

27 juin 2014

A propos de la réforme territoriale

Contribution de l'APR n°1

La fusion de l'Alsace et de la Lorraine : réflexions ou polémiques?

Jean-Alain Héraud, Président de l'APR

Professeur de Sciences Economiques à l'Université de Strasbourg

Le projet gouvernemental de fusion des régions Alsace et Lorraine fait couler beaucoup d'encre et suscite des débats et prises de position parfois extrêmes dans notre région. Outre les manifestations radicales des défenseurs traditionnels de l'identité alsacienne, beaucoup de politiciens (de toutes obédiences) expriment surprise et réprobation sur le fond ou sur la forme de la réforme envisagée. Pour ne prendre qu'un exemple, les partis majoritaires du CG 68 ont récemment déposé une motion « Non à la fusion : l'Alsace ne doit pas se diluer dans un Grand Est problématique ».

Pour continuer sur un ton polémique, on pourrait répliquer que certains Alsaciens se sont tiré une balle dans le pied en refusant la collectivité unique et qu'ils ont indirectement contribué au retour de bâton jacobin : puisque les territoires sont incapables de s'autodéterminer, l'Etat central doit être l'initiateur des réformes. Le gouvernement est pressé et comme l'Etat central est loin du terrain, il travaille à la hache. Un observateur suisse nous faisait part, il y a quelques années, de sa perception des modes de gouvernance des différents pays européens et déclarait avec humour que « le modèle suisse est celui de l'engrenage horloger ; celui de la France est le moteur à explosion ! ». Il semble bien difficile chez nous, en effet, de réaliser le changement par l'étude, le dialogue et la négociation.

Mais passons plutôt à l'analyse objective de la situation. Les avantages et inconvénients d'une éventuelle de la réunion Alsace-Lorraine dans une « grande euro-région » demandent à être examinés avec soin, alors même que bien des inconnues demeurent dans l'équation: Quelles seront les vraies capacités réglementaires et fiscales des futures régions ? Comment s'articulera la réforme régionale avec celle des nouvelles métropoles (que Strasbourg, seul dans l'Est, a vocation à devenir) ? Pourra-t-il y avoir par la suite des recompositions départementales (actuellement exclues) et quid alors du Territoire de Belfort ? Quel degré

d'autonomie auront finalement *de facto* les acteurs de chaque ancienne région au sein de la nouvelle ?

Du point de vue de la géographie économique, l'Alsace et la Lorraine présentent beaucoup de différences, souvent citées dans le débat : l'Alsace est plus riche, moins marquée par les conséquences des fortes spécialisations industrielles passées, plus développée en science et activités de haute technologie, etc. Mais il y a aussi des points communs dont deux sont à notre avis à souligner : l'organisation urbaine polycentrique et la dimension transfrontalière. Curieusement, ces points communs sont autant un atout qu'un facteur de décohésion. En effet, les centres urbains Lorrains s'alignent sur un axe Nord-Sud sans qu'aucun prédomine nettement. Malgré la masse critique strasbourgeoise, l'Alsace présente également une organisation polycentrique linéaire du Nord au Sud qui fait l'originalité de l'espace rhénan. Aucune des deux régions ne ressemble à Midi-Pyrénées centré sur Toulouse. Du coup, une grande région Alsace-Lorraine ressemblerait à une paire de rails (parallélisme des Axes Mosellan et Rhénan) sans beaucoup de traverses. Cette organisation est renforcée par le transfrontalier, car chaque région possède son propre partenariat : Sarre-Lor-Lux d'un côté et RMT Rhin Supérieur de l'autre.

Doit-on pour autant refuser le rapprochement des deux régions ? La réponse à cette question est d'un autre ordre (politique, identitaire, etc.) que scientifique. En effet, l'observation du parallélisme morphologique n'entraîne aucune conclusion particulière. On peut avancer l'argument que la grande région serait artificielle aussi bien que souligner l'intérêt de développer quelques traverses. Là où les problématiques sont similaires, pourquoi ne pas en profiter pour partager les expériences, échanger sur les bonnes pratiques ?

Dans le débat sur les grandes régions, l'exemple allemand n'est pas plus déterminant: les Länder sont de dimensions extrêmement variées et on trouve à nos portes aussi bien un grand territoire multipolaire (Bade-Wurtemberg) qu'un petit territoire centré sur une ville (Sarre). On peut donc tirer tous les arguments comparatifs qu'on veut : oui, il faut faire des grandes régions à l'allemande, même au prix de l'hétérogénéité ethnique (Badois et Wurtembergeois) ; non il faut faire des régions de dimension raisonnable et à forte identité tirée de l'histoire (Sarre).

Il reste la question de la méthode. Dans une démocratie avancée, on demande aux citoyens leur avis. Beaucoup d'observateurs dénoncent le centralisme français qui met ici en œuvre, une fois de plus, une procédure extrêmement peu participative de restructuration territoriale. Il serait facile de rétorquer que lorsqu'on pose une question par référendum, les citoyens répondent souvent à tout sauf à la question posée ! Nous ne pensons pas qu'il faille pour autant abandonner le combat pour une démocratie plus participative. Une remarque cependant pour revenir sur le cas allemand : lorsqu'il s'est agi, après-guerre, de former un grand Land entre le Pays de Bade et le Wurtemberg, la population globale a dit oui à la fusion, mais la partie badoise a exprimé majoritairement l'opinion contraire. Beaucoup de Badois s'en souviennent, mais il n'y a pas de nos jours de mouvement indépendantiste notable de l'autre côté du Rhin... Concrètement, est-ce que Karlsruhe et Freiburg sont bridées dans leur essor par Stuttgart ? Il nous semble que la leçon allemande est la suivante : l'essentiel est dans la

capacité pragmatique des acteurs (de toutes natures) à entreprendre, et non dans les postures symboliques.

L'avenir de l'Alsace est surtout entre les mains des acteurs présents sur son territoire, de leur créativité et de leur motivation. Le relatif déclin de la région (en comparaison nationale) que relèvent de nombreuses études, y compris le dernier Cahier de l'APR, ne sera pas aggravé par les Lorrains, ni réglé par une stratégie de repli sur soi, et encore moins en ressassant un discours convenu sur la difficulté d'entreprendre en France qui sert un peu trop d'alibi pour ne rien faire. Le dynamisme récent de métropoles comme Rennes et Nantes qui finiront par rattraper Strasbourg sur un certain nombre de critères économiques, sociaux et technologiques, tient principalement à l'initiative de leurs acteurs locaux (privés et publics). Quel que soit l'arrangement institutionnel régional, les Alsaciens atteindront leurs buts surtout s'ils savent s'entendre entre eux et définir des projets communs.