

27 juin 2014

A propos de la réforme territoriale

Contribution de l'APR n°2

Alsace et Lorraine : prendre le temps de s'informer

Henri NONN, Professeur honoraire de Géographie

Au moment où la presse régionale rapporte les positions que prennent des élus et personnalités porteuses d'opinion sur la réforme des Régions annoncée début juin, il semble opportun de soumettre aux lecteurs du site de l'APR quelques réflexions et informations paraissant « préalables » à de futurs débats.

Des crispations sur les « identités »

En Alsace tout au moins, d'aucuns s'inquiètent sur le respect de *l'identité alsacienne* ; ils évoquent, dans la construction de celle-ci, le droit local, le régime concordataire, le bilinguisme, la culture régionale...J'ai en outre entendu sur « FR 3 » une personne soucieuse de préserver l'aisance relative des Alsaciens pour rejeter une fusion : celle-ci amènerait l'Alsace (assimilée à la RFA) à prendre en charge une Lorraine appauvrie (assimilée à la RDA).

Ne s'agit-il pas là une conception étriquée et crispée de l'identité régionale ?

En fait, l'objet de la réforme est prioritairement de réorganiser des dispositifs publics et des services de l'Etat et des collectivités dans les champs de l'action publique ainsi que de « booster » les démarches de développement économique dans des cadres régionaux plus étendus qu'actuellement. Tant que les compétences ne sont pas précisées, tout jugement sur les menaces envers les identités régionales ne paraît-il pas prématuré ? Ou « décalé » ?

Et il s'agit de préserver *les identités de qui* ? Le peuplement alsacien n'est pas seulement constitué d'Alsaciens « de souche », nés en Alsace de parents alsaciens. On sait qu'il compte aussi des personnes venues d'autres contrées qui y ont établi leur famille : des flux issus des conflits et annexions du 20^{ème} siècle ; des appels à des actifs (français - notamment lorrains et comtois - ou étrangers) associés aux développements industriels (potasse, relance des années 1960-80) comme aux étouffements d'activités tertiaires publiques et privées ; des implantations de Français de l'intérieur qui, durant le service militaire ou en fonctions dans les garnisons de l'Est qui ont épousé des Alsaciennes ; des étudiants de tous horizons ; des

installations en temps long de leur vie professionnelle de cadres et non-cadres des organisations publiques et privées (administrations et entreprises non régionales); des personnels des instances européennes, etc. La culture alsacienne s'est ainsi aérée, ouverte et enrichie d'apports moins cristallisés sur les composantes historiques. On peut penser que ces derniers aident à gommer les rivalités de clocher persistantes ou encore prégnantes entre Haut-Rhin et Bas-Rhin, entre grandes villes, ou entre territoires (ainsi en va-t-il dans le Vignoble, périurbanisé, où s'érode la mentalité d'entre-suis), entre les territoires frontaliers et les autres...

Une évaluation statistique de ces apports parmi les habitants de la région et une étude plus sociologique des critères « d'alsacianité », ou des contributions à l'évaluation des participations des personnes non originaires d'Alsace à la vie régionale, auraient leur place dans l'analyse de la réalité contemporaine des identités dites « menacées ».

Se documenter avant de « se faire une religion »

La question de plus grandes régions que les actuelles n'est pas nouvelle. Pour s'en tenir aux 25 dernières années, il suffit d'évoquer plusieurs démarches de coordination entreprises. Il y eut les « grands chantiers de prospective » de la Datar - cf. « Grand Est » entre 1991 et 1996 ; où les thématiques ont porté sur : les transports et la logistique ; l'enseignement supérieur, la recherche et les transferts de technologie ; le développement économique ; l'ouverture internationale; les organisations urbaines et réseaux de villes ; les questions transfrontalières ; le Massif vosgien ; les espaces ruraux (agricoles et forestiers) ; le tourisme ; les NTIC... Autant de volets ayant sollicité les SGAR (Préfectures de région), les responsables des services déconcentrés, ceux des Régions et de partenaires des milieux socio-économiques. Dans le même temps, les Régions ont entrepris des travaux prospectifs tels que « Alsace 2005 », « Lorraine 2003 » ou « Franche-Comté 2005 » tous ouverts sur les « environnements » de leur territoire. Un prolongement de coordination des SGAR s'est inscrit depuis 2002 dans les travaux des MIIAT ou « missions interministérielles et interrégionales d'aménagement du territoire » - cf. dossiers produits par la « MEDCIE Grand Est » sur l'Enseignement supérieur et la recherche ou sur les transports et les mobilités -. Un « schéma du Massif vosgien » a vu le jour, et les instances des Parcs naturels régionaux bi- ou tri-régionaux ont défini et fait évoluer leur charte. Depuis fin 2007, les « Observatoires régionaux de la recherche et de l'innovation » dressent des rapports et bilans... et les Régions et les CES, depuis les années 2000, ont élaboré leurs schémas de développement économique, de la formation professionnelle, du tourisme, etc. avec les participations des chambres consulaires et partenaires économiques et urbains concernés : ces schémas portent autant de regards indispensables sur les positions des Régions voisines ou des espaces étrangers limitrophes. Lors du travail de la Commission « Balladur » en 2009, l'Alsace s'est aussi interrogée sur la réforme territoriale (et l'APR a proposé alors deux ateliers ouverts les 17-4 et 16-10-2009, avec le concours d'élus).

Bref, la réforme engagée maintenant n'est pas sans analyses préalables, ni sans avancées et évolutions partiellement connues. N'oublions pas non plus ce qu'apportent des lectures plus générales sur les transformations contemporaines de l'économie, de la société et des institutions - à l'image des ouvrages parus dans la collection éditée aux Editions de l'Aube

(« Monde en cours ») sous les plumes de grands auteurs : P.Veltz , J.Viard, P. Perrier-Cornet, J-C.Némery et bien d'autres.

Peut-être est-il temps de *faire le point* sur l'état des travaux, des thématiques ou des orientations que proposent ces diverses catégories de réalisations.

Une étude de l'évolution des *transformations internes aux régions* paraît également judicieuse. Déjà en 2003, J.Creusat avec d'autres a écrit un ouvrage sur *La Lorraine face à son avenir* (Insee-IL2E) et d'autres écrits plus récents sont à lire sur les transformations de la Lorraine. Les mutations alsaciennes ont été suivies de près par l'APR (cf. ses « Cahiers » parus depuis 2011), ou dans divers ouvrages (E.Muller et al, *Regards croisés sur la culture d'innovation et la créativité en Alsace*, PUS, 2010 ; H.Nonn, *L'Alsace et ses territoires*, PUS 2008). La mise en œuvre des « Pôles de compétitivité » bi-ou tri-régionaux, comme de filières de production, font évoluer les économies régionales...

Les dimensions « euro-régionales » ont été approfondies, tant dans la « Grande région Saar-Lor-Lux » que dans celle du « Rhin supérieur ». On sait aussi que *des « cartes » d'organisation* des administrations ou services, voire d'équipements, ont modifié la santé, la justice, la recherche universitaire...

Des tableaux actualisés méritent donc d'être dressés, qui montreraient combien il importe de se dégager de clichés ; ou qui nourrirait des ajustements bienvenus de nos appréciations...

Des considérations géographiques communes à l'Alsace et à la Lorraine

Les références aux éléments signalés ci-dessus pointent la multiplicité des champs de rencontre des préoccupations alsaciennes et lorraines. Sans analyser les aspects répercutés sur les administrations et services, un propos plus général, inspiré de considérations géographiques, peut dégager des aspects sur lesquels des confrontations de problématiques et de démarches rencontrées dans les deux régions auraient leur utilité.

Les deux régions ont changé de « statut » : longtemps considérées comme « périphériques » dans les espaces nationaux, éloignées des lieux de décision et de pouvoir, les voici « régions d'interfaces » entre France et Europe. Les pénalités des grandes distances et distances-temps du 19^e et de la première moitié du 20^e siècles, entravant les premiers temps du développement industriel, gênant les accès aux marchés, affectant l'attractivité en cadres des firmes, administrations et services ont été progressivement gommées : la construction européenne et l'internationalisation de l'économie, les phases de déconcentration et de décentralisation, les aménagements des grandes mailles de transport (le fluvial du Rhin et de la Moselle, les autoroutes, les TGV) effacent ce handicap, tout en évitant de « tomber » dans l'aire des villes à moins de 2 heures de Paris, et tout en facilitant les liens avec les autres métropoles d'un grand espace rhénan.

Les moments douloureux de l'Histoire et des rapports tendus avec l'Allemagne sont estompés et la réconciliation franco-allemande, les localisations d'investissements productifs transcrits entre 1960 et 1980 ou au-delà venant de la Suisse, de l'Allemagne et du Benelux - porteurs

d'emplois et de technologies - ont suscité des relations fortes : *désormais les déterminations nationales connaissent en régions de l'Est une alternative propre aux « Euro régions »,* ce qu'il convient de ne pas réserver au seul plan transfrontalier (les dispositifs résiliants y étant essentiels). Alsace et Lorraine sont des « Portes » entre Hexagone et reste de l'Europe. Echanges, commerce, logistique, clusters... y trouvent vitalité.

Dans les grands axes du développement européen, *l'axe « Rhin-Rhône »* intéresse tout autant les deux régions. Ses mutations industrielles et en transport/logistique, le chapelet de ses villes supports de services au long de l'axe, ont remplacé les concurrences nées des projets de grands canaux de liaison ; une chaîne s'est construite de participation ou d'intérêt manifesté dans le registre des innovations économiques et techniques, comme territoriales - avec de nouvelles gouvernances (v.R.Woessner, *La métropole Rhin Rhône*, J.O. Etzinger, 2008) -. Les métropolisations lorraines et alsaciennes, dont les marquages sont davantage en nord de régions, sont amenées à en tenir compte.

Nous sommes donc conduits, dans les perspectives d'échelle ample, voire européenne, à des similitudes d'enjeux et de stratégies : revigorer une économie en région passant de « plate-forme de production » dans un modèle « centre-périphérie », largement sous dépendance de décideurs extérieurs, à une « économie plus endogène ou mixte » sachant se positionner dans des rapports internationalisés et « euro-régionalisés ».

Une autre relative similitude concerne les conditions et formes de la métropolisation. Malgré les écarts de densité, de semis urbain et d'extension des espaces ruraux, Alsace et Lorraine se distinguent des régions à polarisation très prédominante sur une grande métropole. Dans la réalité, elles proposent plutôt *des « régions métropolitaines »* étendues : le « Sillon lorrain » (de Thionville-Metz à Epinal), et la Plaine alsacienne (du nord de Strasbourg à Mulhouse) forment des régions métropolitaines calées sur un chapelet de villes, des dessertes denses, des répartitions d'entreprises dynamiques multiples comme des plates-formes logistiques, des lieux de formation et de santé, de culture et d'animation en partage ou en réseau. En double conséquence : *une contrainte de promotion d'un urbanisme coordonné*, d'une part, et de *rapports grandes villes - villes moyennes rénovés* (centralités, relais, bassins de vie), d'autre part. Mais les deux régions ont en outre à intégrer le fait que *des métropoles voisines étrangères les impactent* : Luxembourg et Sarrebruck, Karlsruhe et Bâle...notamment sur les registres de la compétitivité, des spécialisations d'activités reconnues à l'international, des services de haut niveau aux entreprises et de la R&D, des équipements, etc. Avec pour effet de donner en Lorraine et en Alsace une place majeure à l'enseignement supérieur et à la recherche publique, et de *flécher les fonctions de formation supérieure, de services de qualité, comme de transfert technologique et de culture comme porteuses des attributs métropolitains.* Des armatures urbaines des années 1960, et des « technopôles » des années 1980 à nos jours, les modifications dans les « énergies » métropolitaines sont portées par « la connaissance », « l'innovation » et la « créativité ».

Le fait frontalier demeure une problématique partagée. Son intervention est très sensible dans la géographie du peuplement, de l'emploi, dans les revenus des ménages. Les jeux des « différentiels frontaliers » subsistent, malgré les coopérations (limitées souvent aux rapports de voisinage -v. Ph.Hamman, *Sociologie des espaces-frontières*, PUS, 2013). Cela affecte les

dynamiques de la construction, les possibilités des économies locales, les mobilités, les polarisations hors travail, des distensions de droit, de gestion des hommes et des territoires et donc de gouvernance...

La métropolisation discrimine les territoires interstitiels et de marge des parties les mieux intégrées ; le fait frontalier est également facteur de polarisation « individualisant » : cela induit des interrogations sur les voies de « développement équilibré » des régions. Ajoutons que, hors parties centrales des agglomérations-métropoles, il demeure difficile d'obtenir des participations aux coûts des centralités majeures, des grands équipements et du logement social, ainsi qu'aux grands projets dont ont besoin les métropoles (mais cela est vrai dans tout l'Hexagone). Jouent dès lors les distorsions entre lieux de production des richesses et valeurs ajoutées et lieux résidentiels de dépenses et consommations (biens et services) dont découle la solidité de l'économie résidentielle devenant une des bases des économies territoriales.

Relevons encore des thématiques aisément mutualisables. On a déjà évoqué les pôles de compétitivité et filières à cheval sur Alsace et Lorraine, associant les tissus des deux régions. On peut penser aussi à des ententes dans la promotion du tourisme mémoriel, dans la valorisation du tourisme de nature – où se conjuguent les atouts du Massif vosgien, des PNR communs, dans les attractions d'offres urbaines en patrimoines ou en propositions culturelles.

oOo

Ces divers aspects - non exhaustifs – ici présentés relèvent largement de ce qui incombe à l'initiative propre des organisations régionales. Si actuellement chaque Région s'implique à sa manière dans ces dossiers, cela n'implique pas pour autant que l'on doive en leur nom rejeter tout rapprochement : rien n'empêche des mutualisations de bonnes pratiques ou d'expériences, ni des démarches coproduites. Il convient d'explorer les marges d'initiatives possibles dans les organisations publiques territoriales que laissera la réforme : entre « coopération », « fédération » ou « fusion » selon les objectifs. A priori, la réforme invite à y réfléchir sans a priori.