeditions/3410> > (consultation le 22 février 2017).

NOTES

1. Le département est l'un des plus densément peuplés de France avec une densité de 252 hab/km² (source INSEE 2013) alors que la moyenne française se situe autour de 117,6 hab/km² (source : population data.net, 2017). La partie littorale possède une densité moyenne de 422 hab/km².
2. La terminologie « moyen et haut-pays » est utilisée localement pour distinguer deux zones de l'arrière-pays.

3. De la loi du 16 décembre 2010 (loi n° 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales) jusqu'à la loi NOTRe du 7 août 2015 (loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République).
 4. Définition de Géoconfluence <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/metropolisation> (dernière consultation avril 2018)
 5. Slogan apposé sur une photo de montagne, utilisé par la Métropole Nice Côte d'Azur pour promouvoir ses activités, avec le montant 60 M€.
 6. Source INSEE Analyses Provence-Alpes-Côte d'Azur No 27 paru le 17/12/2015 (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1304124> dernière consultation avril 2018)
 7. D'Ouest en Est : la vallée du Var, la vallée du Cians, la vallée de la Tinée, la vallée de la Vésubie jusqu'à Saint-Martin Vésubie, la vallée du Paillon et la vallée de la Roya.
 8. Gamme supérieure : catégorie INSEE qui regroupe 36 équipements : pôle emploi, hypermarché, lycée, urgences, maternité, médecin spécialiste, cinéma...
 9. Informations recueillies lors des entretiens.
 10. Résultats corroborés par les informations données lors d'entretiens.
 11. Les personnes pratiquant les migrations pendulaires quotidiennes ou quasi-quotidiennes entre leur lieu de travail et leur domicile.
 12. Entretiens réalisés avec les maires ou adjoints des communes du Parc National du Mercantour, avec des agents du Parc, des acteurs locaux (associatifs, professionnels) et conseillers généraux du département des Alpes-Maritimes, réalisés en 2014 en période électorale (élections municipales de mars 2014 et première élection dans les communes de 1 000 habitants et plus, des conseillers communautaires représentant la commune au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (première application de la loi du 17 mai 2013) cf (Jacob, 2017).
 13. Décret du n° 2014-227 en application de la loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral : Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 parue au JO n° 114 du 18 mai 2013.
 14. Source INSEE : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1285449> (dernière consultation : 10 mars 2018)
 15. LOI n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral (1)
 16. Présidé par un conseiller département du Canton de Nice 4 et non par un conseiller du haut-pays.
 17. Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne et Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.
 18. Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.
 19. Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.
- Les 3 grands types d'EPCI sont :
- les métropoles : seuil de 400 000 habitants situés dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants, soit chefs-lieux de régions, soit au centre d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants
 - les communautés d'agglomération : seuil de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave
 - les communautés de communes : regroupent plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave
20. Voir l'interview de Christian Estrosi : « Nice Côte d'Azur est un modèle de solidarité » par Rémy MARIO publié le 26 octobre 2017 dans le Journal d'annonces légales et d'informations locales, économiques et judiciaires en PACA (<https://www.tpbm-presse.com/christian-estrosi-nice-cote-d-azur-est-un-modele-de-solidarite-2030.html> consultation avril 2018)

21. Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales alors que les autres sont créées sur la base de la LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
22. Chaque député ou sénateur a son fief dans l'arrière-pays : l'actuel maire de Nice et Président de Région PACA et ancien député, Christian Estrosi, ancien conseiller général du canton de Saint-Etienne de Tinée. Eric Ciotti, député et Président du département, élu du canton de Saint Martin de Vésubie. Charles-Ange Ginésy, ancien député, Vice-Président du département et élu de Péone-Valberg. Le cumul des mandats est une quasi-tradition.
23. Il a démissionné de la fonction de maire de Nice en juin 2016 préférant le mandat de Président de Région pour finalement démissionner de ce mandat en mai 2017 pour retrouver son « poste » maire qu'il occupe depuis 2008.
24. Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.
25. Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.
26. Collecte et gestion des déchets, transports, logement, gestion des réseaux d'eau potable et assainissement, voirie, signalisation et stationnement, de l'aménagement et urbanisme, et des systèmes d'information géographique...
27. Au sein de la métropole, toutes les communes sont représentées au sein du conseil des maires où chaque maire a la même voix.
28. Source : entretien avec un élu d'une commune du haut-pays.
29. <https://www.departement06.fr/envie-d-alpes-maritimes/terre-de-sports-2208.html>
<http://www.nicecotedazur.org/territoire> (consultés en avril 2018).
30. Ancien Canton issu du précédent découpage où Eric Ciotti était élu.
31. Phrase prononcée le jour de l'inauguration.
32. Valdeblore et Vesubie étant deux vallées reculées du haut-pays <https://www.departement06.fr/bons-plans/pass-vibrez-vesubie-valdeblore-2206.html> (consulté août 2017).
33. Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.
34. Le périmètre du projet inclut celui du parc transfrontalier et descend jusqu'à la côte près de Monaco.

RÉSUMÉS

L'objectif de cet article est de présenter le cas d'étude spécifique des Alpes-Maritimes, département français marqué par un caractère double, maritime et alpin, qui connaît de profondes recompositions territoriales susceptibles de modifier les relations ville-montagne.

Près de quatre ans après la mise en œuvre des réformes territoriales, l'analyse des nouveaux découpages territoriaux, éclairée par des aspects historiques, politiques et sociologiques tend à démontrer que celles-ci n'ont, pour le moment, pas engendré de changements radicaux dans l'équilibre ville-montagne du département des Alpes-Maritimes. La création de grandes intercommunalités maritimes et alpines implique de repenser les rapports ville-montagne dans le sens de la complémentarité.

En revanche, la politique de développement de la montagne menée pourrait aboutir à une forme de « disneylandisation » (Crettaz, 1993) du haut-pays montagnard.

The objective of this paper is to present a case study specific to the Alpes-Maritimes *département*; a region of France characterised by its dual maritime and alpine nature, and one that has undergone significant territorial restructuring susceptible to alter relationships between urban and mountainous regions.

Almost four years after territorial reforms were implemented, analysis of new territorial divisions, informed by historical, political and sociological aspects, suggests that they have not, for the time being, resulted in radical changes to the current balance between urban and mountainous regions in the Alpes-Maritimes *département*. The creation of large coastal and alpine intermunicipal authorities signifies that links between urban and mountainous regions need to be addressed in order to ensure they complement each other.

However, development policy for mountainous regions could result in a form of 'disneyfication' (Crettaz 1993) in mountainous regions.

INDEX

Keywords : metropolis, mountainous regions, complementarity, solidarity, multilocality

Mots-clés : métropole, haut-pays, complémentarité, solidarité, multilocalité

AUTEUR

LAURANNE JACOB

Docteure. Chercheuse associée Labex ITEM, PACTE – IGEDT

laurannejacob@hotmail.fr