Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine

103-3 | 2015
Les territoires de montagne, fournisseurs mondiaux de ressources

Planification stratégique et asymétries territoriales. Grenoble et le Grand Genève, deux régions urbaines alpines à l'épreuve de la cohérence.

Nathalie Bertrand, Dominik Cremer-Schulte et Mathieu Perrin

Édition électronique
URL : https://journals.openedition.org/rga/3104
DOI : 10.4000/rga.3104
ISSN : 1760-7426

Traduction(s) :
Strategic Spatial Planning and Territorial Asymmetries. Grenoble and Greater Geneva: Two Alpine City Regions Put to the Challenge of Coherence - URL : https://journals.openedition.org/rga/3126 [en]

Éditeur :
Association pour la diffusion de la recherche alpine, UGA Éditions/Université Grenoble Alpes

Référence électronique
Nathalie Bertrand, Dominik Cremer-Schulte et Mathieu Perrin, « Planification stratégique et asymétries territoriales. Grenoble et le Grand Genève, deux régions urbaines alpines à l'épreuve de la cohérence. », *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine* [En ligne], 103-3 | 2015, mis en ligne le 16 février 2016, consulté le 08 décembre 2022. URL : http://journals.openedition.org/rga/3104 ; DOI : https://doi.org/10.4000/rga.3104

Ce document a été généré automatiquement le 8 décembre 2022.

Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International - CC BY-NC-ND 4.0
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

Planification stratégique et asymétries territoriales. Grenoble et le Grand Genève, deux régions urbaines alpines à l'épreuve de la cohérence.

Nathalie Bertrand, Dominik Cremer-Schulte et Mathieu Perrin

NOTE DE L'AUTEUR

Tous les auteurs ont participé de manière équitable à la rédaction de cet article

Introduction

1 Ces deux dernières décennies, se sont multipliées les démarches de planification territoriale (stratégique) à l'échelle de l'agglomération, de la métropole ou de la région urbaine (Albrechts *et al.*, 2003 ; Albrechts, 2006 ; Zepf & Andres, 2011 ; Stead, 2012). Ces périmètres élargis de projet pourraient laisser espérer une (r)évolution dans la manière de considérer les rapports entre villes, périphéries et espaces ruraux, l'idée de cohérence territoriale ayant été consacrée en principe directeur de ces entreprises planificatrices. En outre, c'est bien souvent l'idée de cohésion que sous-tend une telle approche.[1] Néanmoins, il n'est pas évident que ces démarches à l'échelle de la région urbaine constituent *in fine* une réelle opportunité, la gouvernance établie dans de tels cadres révélant des situations déséquilibrées ou asymétriques en bien des points. Tous les territoires ne montrent pas la même capacité à peser sur le projet et ses orientations stratégiques.

2 Les développements en matière d'asymétrie territoriale restent assez limités dans la littérature académique. Celle-ci propose néanmoins différentes approches du concept. Sans volonté d'exhaustivité, il est possible de relever son utilisation par A. Cole & Palmer (2008, p. 22), M. Reuchamps *et al.* (2009, p. 19), D. Béland & A. Lecours (2012, p. 56) ou J. Loughlin *et al.* (2013, p. 64). Ces auteurs emploient le concept pour révéler le traitement différencié admis, en termes d'administration et de politiques sectorielles, entre régions ou états fédérés. Par ailleurs, M. Perlik (2011) use de cette même terminologie pour traiter de disparités entre centres urbains périalpins et aires résidentielles alpines, exposant de nouvelles divisions fonctionnelles et spatiales qui amplifient les inégalités en matière d'accès au développement et les clivages identitaires. Dans un autre registre, L. Davezies (2012, p. 15) l'emploie pour souligner les conséquences hétérogènes de la crise économique sur les territoires. Ainsi, l'idée d'asymétrie territoriale reflèterait chez certains auteurs une ligne de fracture spatiale et chez d'autres un traitement différencié entre secteurs ou régions administratives.

3 Dans cet article, l'asymétrie territoriale pourra d'abord s'entendre dans une perspective géographique, exposant alors une disparité de ressources et capacités entre territoires. Ceux-là ne disposent pas des mêmes capitaux financier, social, humain ou encore institutionnel. L'asymétrie pourra également s'appréhender dans une perspective aménagiste, reconnaissant ainsi l'intégration différenciée des espaces et de leurs intérêts dans les documents d'orientation stratégique. La logique planificatrice peut admettre, au nom d'une cohérence territoriale et des enjeux collectifs sous-jacents (réduction des déplacements domicile-travail, préservation des espaces agricoles et donc réduction de la consommation des sols, maintien ou même restauration des continuités écologiques, etc.), une polarisation de l'espace et une spécialisation par secteurs géographiques. Néanmoins, cette conception de l'asymétrie territoriale s'articulant autour de deux acceptions distinctes (géographique et aménagiste) a pour objectif de montrer que les processus de gouvernance mis en œuvre dans le cadre de démarches de planification territoriale à l'échelle de la région urbaine tendent à révéler, voire à entretenir, des disparités préexistantes entre territoires urbains et périphériques. Autrement dit, l'asymétrie d'ordre aménagiste, qui quelquefois pourrait se justifier au nom d'aspects fonctionnels, s'expliquerait également par une asymétrie initiale d'ordre géographique se voyant répercutée au travers du processus de gouvernance de planification.

4 Deux régions urbaines alpines, pour lesquelles ont été initiées des démarches de planification stratégique, illustrent bien une telle reproduction d'asymétries territoriales originelles : la région urbaine grenobloise et l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise du Grand Genève. La localisation de ces deux agglomérations, à proximité de massifs alpins et/ou jurassiens, pose d'autant plus la question de la cohérence et de la cohésion territoriales. Le contexte contraint tend à cliver leurs territoires entre secteurs géographiques fort contrastés d'un point de vue fonctionnel et identitaire, puis rend particulièrement aiguës certaines problématiques, foncières par exemple. Sur ces deux terrains, une trentaine d'entretiens semi-directifs ont été menés entre 2011 et 2013 auprès d'élus locaux, de techniciens de la planification et de chercheurs à même de présenter le contexte et ses enjeux. Le matériel oral ainsi recueilli de même que les documents de planification élaborés sur ces deux terrains constitueront un substrat pour argumenter le propos.

Gouvernance urbaine, intention collective et disparités territoriales

5 Sans vrai modèle de référence, les expérimentations de planification territoriale, dite stratégique, à l'échelle de la région urbaine sont multiples et varient fortement selon les contextes nationaux et locaux (Jouve, 2007 ; Reimer & Blotevogel, 2012). Néanmoins, elles se fondent globalement sur quelques principes récurrents : une intégration horizontale (sectorielle et thématique) et verticale (recouvrant de multiples échelons politico-administratifs), des orientations stratégiques d'aménagement, un recours à des processus participatifs et intégratifs impliquant les acteurs locaux, un intérêt marqué porté à la prospective et à l'identité territoriales, puis la mise en avant du processus plutôt que de ses résultats (Faludi, 2000 ; Brenner, 2003 ; Healey, 2004 ; Albrechts, 2006 ; Jouve, 2007 ; Zepf & Anders, 2011).

Vers une géopolitique des agglomérations et régions urbaines…

6 Cette évolution en matière planificatrice va de pair avec un processus de transformation et de recomposition des modes d'action publique (Muller, 2005), impliquant un changement profond dans les modes de gouverner l'espace urbain. Il s'observe aujourd'hui, au sein des régions et des grandes agglomérations, un retrait relatif des formes traditionnelles de gouvernement ainsi qu'une montée en puissance des collectivités territoriales, des structurations coopératives telles que les syndicats mixtes, et des instruments locaux tels que les agences d'urbanisme et de développement (Le Galès, 1995 ; Jacquier, 2008). Les notions de gouvernance régionale, territoriale ou encore urbaine s'imposent donc, fondées sur des mécanismes de coopération, de régulation, voire d'interaction, mettant en relation une diversité d'acteurs publics et privés qui s'influencent mutuellement (Stoker, 1998). Ces dispositifs de gouvernance viennent s'articuler autour des formes traditionnelles de gouvernement (Jessop 2000 ; Figuière & Rocca 2012). Il en résulte une complexité qui brouille les frontières entre thématiques et les responsabilités entre acteurs.

7 Ces nouvelles formes de gouvernance ouvrent la scène à des intérêts puissants, de réseaux et d'acteurs influents qui jouent sur la formation de coalitions et d'alliances, de mécanismes de coopérations et de conflits (Perroux, 1964 ; Jacquier, 2008). Les démarches de planification territoriale se voient évidemment conditionnées par de telles évolutions (Harvey, 1989 ; Allmendinger & Haughton, 2010 ; Metzger, 2011). Il résulte de tels cadres une action reflétant le poids différencié des parties prenantes plus qu'une recherche de l'intérêt général (Figuière & Rocca, 2012). L'inégale distribution en matière de leadership, de compétences, d'accès à l'information ou même de capacité à intégrer la démarche, amène à penser le tournant vers la gouvernance urbaine comme un processus qui « a profité à certains acteurs, au détriment d'autres » (Jouve 2007, p. 397).

… révélant d'autant plus le poids différencié des territoires

8 Différents travaux, dans le champ des sciences politiques ou de la planification, mettent en évidence déséquilibres et asymétries entre acteurs ou territoires. La capacité de ceux-là à peser dans les démarches collectives à l'échelle intercommunale ou à celle de

la région urbaine est largement dépendante des capitaux financier, humain, social et institutionnel à disposition.

9 Les formes contemporaines de la gouvernance tendent certes à responsabiliser les groupes sociaux disposant de ressources budgétaires dans la mise en œuvre de la politique urbaine. Néanmoins, cette dimension financière ne constitue que l'un des facteurs de déséquilibres. Tous les territoires ne disposent pas d'un capital humain identique, c'est-à-dire des mêmes aptitudes, qualifications et expériences accumulées localement. Ils n'ont pas développé non plus le même capital social, ou autrement dit ces liens entre acteurs et réseaux collectifs, caractérisés par des normes de réciprocité et par la confiance. L'action collective ne saurait être efficace et égalitaire sans un partage par les acteurs impliqués de valeurs d'organisation sociale similaires (par exemple Putnam *et al.*, 1993). Il apparait également des différences en matière de capital institutionnel, c'est-à-dire de capacité des systèmes territoriaux à établir ou à renforcer, de par leurs structures organisationnelles, des normes ou règles du jeu propices à la gouvernance, limitant les situations d'incertitude et offrant des possibilités d'adaptation dans des contextes changeants. (Platje, 2008)

10 Inégalement distribués, ces capitaux avantagent certains acteurs et territoires dans les processus de gouvernance établis en vue de démarches planificatrices et autres projets métropolitains. Lefèvre (1998) constate que les expérimentations les plus abouties en matière de gouvernance urbaine sont celles qui ont bénéficié d'un fort support et leadership de la ville-centre. Cette dernière montre une aptitude à guider et porter le processus, étant en mesure de mobiliser davantage de capacités financières, de ressources techniques et de personnels. Consciente de l'importance que peut avoir la région urbaine dans un contexte de forte compétitivité interterritoriale, la ville-centre disposerait en outre de cette capacité à raisonner à l'échelon supérieur et reconnaîtrait alors le besoin de s'adjoindre le soutien des territoires périphériques. Inversement, certains territoires, ruraux notamment, sont mis en difficulté par la complexité des processus de gouvernance urbaine et de planification territoriale, ce tout particulièrement dans le contexte français. Leurs maires ont à s'approprier de nouveaux cadres en matière d'aménagement et à contribuer aux stratégies intercommunales. Cela exige d'un côté des compétences techniques, administratives, financières, juridiques ou encore économiques et de l'autre une habileté permettant de « se mouvoir politiquement dans le jeu intercommunal » (Vignon, 2010, p. 44). Ainsi, les différents territoires n'apparaissent pas également armés en raison des profils relativement variés que présentent les élus selon la taille et la nature plus ou moins urbaine/rurale des communes (Koebel, 2012).

11 Il convient alors de s'interroger quant à la propension de ces formes de gouvernance, établies pour traiter à une échelle métropolitaine de politiques urbaines et de démarches de planification, à servir deux des objectifs attendus, à savoir une certaine équité entre secteurs géographiques et une relative cohésion territoriale (OECD, 2001).

Planification territoriale à équilibres asymétriques

12 Les démarches menées dans la région urbaine grenobloise (schéma de cohérence territorial adopté en 2012) et dans l'agglomération du Grand Genève (chartes du projet d'agglomération franco-valdo-genevoise adoptées en 2007 et 2012) s'inscrivent dans une histoire longue d'une quarantaine d'années de planification locale. Grenoble et sa

périphérie se dotent dès 1973 d'un Schéma d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), puis en 2000 d'un Schéma Directeur. En 2012, le SCoT de la région urbaine grenobloise a permis l'adhésion progressive de 273 communes à un projet territorial censé transcender les intérêts de secteurs. La coopération franco-valdo-genevoise a débuté dès 1973 au sein du Comité régional franco-genevois (CRFG), pour aboutir à un projet de métropole transfrontalière franco-suisse, supporté par la Confédération suisse dans le cadre de sa politique des agglomérations. Les phases de concertation de part et d'autre de la frontière ont permis lors des trois chartes successives d'engagement de construire le projet transfrontalier.

13 Ces deux démarches de planification lient des territoires urbains de fond de vallées à des entités plus excentrées et parfois même montagnardes, quand bien même les périmètres d'action et thématiques abordées révèlent une difficulté à intégrer pleinement les espaces ruraux et d'altitude environnants dans la réflexion. Jusqu'alors, la thématique de la montagne a été tenue à relative distance de la problématique urbaine en construction. Le contraste marqué entre de telles entités géographiques soulève ainsi la question de la cohérence territoriale et des orientations stratégiques retenues pour satisfaire ce principe. Celles-ci entérinent souvent un dynamisme différencié entre territoires, sur la base d'un équilibre fonctionnel mais asymétrique. Qui plus est, lorsque de mêmes enjeux sont reconnus sur l'ensemble des secteurs géographiques, rien n'indique que ceux-là aient la même capacité à traduire les orientations stratégiques sur le terrain. Les cadres administratifs, les moyens opérationnels ou même des pressions variées selon les territoires font qu'une même ligne directrice sera plus ou moins applicable.

Des métropoles multipolaires, résiliaires et hiérarchisées

14 Les relations fonctionnelles entre territoires français (Genevois Haut Savoyard et Gexois) et suisses (Genève et district de Nyon) ne sont plus à démontrer dans le cadre du Grand Genève. « *Faire agglomération* », au-delà des limites nationales, constitue cependant un objectif à part entière du projet transfrontalier. L'agglomération est ainsi attendue « *compacte, multipolaire et verte* » (Charte de projet d'agglomération, 2012). Huit axes de développement transfrontaliers ou « PACA » (Périmètres d'Aménagement Coordonné d'Agglomération) structurent aujourd'hui des polarités secondaires et définissent des périmètres privilégiés d'aménagement et de développement qui territorialisent les enjeux de l'agglomération. Ils lient étroitement urbanisation (polarités « compactes »), mobilité (amélioration des infrastructures de transport), et environnement, sur la base des bassins de vie autour de Genève. Le schéma d'agglomération du Grand Genève précise, à travers ces huit axes, les mesures à mettre en œuvre en matière d'urbanisation et d'infrastructures de transport pour rééquilibrer l'emploi et l'habitat. Introduire ces périmètres de référence a deux conséquences sur le territoire du Grand Genève. Ces PACA permettent de structurer, dans une logique multipolaire, l'étalement urbain du cœur de Genève jusqu'aux secteurs plus ruraux ou montagnards comme le pays de Gex ou le Salève (Saint-Julien en Genevois). S'ils créent de nouveaux axes structurant centre-périphérie, ils introduisent cependant des disparités entre PACA au regard des investissements prévus. Ainsi le PACA Genève-Annemasse-Salève, liant le cœur d'agglomération au secteur de la montagne du Salève, devrait bénéficier d'importants et spécifiques investissements helvétiques. Il est notamment prévu des fonds pour la construction de la ligne CEVA (Cornavin - Eaux-

Vives - Annemasse), qui se conçoit comme la prolongation des lignes de tramway au-delà de la frontière suisse (*Cahiers*, 61-1, 2011). La question de son financement a pesé dans les négociations franco-suisses. L'échec de la votation cantonale du 18 mai 2014 sur le cofinancement genevois de parking relais (P+R) en France illustre cependant la difficulté à financer localement des projets de mobilité d'intérêts d'agglomération et à planifier des infrastructures collectives, situation associée côté français à un certain immobilisme du canton genevois (ARC Syndicat mixte, 2015). Par ailleurs, ces axes de développement sont censés rééquilibrer l'emploi entre le cœur d'agglomération et la périphérie, la charte de 2012 prévoyant la création de 30 000 emplois en France à l'horizon 2030. Or, ce rééquilibrage apparaît plus difficile à atteindre que prévu dans le document ratifié en 2012, illustrant la difficulté politique d'inverser les polarités (cf. Tab. 1, cit. 1).

15 Le document d'urbanisme intercommunal que constitue le Schéma de Cohérence Territorial (SCoT) de la région urbaine grenobloise promeut, au nom de la lutte contre la périurbanisation et de la limitation des émissions de gaz à effet de serre, une « *armature urbaine hiérarchisée* » (SCOT 2030, p.266). Si la structuration et le développement futur du territoire s'appuient très largement sur les potentialités urbaines existantes – à savoir une région mono-centrique multipolaire – le projet confère des développements différents aux pôles urbains selon les rôles qui leur sont dédiés dans le projet, en termes de croissance démographique, de répartition des logements, ou d'offre de services. Des fonctions de centralité (équipements, services, commerces) sont confortées en vallée, sur le cœur d'agglomération grenoblois, puis sur les villes-centres de Voiron et Saint-Marcellin. Une gradation est ensuite envisagée sur les secteurs plus périphériques, entre pôles principaux, pôles d'appui et pôles locaux (ou touristiques liés aux secteurs montagneux) maillant le territoire de la région urbaine. Ainsi, « *l'objectif d'équilibre et de non concurrence entre les territoires conduit à définir des périmètres d'influence optimum pour chacun des pôles de la région* » (SCOT 2030, p. 306) et revient à « *valoriser les vocations particulières* » (p.22) de chacun des territoires composant la région urbaine. Il est par exemple prévu pour le sud de l'agglomération (Trièves) une modération de la croissance démographique et un développement de filières économiques locales autour de l'agriculture, de la filière bois et de l'accueil touristique ; pour l'est grenoblois (vallée du Grésivaudan) l'accueil des activités de hautes technologies.

Un objectif commun de préservation des terres agricoles et des enjeux de planification distincts

16 La préservation des terres agricoles est devenue un enjeu partagé et élevé au rang de norme, en particulier dans les projets urbains du Grand Genève et de la région urbaine grenobloise. Elle est d'autant plus importante dans le cadre de la planification que les questions de biodiversité, de sécurité alimentaire et d'approvisionnement de proximité s'imposent aujourd'hui dans les deux projets. Ainsi, la Charte franco-valdo-genevoise de 2007 précisait que « *tous les territoires partenaires de l'agglomération [...] font de la préservation de l'environnement, des espaces agricoles et naturels sensibles une première priorité de leur planification* » (p. 43) ; la seconde charte de 2012 stipule qu'il faut réduire « *la consommation des espaces agricoles, l'artificialisation des milieux et leur fragmentation* » (Charte 2012, p.12). Or, des zones de « *frottement* » entre les PACA,

espaces privilégiés de développement de l'agglomération, et les espaces agricoles qualifiés de « fonctionnels » existent et ont été mis en évidence par le projet agricole d'agglomération (*Cahiers* 13-25, 2011). Si la grande majorité des 71 000 ha de terres agricoles (2/3 en France et 1/3 en Suisse) correspondent à des zonages agricoles (en moyenne 9 % de ces terres répondent à d'autres zonages), la gestion des concurrences potentielles entre urbanisation et production agricole repose sur la robustesse des dispositifs nationaux. Ainsi, en Suisse, la protection des terres arables à l'échelle de chaque canton, au nom de la capacité d'approvisionnement alimentaire nationale, est garantie par le plan sectoriel de surface d'assolement de 1992 (SDA). L'office fédéral de développement territorial n'a ainsi approuvé dans le plan cantonal de Genève 2030 qu'une fraction des développements urbains prévus sur la zone agricole (ARE, avril 2015), renvoyant le canton genevois après 2023 à une révision de son plan directeur dans le respect de son quota de SDA . Côté français, si la protection des terres agricoles devient un horizon politique affirmé (Souchard, 2013)[2], l'enjeu demeure : les *zones agricoles protégées* sont limitées (deux dans le Genevois français) ; les documents d'urbanisme locaux, tels que les plans locaux d'urbanisme (PLU) et schémas de cohérence territoriale (SCoT) qui en répondent pour l'essentiel sont soumis à l'avis de la CDCEA. Cependant, la disparité à l'échelle communale des zonages des espaces arables est encore forte et seulement « *la moitié à 2/3 des espaces cultivés est considérée par les SCoTs comme des espaces agricoles majeurs délimités précisément* » (*Cahiers* 13-25, 2011, p. 27). Au bilan, « l*es SCoTs peuvent être des outils forts de protection. Ils ont été utilisés différemment, et ne confèrent pas tous un même niveau de protection* » (op cit., p.27, p.18).

Inégalités territoriales devant la démarche planificatrice

17 Ces asymétries d'ordre aménagiste sont la résultante de considérations fonctionnelles, cependant jamais totalement dénuées d'enjeux géopolitiques locaux et de représentations sur la ville. Mais elles trouvent aussi leurs origines dans le processus même d'élaboration de ces documents de planification à l'échelle de la région urbaine. Ceux-ci s'élaborent sur la base d'une gouvernance devant laquelle tous les territoires ne sont pas également armés. Le poids de capitaux financiers, sociaux, humains et institutionnels, inégalement distribués entre territoires, se fait notamment ressentir dans la détermination des objectifs et orientations stratégiques.

Moyens financiers et marge de décision

18 Les démarches de planification s'avèrent particulièrement coûteuses, d'autant plus au regard des nouveaux impératifs en termes d'études environnementales. Tous les territoires ne jouissent pas de la même marge de décision en la matière. Dans le contexte français, certaines communes et intercommunalités rurales se voient de fait largement incitées à rejoindre le périmètre de SCoT plus vastes, d'essence urbaine surtout, pour lesquels les élus locaux ne montrent pas nécessairement grande affinité. Il leur apparaît souvent trop difficile, malgré les aides allouées pour l'élaboration de SCoT ruraux, de supporter le coût financier d'une démarche indépendante. Sur la région grenobloise, alors que les élus du Trièves – territoire de moyenne montagne situé à 40 km au sud de Grenoble – ont fortement envisagé l'élaboration de leur propre

document, l'argument financier semble les avoir amenés à opter pour leur intégration dans le périmètre du SCoT de la région urbaine grenobloise (cf. Tab. 1, cit. 2).

19 En outre, dans le périmètre d'un même SCoT, les territoires se montrent inégalement capables d'initier des démarches de planification à leurs propres niveaux. Certains se lanceront dans l'élaboration de PLU intercommunaux, de schémas de secteur, ou s'inscriront sinon dans des démarches plus informelles. Si la dimension financière ne suffit pas à expliquer l'inégal dynamisme entre territoires dans cette planification de niveau intermédiaire, cette question des fonds disponibles ne peut être occultée (cf. Tab. 1, cit. 3). Or, cette capacité à entreprendre de telles démarches de niveau intermédiaire et à mener une réflexion collective sur l'avenir du territoire permet généralement aux acteurs de mieux se situer, de façonner une vision commune qu'ils seront en mesure de défendre dans le cadre d'un projet d'ampleur supérieure, au niveau de la région urbaine par exemple.

Personnels politiques et techniques

20 Si le projet de territoire établi dans le cadre d'un SCoT se voit plus largement orienté par certains acteurs, c'est aussi en raison d'une influence différenciée des élus et techniciens. Dans le cadre de négociations interterritoriales, le poids de certaines personnalités politiques, légitimées par leur mandat ou leur position dans l'organigramme des partis, joue bien évidemment lors des débats. Les élus les plus influents sont notamment en mesure de peser auprès de leurs homologues (cf. Tab. 1, cit. 4). Cette variabilité dans l'influence politique ne se conçoit d'ailleurs pas toujours dans une opposition centre-périphérie ou, en l'occurrence, vallée-massif. Il existe des élus de montagne dotés d'un réel poids politique, malgré une circonscription locale ne jouissant pas d'un véritable rayonnement.

21 En revanche, ce clivage géographique se retrouve davantage dans la distribution de la compétence technique. Les processus de planification, particulièrement complexes, offrent un avantage évident à ceux qui maîtrisent le mieux son cadre légal, les différents codes juridiques susceptibles d'être mobilisés, ou encore les outils et aides à disposition. Se voit par conséquent minimisée lors des débats interterritoriaux la parole des acteurs ne disposant pas de cette expertise.

22 Il y aurait également à étudier de plus près la relation, différant selon les contextes géographiques, entre élus et techniciens. Ces derniers sont de plus en plus souvent amenés à remplir une fonction de traducteur auprès de leurs élus, explicitant les enjeux et points cruciaux sur lesquels se concentrer lors des négociations (cf. Tab. 1, cit. 5). Lorsque cet échange ne peut se faire, en raison notamment de représentations que les acteurs peuvent avoir de la relation entre élus et techniciens, c'est leur propre territoire qui se voit désavantagé. Il appert ainsi une distribution disparate de la compétence et une inégale capacité à la mobiliser.

23 Si le projet territorial établi dans le cadre d'un SCoT tend à valoriser certains espaces plus que d'autres, ce peut être aussi lié à des considérations plus exogènes. Les techniciens de l'agence d'urbanisme de la région grenobloise reconnaissent par exemple une moindre expertise sur les espaces périphériques et notamment montagnards (cf. Tab. 1, cit. 6).

Table 1 : Table des citations d'acteurs

N°	Auteur	Citation
1	Un élu du genevois Haut Savoyard [agglomération grand genevoise]	« *La deuxième charte a entériné la première. Il faut la moitié des habitants de chaque côté et il faut 30000 emplois en France, [...] on signe, sait qu'on ne tiendra pas [...]. Il y a toujours ici 20 Km² de libres ... Il n'y a personne dedans... alors que de l'autre côté de la frontière, en gros, ils choisissent, quoi ! ... On veut vous voir, on veut pas vous voir...* »
2	Un élu du Trièves [région urbaine grenobloise]	« [L'élaboration d'un SCoT] *coûte quelques centaines de milliers d'euros, quand même ! Donc, il valait mieux mutualiser et dire au SCoT de la région grenobloise « venez travailler chez nous ! » Encore une fois, c'est très trivial, mais c'est ce qui a contribué un petit peu à enlever le morceau, comme l'on dit. Et à partir de ce moment-là, on a abandonné une partie de nos prérogatives, mais pourquoi pas puisque le cœur, la matrice, le cœur de chauffe, comme ils disent, c'est l'agglomération.* »
3	Un technicien de la planification [région urbaine grenobloise]	« [Un SCoT,] *ça coûte une fortune, et ça, c'est un vrai problème, partout, dans tous les territoires. Le financement de ça, qui peut le payer ? C'est un vrai souci. [...] On aura le même problème pour financer des PLU intercommunaux dans les secteurs ruraux.* »
4	Un élu du Trièves [région urbaine grenobloise]	« [...] *il y a des proximités politiques qui font que des majorités se dégagent. Des élus PS ne vont pas faire d'ombre à Baïetto* [alors président de la communauté d'agglomération de Grenoble] *ou ne voudront pas l'ennuyer, donc le suivront parce que c'est un des patrons politiques du territoire.* »
5	Un élu de l'agglomération grenobloise [région urbaine grenobloise]	« *Par exemple, j'ai trouvé que celui qui s'occupait de l'urbanisme dans la commune était d'un apport extrêmement précieux pour moi. Un élu, ça n'est pas forcément compétent sur tout. Je me suis dit : « heureusement, qu'il est là, lui ! » Parce qu'au moins, il me fait comprendre, il prend la patience de m'expliquer, voilà...* »
6	Un technicien de la planification [région urbaine grenobloise]	« [Notre culture de la montagne,] *elle est faible, hein ! Historiquement, on n'est pas bons. Historiquement, on a travaillé dans les vallées.* [Depuis 2/3 ans, à] *l'Agence, on essaye de travailler sur les montagnes. Il y a des choses qui se font. On avait l'espace de Belledonne qui était moins structuré et qui a donc voulu rejoindre le SCoT de la région grenobloise. Il y avait des éléments, mais on n'était pas dans la culture... On était dans une culture très urbaine... qui est maintenant plus rurale, périurbaine. Mais ça, c'est aussi lié au positionnement de l'Agence, en travaillant sur des territoires comme Gap, comme... Avant, on était beaucoup plus urbains. Aujourd'hui, on a des gens qui travaillent beaucoup sur le Vercors. Donc, le Vercors n'est pas un SCoT, mais on travaille sur [les massifs que sont] le Vercors, la Chartreuse.* »
7	Une technicienne dans le district de Nyon [agglomération grand genevoise]	« *C'est clair que nous on a une difficulté.* [L]*e canton de Genève, lui, il participe intégralement* [au] *Grand Genève. Alors, peut-être que* [côté français], *ils ont les mêmes difficultés que nous ? Nous, on est un morceau d'un autre canton. Puis, on doit répondre à des politiques cantonales qui ne sont pas forcément les mêmes que dans le canton de Genève. Donc, on se sent un peu tiraillés.* »

8	Un technicien de la planification [région urbaine grenobloise]	*« Un territoire qui a réussi à se doter de beaucoup d'éléments de planification, c'est le Voironnais... mais qui l'a fait, en fait, au départ contre ! Ils l'ont fait contre Grenoble et contre le schéma directeur. Eux, ils ont été tellement traumatisés par le schéma directeur de 1973 – parce qu'ils en avaient les principaux impacts – qu'ils se sont créés là-dessus. Ils ont dit : « Nous, on se crée – à l'époque, c'était plutôt des hommes politiques de droite alors que l'agglo était plutôt à gauche – nous, on va créer des syndicats puis des communautés de communes contre Grenoble* [...] *» Et ils se sont fédérés. »*
9	Une technicienne dans le district de Nyon [agglomération grand genevoise]	*« Il y en a sur le canton [vaudois] qui trouvent que leur fonctionnement est à Genève, mais que leur identité n'y est pas. Quelque part, il y a un peu cette peur d'être englobé dans une chose dans laquelle on ne se reconnaîtrait pas. »*
10	Un technicien de la planification [Région Urbaine Grenobloise]	*« La relation ville-montagne, elle est assez complexe, je trouve sur Grenoble.* [...] *Je ne sais pas si vous connaissez* [ce technicien qui opérait dans le massif de la Chartreuse et qui nous disait] *: « Arrêtez, vous – SCoT de Grenoble – de nous voir toujours comme votre territoire périphérique. On est aussi un centre, on est aussi le centre de vos loisirs ! » [...] Mais, eux, ils ne peuvent pas nier qu'ils sont sous l'influence de la ville. »*

Structuration territoriale et culture de la planification

24 Selon les secteurs géographiques, le degré de structuration territoriale diffère ainsi que la culture de la planification et du projet. Ce sont parfois de simples réalités administratives qui ont amené les acteurs, sur un même périmètre, à s'organiser davantage et à développer des compétences en la matière. De ce point de vue, les entités territoriales ayant de l'antériorité tendent à être avantagées. En l'occurrence, l'Etat de Genève a pour interlocuteurs, dans le projet d'agglomération, le conseil régional du district de Nyon et l'ARC syndicat mixte du côté français. Ces structures, bien plus récentes, n'ont évidemment pas la même assise institutionnelle et la même légitimité territoriale. Développer une vision commune, à ces échelons intermédiaires, demande du temps, ce qui est évidemment handicapant lorsqu'il s'agit de défendre une position dans le cadre de négociations (cf. Tab. 1, cit. 7).

25 Néanmoins, l'existence d'une telle culture de la planification et du projet ne tient pas toujours à des éléments de géographie administrative. Les facteurs sont parfois plus profondément ancrés dans les esprits des élus, techniciens et autres acteurs locaux. Le Voironnais, deuxième pôle de la région urbaine grenobloise et constituant l'un des secteurs du SCoT, se montre concerné depuis plusieurs décennies par les questions de planification. En réaction à un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme élaboré pour la région grenobloise, qui relayait le projet de construction d'une ville nouvelle sur le secteur voironnais (Martin, 1997), les acteurs du territoire ont fondé l'année suivante, en 1974, le Syndicat Mixte d'Aménagement du Voironnais et ainsi entrepris leur propre démarche de planification (cf. Tab. 1, cit. 8). Marqués par une même préoccupation agricole, ils ont également développé en commun une politique foncière ambitieuse et se sont donc dotés d'outils leur rendant une maîtrise sur

l'espace. Fort de cette expérience, le territoire a développé une capacité à se projeter et à s'inscrire dans les démarches planificatrices.

Imaginaires et représentations territoriales

26 Un autre aspect qu'il convient d'évoquer est celui de l'imaginaire et des représentations que peuvent avoir les élus et techniciens sur les différents territoires compris dans le périmètre de planification ou même sur cette région urbaine en construction. Dans la manière de traiter un espace dans de telles démarches, se mêlent considérations identitaires et fonctionnelles. Par exemple, l'implication des acteurs du district de Nyon semble, dans les parties les plus rurales et jurassiennes, limitée par des questions identitaires. Les populations locales redoutent dans leur grande majorité d'être assimilées dans une identité genevoise et urbaine (cf. Tab. 1, cit. 9). Les élus, amenés à participer au projet d'agglomération, évoluent quelque peu dans leur manière de voir les territoires voisins ou le leur. Néanmoins, leur vision du projet et leurs attentes vis-à-vis de celui-ci ne peuvent être les mêmes que dans le canton genevois.

27 Du côté du SCoT grenoblois, se pose pour les acteurs du Trièves la question de leur relation avec l'agglomération, celle-ci soulevant d'ailleurs au sein même de ce territoire des interrogations entre des populations plus traditionnelles, souvent soucieuses de leur relatif isolement, et néo-rurales, ayant pour certaines « fuit » la ville. Les élus locaux ne sont pas les seuls à se voir pris dans le jeu des représentations. A l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise ou du côté des parcs naturels régionaux alentours, il apparaît cette même difficulté à appréhender ces espaces urbains et montagnards ainsi que leurs interrelations de la manière la plus fidèle possible (cf. Tab. 1, cit. 10). Souvent, les représentations tendent à entretenir, que ce soit dans un sens ou dans l'autre, une vision figée et caricaturale. Celles-ci ne peuvent être sans conséquence sur la gouvernance urbaine et le processus de planification, ces représentations étant des éléments guidant l'action et en l'occurrence le projet.

Conclusion

28 Il a été mis en lumière dans cet article l'influence de capitaux – financier, humain, social ou encore institutionnel –, inégalement distribués selon les territoires, dans le cadre de gouvernances planificatrices. Autrement dit, se verraient répercutées dans le champ aménagiste des asymétries d'origine géographique. Les démarches de planification à l'échelle de la région urbaine devraient amener les représentants des centralités et des territoires périphériques, pourtant liés par des relations fonctionnelles et confrontés à des problématiques communes, à collaborer davantage. Or, les territoires excentrés, peinant bien souvent à saisir quels sont leurs propres intérêts dans de telles entreprises, préfèrent assez régulièrement, lorsqu'ils en ont la latitude, demeurer en dehors des périmètres se constituant autour des agglomérations. C'est donc une réflexion sur la construction de la cohérence territoriale dans les démarches planificatrices ou encore sur les modalités de gouvernance mises en œuvre pour l'élaboration du projet et la définition des orientations stratégiques qui devrait être menée. Ce travail s'avère d'autant plus important dans les contextes de régions urbaines en proximité de massifs montagneux où, peut-être plus qu'ailleurs, se voient répercutées ou même amplifiées des disparités originelles au travers des démarches de

planification. Sans cet effort, il est difficile d'imaginer un projet de territoire susceptible de dépasser les tensions historiques entre entités urbaines de fond de vallée et secteurs périphériques de versant ou d'altitude.

BIBLIOGRAPHIE

Albrechts L., Healey P., & Kunzmann, K. R., 2003.– « Strategic spatial planning and regional governance in Europe. » *Journal of the American Planning Association*, 69(2), pp.113–129.

Albrechts L. 2006.– « Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia. » *Environment and Planning A,* 38(6), pp.1149–1170. doi:10.1068/a37304

Allmendinger P., & Haughton, G., 2010.– Spatial planning, devolution, and new planning spaces. *Environment and Planning. C*, Government & Policy, 28(5), pp.803–818.

AURG 2012, SCOT 2030 de la région urbaine de Grenoble, approuvé le 21 décembre 2012, 463p. ; [en ligne] Consulté le 19.08.2015 sous: http://www.region-grenoble.org/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=253

ARC Syndicat mixte (Association régionale de coopération du Genevois français) 2015.– Soutien au Grand Genève : Genève doit sortir de son immobilisme. [en ligne] Consulté le 19.08.2015 sous: http://www.arcdugenevois.fr/actualites/soutien-au-grand-geneve-geneve-doit-sortir-de-son-immobilisme (dernier accès le 19.08.2015)

Bertrand N., & Perrache-Gadeau V., 2009.– « Cohésion sociale, cohérence territoriale », numéro spécial, *Géographie, Economie, Société*, n°2, pp.85-91.

Brenner N. 2003.– « Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. » *European Urban and Regional Studies*, 10(4), pp.297–324.

Cahiers 13-25, 2011.– Préservation des espaces agricoles, novembre, 70p. + cartes ; [en ligne] Consulté le 19.06.2015 sous: http://www.grand-geneve.org/mediatheque/cahiers-thematiques/73

Cahiers 61-1, 2011.– PACA Genève – Annemasse-Salève, Projet d'agglomération Franco-Valdo–Genevoise, Septembre, 227p. ; [en ligne] Consulté le 15.06.2015 sous: http://www.grand-geneve.org/concretement/pres-de-chez-vous/geneve-annemasse-saleve,

Cole A., Palmer R., 2008.– « Logiques de territorialité et de régionalisation en Europe de l'Ouest. » *Revue d'études comparatives Est-Ouest*. Vol. 39, n°3, pp. 19-36.

CRFG, 2007.– Charte du projet d'agglomération Franco-Valdo-Genevois, stratégies et priorités 2030, 93p. ; [en ligne] Consulté le 15.06.2015 sous: http://www.grand-geneve.org/mediatheque/projet-agglomeration-2007/62

CRFG, 2012.– Charte du projet d'agglomération Franco-Valdo-Genevois, un engagement confirmé et renforcé, Juin, 109p. ; [en ligne] Consulté le 15.06.2015 sous: http://www.grand-geneve.org/charte-2012-du-projet-dagglomeration-franco-valdo-genevois-0

Davezies L. 2012.– *La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale*. Seuil : Paris.

Faludi A., 2000.– « The Performance of Spatial Planning », *Planning Practice & Research*, 15(4),pp. 299–318.

Faludi A., 2010.– *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age?* Routledge : London, New York.

Figuière C. & Rocca M., 2012.– « Gouvernance : mode de coordination innovant ? Six propositions dans le champ du développement durable », *Innovations* 3/ 2012 (n°39), pp. 169-190.

Harvey D., 1989.– « From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. » *Geografiska Annaler*. Series B, Human Geography, 71(1, The Roots of Geographical Change: 1973 to the Present), 3–17.

Healey P., 2004.– « The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe. » *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), pp.45–67.

Jacquier C., 2008.– « La gouvernance urbaine : entre complications et complexités, comment s'orienter ? » Communication présentée pour le colloque « Vers une Nouvelle Gouvernance des Territoires » « Towards New Territorial Governance » Urban.logement, 15 septembre 2008 Reims

Jessop B., 2000.– « The crisis of the national spatio-temporal fix and the tendential ecological dominance of globalizing capitalism. » *International Journal of Urban and Regional Research,* 24(2), pp. 323–360.

Jouve B., 2007.– « La gouvernance urbaine : vers l'émergence d'un nouvel instrument des politiques ? » *Revue internationale des sciences sociales* 3/ 2007 (n° 193-194), pp. 387-402. URL : *www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-sociales*-2007-3-page-387.htm. DOI : 10.3917/riss. 193.0387

Koebel M., 2012.– Les élus municipaux représentent-ils le peuple ? Portrait sociologique. Métropolitiques [online]. [en ligne] Consulté le 03.08.2013, sous: http :// www.metropolitiques.eu/Les-elus-municipaux-representent.html

Lefèvre C., 1998.– « Metropolitan government and governance in western countries: a critical review. » *International Journal of Urban and Regional Research,* 22(1), pp.9–25.

Le Galès P., 1995.– « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. » *Revue Française de Science Politique*, 45(1), 57–95.

Loughlin J., Kincaid J., & Swenden W. (Eds.)., 2013.– *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*. Routledge.

Martin S., 1997.– « Ni avec toi ni sans toi. Les intercommunalités dans la région urbaine grenobloise », *Revue de géographie alpine.* Tome 85 N°4. pp. 57-82.

Metzger J., 2011.– « Neither revolution, nor resignation : (re)-democratizing contemporary planning praxis: a commentary on Allmendinger and Haughton's "Spatial planning, devolution, and new planning spaces." » *Environment and Planning. C,* Government and Policy, 29(2), pp.191–196.

Muller P., 2005.– « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique, structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, février, p. 155-187.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), 2001.– Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance (p. 284). Paris: OECD Publishing.

Perlik M. 2011.– « Alpine gentrification: The mountain village as a metropolitan neighbourhood », *Revue de Géographie Alpine | Journal of Alpine Research* [En ligne], 99-1 | 2011, mis

en ligne le 28 avril 2011, [en ligne] consulté le 17 février 2015 sous : http://rga.revues.org/1370 ; DOI : 10.4000/rga.1370

Perroux F., 1964.– *L'économie du XXème siècle*. PUF.

Platje J. 2008.– "Institutional capital" as a factor of sustainable development-the importance of an institutional equilibrium. *Technological and Economic Development of Economy*, 14(2), pp.144-150.

Putnam R., 1993.– « The prosperous community: social capital and public life. » *The Americanan prospect*, 13(Spring), Vol. 4.

Reimer M., & Blotevogel, H. H., 2012.– « Comparing spatial planning practice in Europe: A plea for cultural sensitization. » *Planning Practice and Research*, 27(1), pp.7–24.

Reuchamps M., Grandjean G., & Flaba E., 2009.– « Dessinez la Belgique ». Comment de jeunes Belges voient le fédéralisme. Les Editions de l'Université de Liège, 152 p.

Souchard N., 2013.– « Sortie de planification : les voies incertaines de la gouvernance des terres périurbaines », *in Terres agricoles périurbaines, une gouvernance en construction*, N. Bertrand (Coord), Ed. QUAE, chapitre 5, pp. 81-99.

Stead D., 2013.– « Convergence, Divergence, or Constancy of Spatial Planning? Connecting Theoretical Concepts with Empirical Evidence from Europe. » *Journal of Planning Literature*, 28(1), pp.19–31. doi:10.1177/0885412212471562

Stoker G., 1998.– « Governance as theory: five propositions. » *International Social Science Journal*, 50(155), 17–28.

Vignon Sébastien., 2010.– « Les maires des petites communes face à l'intercommunalité. Du dévouement villageois au professionnalisme communautaire », *Pouvoirs Locaux*, n° 84, pp. 43-49.

Zepf M., & Andres L., 2011.– « Enjeux de la planification territoriale en Europe. » (M. Zepf & L. Anders, Eds.). Lausanne, CH: Presses polytechniques et universitaires romandes.

NOTES

1. Cohérence et cohésion sont bien souvent considérées, que ce soit à l'échelle européenne - en témoignent les différents rapports de cohésion de l'Union européenne - ou métropolitaine, comme nécessaires à la structuration de périmètres censés réunir des territoires divers (Bertrand & Perrache-Gadeau, 2009 ; Faludi, 2010).

2. En particulier, la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) du 27 juillet 2010 et la Loi d'Engagement National pour l'Environnement (ENE) du 12 juillet 2010 portant les Commissions Départementales de la Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA).

RÉSUMÉS

La cohérence territoriale est aujourd'hui l'un des principes directeurs des démarches de planification, et ce en particulier à l'échelle des régions urbaines. Ainsi, la multiplication des initiatives de planification sur ces périmètres élargis pourrait laisser espérer un renouvellement

des rapports entre villes, périphéries et espaces ruraux. Cet article a pour objectif de montrer que les processus de gouvernance mis en œuvre dans le cadre de démarches de planification territoriale à l'échelle de régions urbaines alpines tendent cependant à révéler, voire à entretenir, des disparités entre territoires urbains et périphériques, notamment montagnards. Leurs capacités à peser sur le projet territorial et les orientations aménagistes s'avèrent inégales, en raison notamment de capitaux – financier, social, humain et institutionnel – répartis de manière hétérogène. Sur la base des documents de planification et de matériel oral, la démonstration s'appuie sur deux projets territoriaux alpins, le Grand Genève et le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la région grenobloise.

Territorial cohesion is today a guiding principle of spatial planning, especially at city region scale. Given the extension of city region perimeters, the relationships between cities, outskirts and rural areas could undergo a renewal. The objective of this article is to show that governance processes in the framework of strategic spatial planning projects tend to reveal, or even to maintain, disparities between urban and peripheral territories, especially in mountain areas. Their capacities to influence the territorial projects turn out to be unequal, as territories do not have the same resources (financial, social, human and institutional capitals). On the basis of spatial planning documents and interviews, the article analyses two alpine city region planning initiatives, Greater Geneva and Grenoble city region.

INDEX

Mots-clés : planification territoriale ; gouvernance urbaine ; cohérence territoriale ; égalité territoriale ; région urbaine de Grenoble ; agglomération du Grand Genève
Keywords : strategic planning ; urban governance ; territorial cohesion ; spatial equality ; Grenoble city region ; Greater Geneva area

AUTEURS

NATHALIE BERTRAND

Irstea Grenoble, UR Development of Mountain Regions (UR DTM), 2 rue de la Papeterie, BP 76, 38402 Saint-Martin-d'Hères Cedex, France. nathalie.bertrand@irstea.fr

DOMINIK CREMER-SCHULTE

Irstea Grenoble, UR Development of Mountain Regions (UR DTM), 2 rue de la Papeterie, BP 76, 38402 Saint-Martin-d'Hères Cedex, France

MATHIEU PERRIN

Irstea Grenoble, UR Development of Mountain Regions (UR DTM), 2 rue de la Papeterie, BP 76, 38402 Saint-Martin-d'Hères Cedex, France