Antoine BEYER

Professeur de Géographie, Université de Cergy-Pontoise (MRTE)

15/02/2019

Note de recherche[1]

La structuration d'un espace métropolitain plaide pour la région Alsace

Résumé

Les réformes territoriales de 2014 (MAPTAM) et 2015 (NOTRe) ont mis le fait métropolitain au centre de la nouvelle architecture politico-administrative. Pour l'Est français, seule Strasbourg répondait aux critères attendus, par sa taille et ses fonctions. De ce fait, elle a été désignée pour animer un trop vaste territoire regroupant les anciennes régions Champagne-Ardenne, Lorraine et Alsace, alors même que ses capacités effectives de structuration sont nettement plus limitées avec une portée fondamentalement alsacienne. L'analyse revient d'abord sur les analyses acquises par les géographes et les aménageurs et dont les conclusions soulignent sans équivoque le caractère fonctionnel et urbain de la région Alsace. Pourquoi dans ces conditions, les élus des grandes villes alsaciennes défendent-ils, malgré tout, la solution du Grand-Est, un découpage pourtant peu fonctionnel ? Il faut ici apporter un éclairage par les positionnements politiques et des considérations électoralistes très étroits en regard des enjeux métropolitain du système territorial métropolitain que constitue en soi la région Alsace.

[1] Texte reçu en décembre 2018, dont le contenu a été présenté lors de la conférence-débat APR du 10 octobre 2018 « *l'avenir institutionnel de l'Alsace* », organisée à la Faculté Eco-Gestion de l'Unistra.

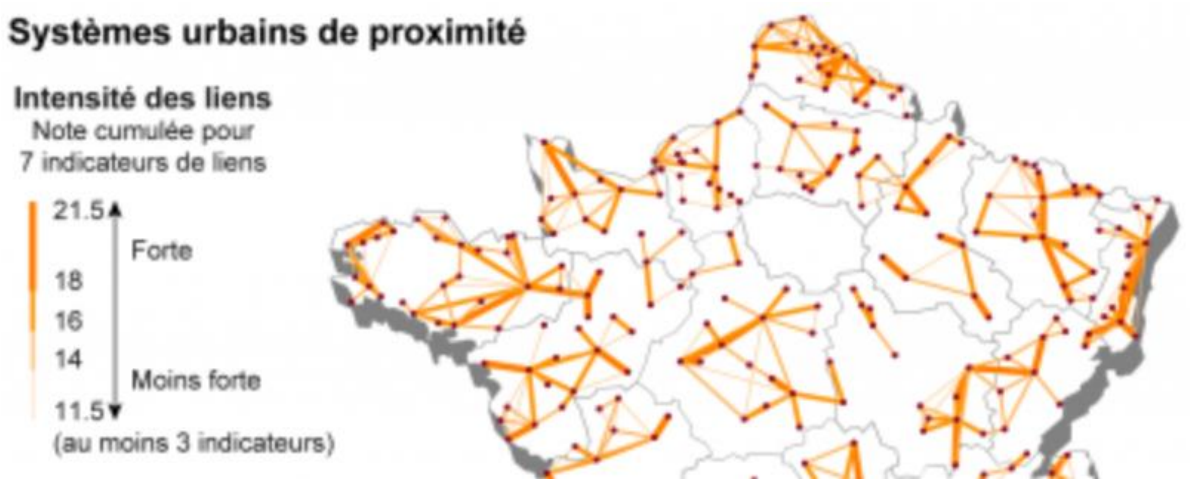
A l'échelle française, l'Alsace a été le parangon du territoire structuré par un maillage urbain dense et hiérarchisé que l'on a communément qualifié de « polycentrisme rhénan ». Géographes et aménageurs se sont accordés à souligner la cohérence entre le fait régional, le système urbain et l'organisation territoriale qui assurent la grande cohérence de cette organisation politico-géographique et son dynamisme économique. Au nom de la métropolisation, le gouvernement Valls a redessiné la carte régionale de la France, sous prétexte de libérer le potentiel métropolitain. Dans le cas alsacien, cette décision semble particulièrement mal venue, car les contours de l'ancienne région administrative d'Alsace coïncident très étroitement avec le périmètre de fonctionnement d'un espace métropolitain polycentrique effectif, tout comme de son côté le Sillon lorrain. La renaissance institutionnelle d'une entité institutionnelle alsacienne doit donc s'inscrire dans cette dynamique et disposer des prérogatives qui lui donnent les moyens d'une action efficace, comme l'aménagement du territoire et l'organisation des transports. Les *Cahiers de l'Association de Prospective Rhénane Volume 6 – 2013* proposent une étude très détaillée des fonctions métropolitaines de Strasbourg (Héraud, Nonn, 2013) qui confirme d'une part un rayonnement direct assez étroit et bien moins dynamique que d'autres métropoles françaises, et d'autre part mettent en avant que la zone d'influence strasbourgeoise dans sa région est à penser dans un schéma qui peut se résumer dans l'expression : « Strasbourg avec l'Alsace, et l'Alsace avec Strasbourg » (p.75).

A côté de l'histoire, c'est donc la réalité de la géographie urbaine qui justifie l'avènement d'une entité alsacienne. Il est pour le moins paradoxal que les élus des grandes agglomérations en refusent le principe, alors qu'eux-mêmes en cherchent, encore confusément la réalisation à travers le Pôle métropolitain Strasbourg – Mulhouse -Colmar. L'objet de la réflexion est alors de comprendre un tel positionnement politique pour en souligner les limites. La néo-région Alsace ne peut toutefois pleinement s'imposer que si l'on réévalue sa justification à l'aune des exigences du fonctionnement contemporain des territoires.

Un système urbain qui a longtemps fait de l'Alsace un modèle régional

L'Alsace, région urbaine hiérarchisée, animée par le système dense de bourgs et de villes jusqu'au commandement métropolitain a été étudiée avec intérêt par les géographes (Schwab, 1978) (Juillard, 1974) (Nonn, 1999). En son temps, Michel Rochefort (1960) en avait déjà souligné la structure particulièrement dense, fruit d'une succession de générations urbaines. Il mettait en avant la double bipolarité de Strasbourg dominant le nord de la région et le binôme Mulhouse – Colmar rayonnant sur le sud. Henri Nonn avait ensuite pu montrer comment une progressive centralisation du système se renforce autour du pôle strasbourgeois. La remise en cause de la hiérarchie des services ouvre la voie à une métropolisation distribuée, configuration assez peu fréquente en France. On passe progressivement de « la maille au réseau » (Badariotti, 1999). Le très récent

rapport sur le système urbain français (Berroir *et al.*,2017) ne dit pas autre chose ; il pointe encore et toujours les relations préférentielles et intenses que les centres urbains alsaciens entretiennent entre eux.



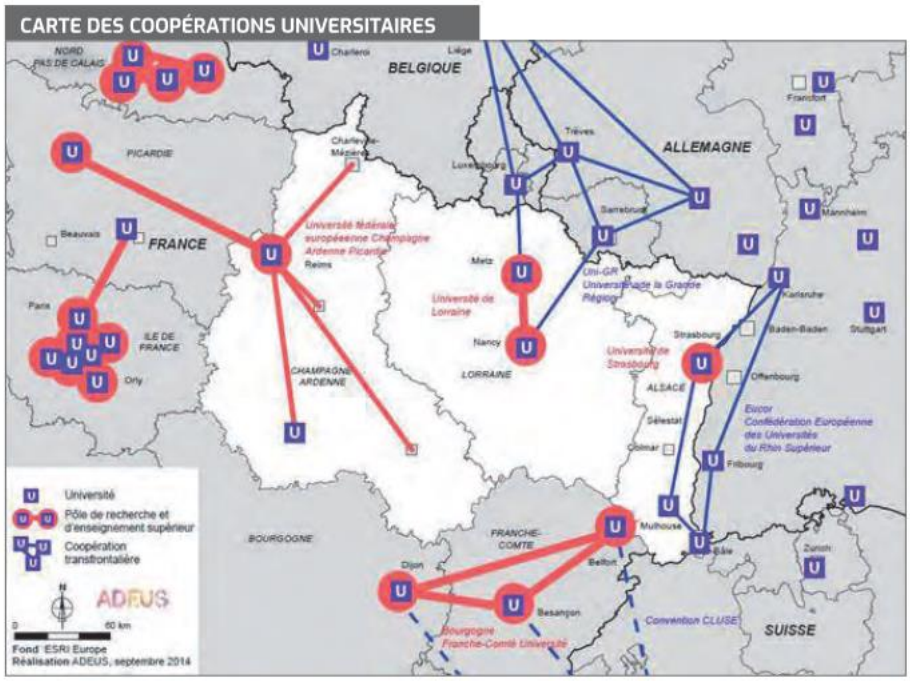
Source Berroir *et al.* (2017)

Mais n'est-ce pas là l'illusion des aménageurs et des géographes que de passer des liens fonctionnels à l'unité territoriale ? Cette équation territoriale est-elle encore pertinente alors que le poids des distances s'atténue et que s'impose la primatialité métropolitaine ? Sur fond de concurrence territoriale, les effets politiques vont être dévastateurs pour le projet régional alsacien.

« Désignez-moi les métropoles, je vous dessinerai les régions ! »

Les réformes de 2014 et 2015 reposent sur deux postulats forts : le nécessaire appui à donner aux métropoles françaises et son corollaire, le changement des échelons de gestion des territoires pour dégager des économies. Il s'agit dans les deux cas, de tendances lourdes qui animent le débat public autour de la réorganisation de la France. Dans cette perspective, le processus de métropolisation conduit à penser que la création de valeur et l'innovation sont l'apanage des pôles urbains majeurs. Aussi, l'action publique doit encourager des centres d'une taille critique suffisante pour engendrer une base d'innovation et de création de valeur susceptibles d'entraîner de vastes régions. Le gouvernement Valls tranche le débat sans laisser la place ni à une prise de position des experts ni au débat public. Paradoxalement, ces métropoles sont en même temps dotées d'une forte autonomie dans les secteurs de l'encadrement de l'activité économique, du social et des transports, qui les autonomisent de leur plat-pays régional. Encore faut-il qu'il y ait une métropole assez puissante pour polariser son territoire ! Car, si l'Est français dispose de hiérarchies urbaines polarisées, la seule grande ville (500 000 hab.) reste Strasbourg. Dès lors que l'on se refusait à modifier les périmètres de l'Ile-de-France pour des raisons d'équilibre politique interne. C'est portant là qu'un

élargissement régional s'imposait d'autant qu'au centre de l'Ile-de-France on redéfinissait un Grand Paris qui instaure immanquablement une situation de concurrence. En l'absence d'un tel choix, Strasbourg se retrouvait à la tête d'un territoire s'étirant des rives du Rhin aux côtes de Champagne et qu'elle est bien en peine d'animer ! Certes d'autres villes de cet espace ont été par la suite baptisées métropoles du fait de l'assouplissement de la première définition administrative, comme Metz et Nancy. Trop tard, les découpages étaient faits. Troyes et Reims n'ont pas bénéficié de la même sollicitude, sans doute jugées trop dans l'orbite parisienne. Chacun peut aisément reconnaitre que le nouvel ensemble régional est écartelé : Strasbourg est géographiquement excentrée et à terme sa position questionne le rôle de sa centralité administrative et sa capacité à jouer le rôle de pôle au-delà des Vosges. Quant à l'organisation urbaine, trois systèmes coexistent en s'ignorant : le Bassin parisien où la région-capitale rayonne sur la Champagne, le sillon lorrain, de plus en plus branché sur Luxembourg ; enfin l'espace rhénan avec Strasbourg à sa tête qui s'ouvre sur Bâle et Karlsruhe. La carte des coopérations universitaires traduit très explicitement ces tropismes.



Source ADEUS 2017

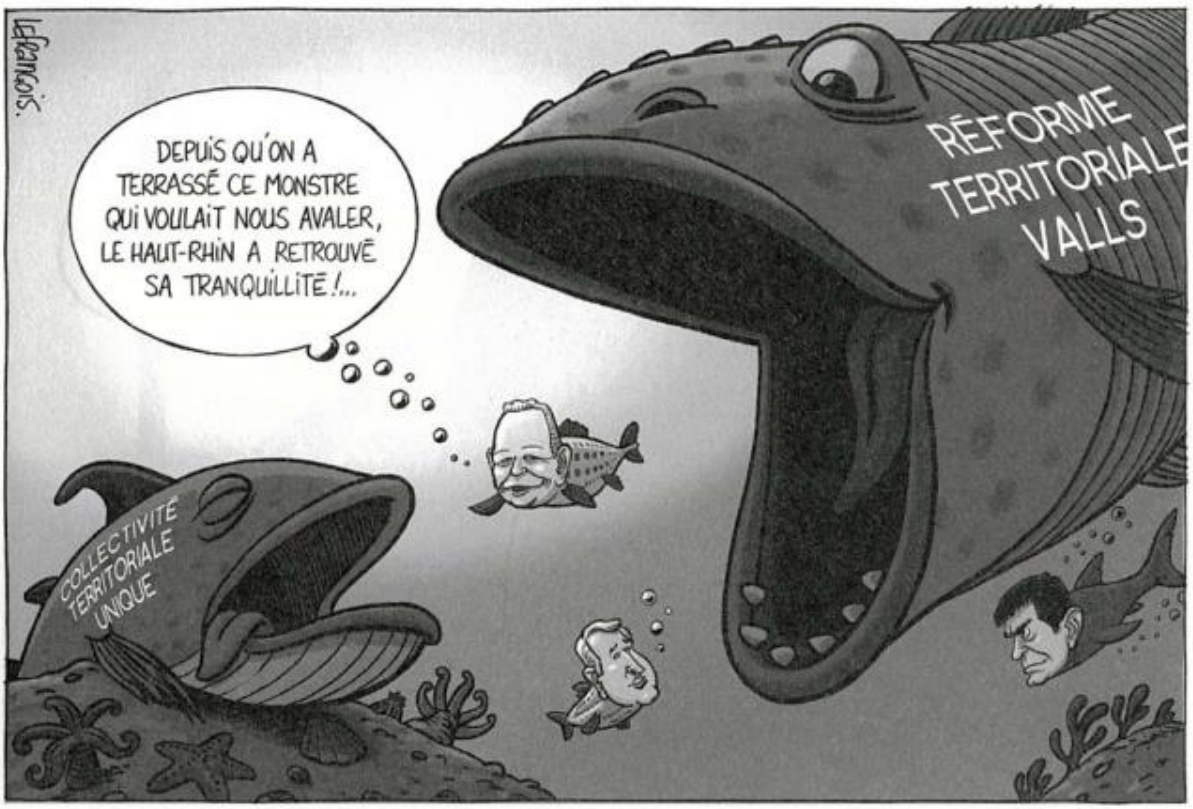
Sans doute pourrait-on alors penser qu'une fois le découpage fait, une nouvelle réalité pourrait à terme éclore. Ce n'est pas impossible, mais cela exige du temps et d'importants investissements conduisant à une profonde réorganisation urbaine. Il faut notamment assurer le renforcement des liaisons est-ouest, là où prédominent trois organisations méridiennes. Le projet peut en effet

s’appuyer sur les grandes radiales qui structurent le territoire français et auxquelles il s’agirait maintenant de conférer une réalité urbaine. Le pari semble ici très périlleux sinon contestable en regard des réalités géographiques. Le poids de Paris à l’ouest, l’extrême éloignement de Strasbourg à l’est et simplement les distances rendent cette option assez difficile à réaliser.

Pourquoi les villes alsaciennes se positionnent-elles alors contre la région Alsace ?

Remis fondamentalement en cause, l’équilibre urbain alsacien postulé par les aménageurs et géographes est paradoxalement venu buter sur des tensions politiques internes au système. En effet, la concurrence entre centres urbains semble avoir été une cause majeure de l’échec du référendum de 2013 sur l’établissement d’un conseil unique d’Alsace. L’opposition de Colmar et de son maire ont pesé de tout leur poids dans les urnes. A l’opposition de Colmar a répondu le manque d’enthousiasme de Strasbourg et de ses élus qui se considèrent comme les spectateurs d’une scène qui n’a d’intérêt que de voir la droite parlementaire s’entre-déchirer.

Résultat : quorum non réuni dans le Bas-Rhin et majorité de refus dans le Haut-Rhin. A Mulhouse, la volte-face remarquée des socialistes haut-rhinois autour de Jo Spiegel en faveur la fusion répond la défection du maire de Mulhouse, M. Jean Rottner qui se prononcera ex post pour le Grand Est après en avoir été le premier contempteur. Les grandes villes, ou du moins leur personnel politique, ont donc largement pesé dans la balance.



Involontairement, les villes alsaciennes ont même joué un rôle national décisif dans la refonte des périmètres régionaux. L'Alsace avait été promue « laboratoire institutionnel » (selon l'expression de Daniel Hoeffel alors qu'il était ministre de l'aménagement). Mais, l'échec d'une fusion réputée facile des collectivités alsaciennes écartait définitivement cette voie, aussi bien dans l'option d'un rapprochement département/région que par la voie référendaire. Cette évolution a, à sa manière, rendu possible la radicalité du gouvernement Valls.

Pourtant, par le passé, en tant que telle, la Région Alsace n'avait jamais eu maille à partir avec les grandes villes et leurs élus. Au contraire même. Il y a ainsi eu le pacte sacré autour de la vocation européenne de Strasbourg ou le soutien au redéveloppement industriel de la région mulhousienne. Politiquement, les tensions ont été et demeurent plus fortes avec les Départements, du fait du chevauchement des compétences et des territoires. Peut-être faut-il y lire aussi des clivages socio-politiques ; le poids les cantons dans la représentation départementale donne en effet une sur-représentation à la composante rurale du territoire, là où le scrutin de liste des conseils régionaux laisse une meilleure place aux principales figures politiques des villes.

S'agit-il alors d'un simple accident de parcours ? On peut en douter alors même que les grandes villes alsaciennes semblent aujourd'hui encore opposées au retour institutionnel de la Région Alsace. Doit-on cette situation à simple jeu d'ego des grands élus, ou des positions de concurrence politique partisanes ? Sans doute cette considération doit être prise en compte. Mais il s'agit aussi d'envisager d'autres intérêts, où les logiques de positionnement et de représentations territoriales

ne sont pas absentes. Il est certain que l'attachement régional pourtant avéré pâlit devant le patriotisme local, vieux leg de l'histoire des autonomies urbaines. C'est là un véritable clivage ville/région qu'on peut tenter d'éclairer selon trois entrées qui seront successivement abordées :

- Options partisanes et positions idéologiques

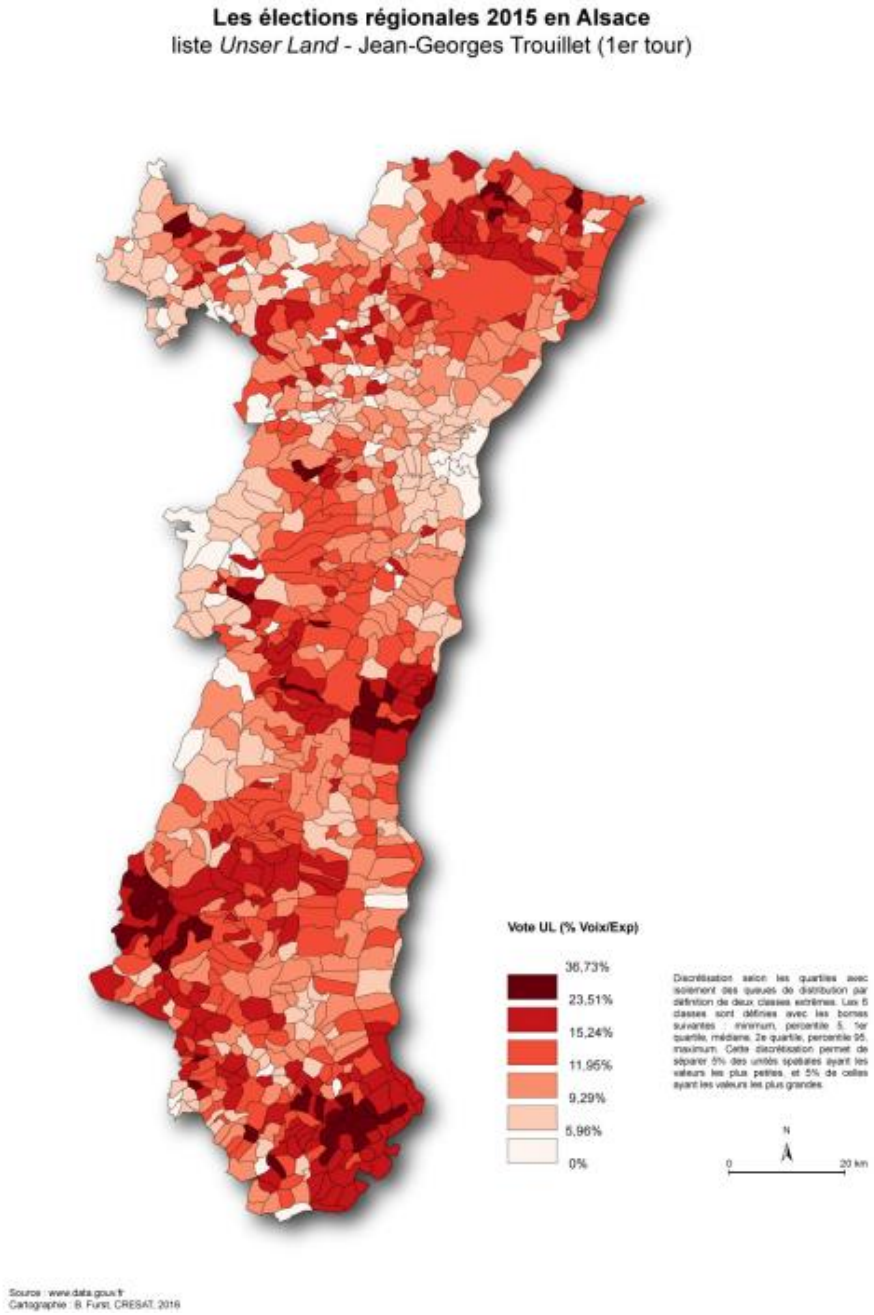
La droite hégémonique en Alsace, n'a qu'imparfaitement su surmonter la méfiance des élus de la Haute Alsace vis-à-vis de la Basse Alsace, plus riche et plus peuplée. Lors du débat de la fusion des collectivités alsacienne, la collusion semblait évidente. Philippe Richert, à la tête de la Région et de la campagne référendaire n'était autre que l'ancien président du Conseil Général du Bas-Rhin où il avait gardé bien des allégeances. Le rejet référendaire sur la collectivité unique d'Alsace de 2013 marque un arrêt brutal au processus. Après la création du Grand Est, l'espoir d'un retour à la région Alsace reposait sur l'alternance gouvernementale à droite et a indéniablement conduit à l'attentisme des élus alsaciens. Cet espoir donné comme très probable a été douché avec effondrement de la candidature Fillon lors de la campagne présidentielle 2017 et le médiocre résultat des Républicains à l'Assemblée nationale. Le ralliement à la Grande région des ténors conservateurs crée des divisions qui ont mis du temps à s'afficher. L'absence de tradition contestataire et la peur de montée du FN resserre un temps les rangs. Un peu à part dans le système politique, le gaulliste Gilbert Meyer plaide pour la légitimité nationale par principe, contre tout particularisme local. Il est par ailleurs attaché au fait départemental, d'autant que Colmar bénéficie de cette centralité pour le Haut-Rhin. Dans sa lettre ouverte au député Furst, il déclare avec force « la République est française et non alsacienne". (DNA 24/8/16).

L'Alsace est une affaire que les élus de gauche laissent volontiers à leurs opposants. Les élections ne leur sont favorables que dans les grandes villes. Quant au périmètre imposé par la réforme, ils ne pouvaient guère s'opposer aux décisions d'un gouvernement Valls dont la popularité ne cessait de s'affaisser. La discipline du parti l'imposait et permettait de tenir une posture politique facile face au conservatisme qu'incarnait à leurs yeux l'ancienne région Alsace. La décentralisation de 1982 n'aura été qu'une brève parenthèse. A Strasbourg, Catherine Trautmann, Pernelle Richardot, Robert Herrmann incarnent cette ligne très jacobine, alors que Roland Ries, plus sensible à l'argument alsacien a été rappelé à l'ordre par ses amis politiques.

- Choix électoraliste

Dans les villes, la question de l'appartenance régionale n'est pas au cœur des débats. C'est particulièrement vrai pour Strasbourg où le corps électoral a des comportements proches des villes françaises de même taille, avec une forte population de cadres et d'étudiants de plus en plus extérieurs à la région et qui penchent vers les valeurs sociales-libérales. C'est d'ailleurs dans les centres urbains que le parti régionaliste *Unser Land* enregistre ses moins bons scores aux élections

régionales de 2015. Les élus sont donc au diapason de leur électeurs. Pour la gauche strasbourgeoise, la grande région et un scrutin de liste sont aussi la possibilité de jouer un jour un rôle dans les instances décisionnaires et d'élargir des liens avec des élus de la même couleur politique, une orientation que le corps électoral alsacien lui interdisait durablement. La nouvelle région évite ainsi la marginalisation au PS.



https://www.dna.fr/actualite/2018/08/22/fusion-des-departements-les-impacts-chiffres

- Les stratégies territoriales

Le dernier élément de compréhension, plus paradoxal que les précédents, est de voir pourquoi les grands élus urbains trouvent plus d'intérêt que d'inconvénient à l'effacement institutionnel de la région Alsace. Cette question revient à comprendre comment chacun envisage l'insertion de sa ville dans le Grand Est.

- Strasbourg se pense avant tout comme une singularité territoriale. Il n'était d'ailleurs guère imaginable que le nouveau siège du Grand Est affiche son opposition à la structure créée sans mettre en péril sa propre fonction. Toutefois, il faut bien comprendre que la ville se projette à une autre échelle de responsabilité. Elle imagine son destin européen à travers la localisation pourtant toujours fragile du siège des institutions. C'est une place qu'elle doit assurément à l'histoire alsacienne mouvementée, mais que le Grand Est revendique aussi pour lui, en se présentant comme la plus européenne des nouvelles régions françaises. Au-delà, ce que Strasbourg recherche, c'est un statut comparable à Luxembourg et Bruxelles, une extra-territorialité assumée pour garantir pleinement la pérennité de sa fonction. Toute attache trop étroite à son environnement alsacien est perçue comme un frein potentiel à cet objectif. Il faut pour l'Eurométropole un statut de district fédéral : « *Si on ne le fait pas, Bruxelles le fera avant nous* » clame Roland Ries (déclaration à la presse, 30/9/2018). La revendication est ancienne et a reçu un début de réalisation avec le lancement de l'Eurodistrict Strasbourg/Ortenau, aujourd'hui bien en panne. Le rapprochement franco-allemand sur les rives du Rhin a développé une symbolique strasbourgeoise propre qui n'a plus à revendiquer un ancrage régional. La ville est aussi engagée dans une course avec Bruxelles qui cumule les titres de capitale et de sièges européens, comme certaines communes arborent des fleurs. Aussi peut-elle être capitale de l'Alsace et du Grand Est, de Noël et de l'amour ! Le Grand Est lui apporte-t-il une stature plus importante pour concentrer les circuits transfrontaliers et peser plus face aux poids lourds allemands que sont Karlsruhe et surtout Stuttgart ? Dans ce combat, Strasbourg a besoin d'un pouvoir tutélaire fort qui l'accompagne, c'est ici celui de l'Etat qui compte, plus que de la région quelle qu'elle soit ! Le déplacement de nouvelles administrations accélère au passage une « désalsacianisation » déjà bien amorcée par la croissance des fonctions administratives et diplomatiques, ainsi que la recherche universitaire. Les commerçants ne dédaignent cependant pas la vente de cigognes, en plâtre ou en peluche et de spécialités gastronomiques régionales autour de la cathédrale. Strasbourg fait démentir son ancien maire, Pierre Pflimlin, « européenne parce qu'alsacienne », son identité européenne est aujourd'hui portée comme une substitution à son alsacianité qui la provincialiserait face à d'autres. D'où sans doute le scandale du drapeau régional alsacien flottant sur la flèche de la cathédrale le

matin du 11 novembre, là où les couleurs européennes présentes quelques jours plus tôt relevaient de l'évidence institutionnelle.

- Colmar ou la peur de la perte de la fonction administrative. La crainte d'un transfert de la préfecture constitue un point de fixation majeur dans la politique colmarienne. Sans industrie, les deux mamelles de la ville sont le tourisme et la fonction publique, le tout agrémenté par les dépenses courantes du proche vignoble. Sa position explique l'écho que son maire a trouvé auprès de ses électeurs contre la fusion de 2013 avec un tract ravageur dans l'opinion colmarienne où il présentait les conséquences dramatiques pour la ville de la suppression de la préfecture, dont il n'avait pas été question. Aujourd'hui pour Gilbert Meyer, maire de la ville, un rapprochement n'est envisagé entre les deux départements du Rhin qu'avec un siège colmarien qui garantirait la rente d'une ville d'administration ! Ce choix assurerait de fait l'équilibre territorial avec Strasbourg qui cumule les fonctions de centralité. Déjà menacé dans sa fonction de pôle juridique et par l'allègement des forces militaires, le projet de Colmar passe par le maintien de son rôle historique de chef-lieu de l'Alsace française introduit au Grand Siècle. Si la bourgeoisie locale avait alors eu du mal à s'y faire, elle ne peut plus aujourd'hui s'en défaire ! Malgré les garanties avancées de maintien local des services, une région Alsace forte fait trop peser le risque d'une centralisation strasbourgeoise. Aussi, la stratégie de la ville passe par la quête du *statu quo* et de la normalité administrative qui l'avantage depuis trois siècles dans le cadre français. Son idéal est l'image de Colmar-en-France dépeint par Hansi, alliance d'une ville provinciale paisible, touristique et au légitimisme insoupçonnable. Ce rôle de bon élève discret et efficace assure les meilleures relations avec l'appareil administratif central. Gilbert Meyer, sait d'ailleurs parfaitement activer ses réseaux pour sa ville qui déclare sans ambages : « si vous n'avez pas d'entrée à Paris, vous passez à côté de l'essentiel. » (*Les Echos* du 25/7/2018). Comme décision du Centre parisien, la création du Grand Est est acceptée car elle est l'assurance de cette alliance avec l'appareil d'Etat et une garantie contre le spectre d'une concentration strasbourgeoise par transfert des fonctions régalienne de Colmar.

- Mulhouse, en marge du jeu territorial ? Ville singulière par son passé industriel et par une population ouvrière très ouverte à la diversité, Mulhouse se sent sans doute moins incomprise dans le Grand Est où les marques de déclin économiques sont monnaie courante. Elle n'a pas de sièges à défendre et son tropisme la tourne plus naturellement vers la Suisse et la Franche-Comté. Son image est moins évidemment alsacienne que Strasbourg ou Colmar. Mais, l'industrie, notamment textile, ne fait-elle pas partie à part entière de l'héritage ? Malgré ses musées techniques, Mulhouse a manqué l'étape de la patrimonialisation de la première révolution industrielle, porteuse est un terreau pour une

restructuration réussie. Elle avait toute sa part dans le projet de récit collectif et la culture alsacienne qu'elle a marquée. Il est vrai que ce passé a longtemps mal cadré avec l'image idyllique de l'Alsace, de ses charmants paysages ruraux et de ses centres-villes préservés. Aussi Mulhouse a pu se sentir inassimilable. C'était pourtant l'autre Alsace. D'ailleurs, les évolutions plus récentes montrent avec l'écomusée d'Ungersheim, alliant colombages et potasse ou le marché de Noël de Mulhouse, que ces univers ne sont pas imperméables.

Ville moyenne, ville de labeur (Woessner, 2013), Mulhouse dépend de manière croissance de centres métropolitains extérieurs. Elle semble hésiter entre plusieurs options : le système alsacien, le système du Rhin supérieur sud animé par l'agglomération bâloise et par Fribourg en Brisgau, enfin le couloir urbain Rhin-Rhône, moins dynamique mais articulé par l'automobile. Qu'apporte dans ces conditions la perspective du Grand Est à la ville ? Ne la place-t-elle pas dans une extrême marge de la nouvelle entité ? Pourquoi son maire Jean Rottner a-t-il alors accepté de prendre la succession de Philippe Richert à la tête du Grand Est et dans les mêmes conditions que lui ? D'abord opposant public à ce redécoupage, il en est maintenant le zélateur inconditionnel. Quelle aura été la lumière sur son chemin de Damas ? La succession à la mairie qui place une de ces proches verrouille en tout cas la possibilité de faire monter aujourd'hui des voix dissidentes.

Les grands élus municipaux sont-ils bien représentatifs ?

A côté des hommes politiques actuellement au pouvoir, d'autres élus portent une légitimité alternative dans les trois grandes villes, sans toutefois revendiquer trop haut leur possible credo régionaliste. Sans doute pour ne pas engager l'avenir, tant l'étiquette régionaliste reste marquée du sceau de l'infamie qui lui a injustement été attribué. On peut citer Olivier Becht, ancien maire de Rixheim et président délégué de Mulhouse Alsace Agglomération, porteur du projet du conseil unique d'Alsace, promoteur du rapprochement du pôle métropolitain et partisan de la fusion des deux universités alsaciennes. Il est aujourd'hui député. Éric Straumann, maire de de Houssen, vice-président de la communauté d'agglomération de Colmar et président du Conseil département du Haut-Rhin, charges locales qu'il a lui aussi quittées au profit d'un siège à l'Assemblée Nationale. A Strasbourg, Fabienne Keller, ancienne maire de la ville, sénatrice et partisane d'une collectivité à statut spécifique. On pourrait aussi citer Georges Schuler, conseiller régional LR du Grand Est et maire de Reichstett, secrétaire départemental des Républicains du Bas-Rhin qui a abandonné le groupe majoritaire du conseil régional en septembre 2018 pour signifier son désaccord sur les choix d'intégration poussés par l'exécutif du Grand Est.

Des lézardes apparaissent de plus en plus évidentes. La perspective de la création de la nouvelle entité territoriale Collectivité Européenne d'Alsace, pourrait amener à des repositionnements sensibles et les élections municipales de 2020 seront cruciales. Mais d'ici-là, la question régionale

sera-t-elle aussi prégnante qu'aujourd'hui ? Les choix stratégiques des têtes des exécutifs actuels, souvent en fin de carrière (Strasbourg, Colmar) ou à relégitimer (Mulhouse) seront-ils maintenus ?

Plus que jamais, l'Alsace reste le cadre d'une réalité métropolitaine à structurer

La disparition institutionnelle de la région Alsace et sa renaissance partielle par la création de la Collectivité Européenne d'Alsace est trop souvent analysée dans son seul volet culturel et historique. Nous pensons que la justification de sa renaissance s'impose aussi et peut-être d'abord comme une réponse à l'évolution d'un système urbain en voie de métropolisation. Cette lecture s'exprime au travers d'une première structure, celle du Pôle métropolitain, premier indice de l'existence d'un espace fonctionnel et cadre pertinent pour un aménagement équilibré du territoire dans les contours retrouvés de la Région Alsace.

En 2011, les élus des deux principales agglomérations alsaciennes, Strasbourg et Mulhouse, ont mis sur pied une structure originale de concertation : le Pôle métropolitain. Rejoint en 2016 par Colmar, l'ensemble compte désormais 855 000 habitants, soit près de la moitié de la population alsacienne. A ces villes pionnières, viennent s'ajouter Haguenau et Saint-Louis. Techniquement, il s'agit d'un simple syndicat d'intercommunalités élargi, rendu possible par la loi de 2010. Le Pôle métropolitain s'inspire directement du « Sillon lorrain » (Nancy, Metz, Thionville et Epinal, 567 000 habitants) constitué depuis longtemps sous la forme d'un réseau de villes, héritier direct de l'espace métropolitain bipolaire des métropoles d'équilibre des années 1960. En Alsace, l'alliance entre grandes villes alsacienne est bien accueillie à l'échelle du Grand Est qui la considère comme un interlocuteur privilégié. L'exécutif du Grand Est est très heureux de trouver un appui local sans risque apparent de concurrence en légitimité, ce qui est le cas de la Collectivité Européenne d'Alsace, et ce d'autant que son président M. Rottner avait porté le pôle métropolitain sur les fonts baptismaux en 2011. La presse avait d'ailleurs indiqué l'existence d'un « axe Herrmann-Rotter » (DNA du 10/6/2018) qui trouve ses racines dans cette histoire, même si aujourd'hui elle se traduit par l'entente Grand Est /Strasbourg sur la question de la gestion des transports et une opposition commune au projet d'Eurocollectivité d'Alsace.

Le pôle métropolitain reste néanmoins une coquille fragile. Il est officiellement présenté comme ayant un rôle d'impulsion pour renforcer la visibilité européenne et le rayonnement international des trois agglomérations, notamment à l'échelle du Rhin Supérieur et de la Grande région. Il est réputé susceptible de faire converger les efforts des trois pôles urbains dans leurs politiques universitaires, les questions de transport et la promotion de leurs territoires. Les résultats sont aujourd'hui très minces. Avec les services de l'Etat, son intervention est coordonnée dans le cadre du SDRADDET. Bref, c'est pour le moment un instrument politique potentiel, pensé pour permettre aux exécutifs urbains de se hisser à une échelle supérieure. Il est au demeurant significatif que le nom même de cette structure ne mentionne pas l'Alsace.

Le Pôle métropolitain Strasbourg-Mulhouse-Colmar est au fond la défense commune d'intérêts urbains qui engage assez peu les signataires à ce stade. Il n'est pas sans rappeler cette ancienne oligarchie urbaine qu'a été la Décapole. Une vieille histoire en somme. Il ne faudrait pas avoir à ce stade l'illusion de villes confédérées d'Alsace et « *ne pas prendre un lobby pour une institution prestigieuse* » pour reprendre les termes de G. Bischoff dans son analyse (*Pour en finir avec l'Histoire d'Alsace*). Il s'agit-là de rencontres entre alliés circonstanciels dans la défense de leurs privilèges (*Freyheiten*), que les passes d'arme sur la question du siège et de la répartition des fonctions doivent largement paralyser. C'est pourtant bien cette étroitesse de pensée et l'égoïsme municipal qu'il faut maintenant parvenir à dépasser.

Comme structuration de circonstance, le Pôle métropolitain doit s'étoffer et s'élargir pour devenir la matrice d'un nouvel espace fonctionnel régional sous la condition qu'elle ne limite pas son intervention et sa capacité de coordination aux seuls noyaux urbains. François Ascher, dans son ouvrage éponyme *Métapolis* de 1995, indiquait que l'espace fonctionnel support des grands centres urbains devrait être étendu à « *l'ensemble des espaces dont tout ou partie des habitants, des activités économiques ou des territoires sont intégrés dans le fonctionnement quotidien (ordinaire) d'une métropole* ». Ce sont des espaces urbains distendus, discontinus, hétérogènes, polynucléaires, qui intègrent la ville dense et le néorural. Ils constituent la base de l'espace vécu et perçu par la majorité de ses habitants. L'interdépendance croissante de ces espaces conduit à imaginer des structures d'animation et de pilotage efficaces. Nos voisins allemands et suisses ont de leur côté appliqué cette approche dans les questions d'aménagement du territoire à travers les notions respectives de *Metropolregion* et de *Metropolitanraum* combinant fonctions de commandement, la centralité dans le système de transport, la capacité d'innovation et la reconnaissance de valeurs politico-symboliques.

On comprend dès lors que l'espace « métapolitain » de la métropole alsacienne n'est autre que l'espace alsacien lui-même, comme en atteste l'étroite interdépendance des territoires qui le constituent ! Le renforcement d'une entité institutionnelle qui correspond à ce défi d'aménagement et de gestion des équilibres sociaux et territoriaux aurait dû être porté par la réforme territoriale car il était porteur de sens. Encore faut-il que les acteurs de cette institution prennent pleinement conscience de la fonction dont ils sont porteurs et qu'ils parviennent à faire partager une ambition commune avec les grands élus urbains très jaloux de leurs pouvoirs.

Les aires d'influence et de chalandises se recoupent de plus en plus en Alsace, à mesure que les distances quotidiennes parcourues s'allongent. Sur l'artère majeure viennent se greffer les lignes de rabattement transversales qui lient les parties, vallées et plaine au tout. L'Alsace est en passe de devenir une grande ville, où l'on se croise et où l'on partage les mêmes lieux. Le TER 200 est bien le RER qui irrigue la région du nord au sud, les massifs forestiers autant de parcs pour les urbains en mal de nature ; l'étudiant strasbourgeois vient de Colmar, comme le Mulhousien (on peut l'espérer) se rend à une exposition d'Art moderne aux Tanzmatten de Sélestat et le Strasbourgeois prend de plus en plus son avion à l'EuroAirport de Bâle-Mulhouse.

Une dimension importante et largement sous-estimée des acteurs politiques est de savoir ajuster le cadre convenu des périmètres territoriaux existants aux réalités fonctionnelles. Dans ce sens, la région Alsace ou la Collectivité Européenne d'Alsace correspond bien aux enjeux de la métropolisation en cours. Il serait stupide de se priver d'un tel instrument. Si cette entité revêt une importance historique et affective réelle, elle est aussi à interpréter dans sa dimension *métapolitaine* définie plus haut. Pour ce faire, elle doit être dotée des outils utiles à cette finalité : prérogative que devrait lui octroyer le Grand Est : transport, aménagement et question transfrontalière. Il faut ici ailleurs réinterpréter la notion même de région, redéfinir son sens et faire partager cette vision commune. Telle doit désormais être l'ambition première de la nouvelle collectivité d'Alsace. Elle est pertinente au sens de territoire de gestion, d'espace vécu pour l'Alsace, à l'évidence beaucoup moins pour le Grand Est. Cela suppose d'intégrer les héritages historiques et les images convenues du territoire pour la faire correspondre aux dynamiques qui la traversent et sont en train de la transformer. Il faut une ambition métropolitaine consciente et coordonnée pour le territoire alsacien.

Conclusion : pour une renaissance de la Région Alsace sur une base métropolitaine

Alors que l'Alsace doit se concevoir comme un système urbain cohérent avec le besoin pressant d'un projet métropolitain intégrateur, elle se défait institutionnellement, faute de soutien des grandes villes qui la composent ! La réforme territoriale n'a pas été pensée par l'Alsace et pour l'Alsace. Elle correspond à une injonction nationale et impose de fait un découpage qui ne répond pas aux défis réels de la métropolisation qui lui sont aujourd'hui posés localement. Il y a néanmoins un paradoxe quant au positionnement des grandes villes alsaciennes qui privilégient des partitions individuelles et s'opposent au retour institutionnel d'une Région Alsace. Nous avons essayé d'en comprendre les causes.

Individuellement et collectivement, les grandes villes alsaciennes, ou du moins leurs élus, ont pris position contre le retour à une Région Alsace de plein droit. Leur engagement au profit d'un pôle métropolitain qui correspond à une forme déficiente de structure régionale alsacienne et qui s'avère d'ailleurs très peu investie depuis sa création en 2011. Les imaginaires des exécutifs des grandes villes de la région paraissent de fait peu compatibles avec le projet territorial alsacien : Strasbourg se pense comme post-régionale et européenne, Colmar promeut une identité surtout provinciale fondée sur les fonctions administratives d'une préfecture et Mulhouse, ville industrielle en déclin et marqué par la mixité culturelle, ressent sa singularité. Elle attend surtout une alternative qui lui

permette de trouver le dynamisme économique. L'ascendant régional croissant de Strasbourg lui laisse-t-il assez de marge ? Mais peut-elle s'en passer ? La raison du rejet de l'option du retour à la région Alsace incombe en bonne partie à une lecture passéiste et restrictive du fait régional, ramenée à des enjeux identitaires et linguistiques et à des égoïsmes urbains qui trouvent pour partie leurs origines dans l'histoire. A cela s'ajoutent les intérêts politiques personnels et trop étroitement municipaux La solution alsacienne intégrative est pourtant la solution d'une solidarité métropolitaine active à l'échelle régionale. Le système urbain régional, facteur de cohésion territoriale, apparaît sur le plan politique comme un formidable instrument de division.

Il y a donc urgence à réinterpréter le sens métropolitain de l'Alsace pour en tirer un projet territorial et institutionnel cohérent. Par lui-même, le Grand Est est trop vaste et peu à même de répondre aux échelles pertinentes de gestion et de coordination métropolitaine. La poursuite des logiques de mise en cohérence et d'intégration territoriales au sein de ce trop grand périmètre doit en revanche pousser à la relance du pôle métropolitain alsacien comme au renforcement du sillon lorrain, preuve du besoin effectif d'une organisation à cette échelle. Cette alliance entre villes paraît toutefois limitative dans ses moyens et par la prise en compte des territoires « métapolisés ».

Dans cette optique, la cohérence régionale alsacienne avec les outils politiques adéquats retrouve toute sa justification. Il s'agit bien d'un espace où interdépendances urbaines, fonctionnalités des territoires et sentiments d'appartenance coïncident ! Si aujourd'hui, les bans de la collectivité européenne d'Alsace ont été proclamés, on ignore encore précisément les contours de ses prérogatives en termes de transport, d'actions transfrontalières ou économiques. Il semble néanmoins clair que le défi posé à cette structure, au-delà de l'enjeu identitaire qui ne doit pas être négligé, est bien d'organiser le territoire alsacien avec des prérogatives conduisant à encadrer et à coorganiser en partenariat avec les villes le système métropolitain régional.

Dans cette perspective, la réalité métropolitaine est naturellement l'Alsace où s'inscrivent les mobilités et où elle trouve son aire de rayonnement. La métropolisation prend appui et réinterprète le réseau urbain hiérarchisé ancien dont les pulsations sont singulièrement accélérées. Strasbourg en est le hub, mais doit partager son potentiel avec les autres centres pour que tous puissent tirer les fruits de cette synergie urbaine. La nouvelle Alsace ne saurait se passer d'un projet et d'un imaginaire métropolitain auquel le Grand Est, trop vaste et tiraillé par des pôles extérieurs, ne peut adéquatement répondre.

Références bibliographiques

Ascher F. (1995), *Métapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, 364 p.

Badariotti D., (1999), « Villes moyennes d'Alsace, de la maille au réseau », in Commercon N. George P. (Dir.), *Villes de transition*, Paris, Economica, 221 p.

Berroir S., Cattan N., Dobruszkes F., Guérois M., Paulus F. et Vacchiani-Marcuzzo C., « Les systèmes urbains français : une approche relationnelle », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], http://journals.openedition.org/cybergeo/27945 ; DOI : 10.4000/cybergeo.27945

Héraud J.-A., Henri Nonn H. (2013), « Le développement métropolitain de Strasbourg », *Les Cahiers de l'Association de Prospective Rhénane*, Volume n°6, 2013, Néothèque, Strasbourg, 271 p.

Juillard E. (1977), *Atlas et géographie de l'Alsace et de la Lorraine (la France Rhénane)*, Paris, Flammarion, 287 p.

Nonn H. (1999), *Villes et aménagement régional en Alsace*, Paris, La documentation française, coll. Les études, 246 p.

Rochefort M. (1960), *L'Organisation urbaine de l'Alsace*, Publications de la Faculté des Lettres de l'Université de Strasbourg. Fascicule 139, Paris, Les Belles Lettres, 384 p.

Schwab R. (1978), *De la Cellule rurale la région Alsace (1825-1960)*, Paris-Strasbourg coll Association des Publications près les universités de Strasbourg, fondation Baulig éd Ophrys et Schwab 1980, 518p.

Woessner R. (2013), *Mutation des systèmes productifs*, Atlande, Paris, 238 p.