



Actes

Conférence-débat

**Les réformes territoriales :
quels impacts pour la coopération
transfrontalière ?**

COMPTE-RENDU DE LA CONFERENCE- DEBAT DU 17 JUIN 2015

« Réformes territoriales : quels impacts pour la coopération transfrontalière ? »

CONTEXTE

Plus de 150 personnes, élus et acteurs des territoires transfrontaliers, représentants nationaux et européens, se sont réunis à Chamonix les 17 et 18 juin 2015 à l'occasion de l'Assemblée générale de la MOT. Comme chaque année, les instances ont été l'occasion d'une Conférence-débat qui a cette année permis de débattre de l'impact des réformes territoriales sur la coopération transfrontalière.

Le contexte de la coopération transfrontalière est en mutation rapide. En France, la réforme en cours de l'action publique territoriale renforce le rôle des acteurs régionaux et locaux, mieux à même d'agir au plus près des territoires ; plusieurs pays voisins de la France connaissent des réformes similaires. Dans le même temps, la coopération requiert une présence plus stratégique des Etats, coordonnée entre eux et avec les collectivités, avec l'appui de l'Union européenne.

La MOT souhaitait mettre en débat lors de son événement annuel les impacts de ces réformes sur la coopération transfrontalière, afin d'accompagner leur mise en œuvre. Par définition, la réforme par un Etat de ses gouvernements locaux s'arrête aux frontières. Toutefois, face aux défis de l'économie globalisée, de la transition énergétique, de la cohésion sociale et territoriale, comment peut-on franchir une nouvelle étape d'intégration transfrontalière ? Quels nouveaux enjeux vont se poser aux acteurs de la coopération ?

Ces réformes posent de nombreuses questions aux territoires transfrontaliers et aux collectivités qui les portent. L'objectif de cette Conférence-débat est de mieux accompagner les territoires dans la mise en œuvre de leur gouvernance transfrontalière, qui vise à répondre aux besoins des populations locales vivant au quotidien de part et d'autre des frontières.

ALLOCATIONS D'OUVERTURE



Eric FOURNIER, Maire de Chamonix et Vice-Président de la Conférence Transfrontalière Mont Blanc

Au pied du Mont Blanc, « toit de l'Europe, toit de la coopération », Eric FOURNIER, maire de Chamonix, a accueilli les participants en appelant à une plus grande reconnaissance des espaces transfrontaliers et en particulier des territoires de montagne, pour construire des « espaces cohérents de solidarité ».

Christian DUPESSEY, Conseiller régional, Vice-Président de la Mission Opérationnelle Transfrontalière

Christian DUPESSEY a souligné l'urgence de ce soutien : « Les régions de frontières sont porteuses d'un message positif sur l'Europe à nos concitoyens, avec pour enjeu premier l'amélioration des conditions de vie des habitants ».



Michel DELEBARRE, Sénateur du Nord, Ancien ministre d'Etat, Président de la Mission Opérationnelle Transfrontalière

Michel DELEBARRE a remercié Eric FOURNIER, Maire de Chamonix et Vice-Président de la Conférence transfrontalière Espace Mont Blanc, de son accueil chaleureux à Chamonix, ainsi que les Vice-Présidents des parties italienne et suisse, Luca BIANCHI et Eric BIANCO. Il a rappelé que la Conférence Transfrontalière Mont Blanc est membre du réseau de la MOT depuis plus de 10 ans. Le Mont Blanc est un territoire emblématique et fait l'objet d'une politique exemplaire de développement territorial intégré entre 3 pays.

Conférence-débat : Quels impacts des réformes territoriales sur la coopération transfrontalière ? Points de vue des différents niveaux de gouvernance

PROPOS INTRODUCTIFS

Les réformes territoriales en France et leur impact sur la coopération transfrontalière

Présentation par Jacques LÉVY, géographe, professeur à l'École polytechnique fédérale de Lausanne

Selon Jacques LÉVY, qui anime les débats tout au long des trois tables rondes de cette Conférence-débat : « ce sont les acteurs individuels qui fabriquent les espaces, et tout individu est plus grand que tout espace ». La décision politique locale sur les zones frontalières doit donc pleinement prendre en compte la réalité de la frontière. Il a souligné les « vertus » nécessaires de l'aménagement du territoire appliqué au transfrontalier :

- ≡ **la bonne échelle** : le local doit gérer le local,
- ≡ **la république** : créer un espace de délibération au-delà de l'intergouvernemental,
- ≡ **la démocratie** : donner la parole aux habitants,
- ≡ **l'imagination** : inventer les territoires au-delà des frontières.

Veuillez trouver l'intervention exhaustive de **Jacques LÉVY** en annexe du présent compte-rendu.



PREMIERE TABLE RONDE

Quels impacts des réformes territoriales au niveau local ?

Animée par **Olivier DENERT**, Secrétaire général de la MOT

Métropole Européenne de Lille

Simon JODOGNE, Directeur Dialogue et prospective territoriaux / Planification stratégique & gouvernance

Conférence transfrontalière Mont-Blanc

Nicolas EVRARD, Maire de Servoz, Vice-président de la communauté de Communes de la vallée de Chamonix Mont Blanc

République et Canton de Genève

Anna-Karina KOLB, Directrice du Service des affaires extérieures et fédérales



La première table ronde, animée par Olivier DENERT, rappelle que les lois MAPTAM (2014) et NOTRe (2015) présentent des dispositions spécifiques concernant le transfrontalier. La réforme crée de nouvelles conférences territoriales de l'action publique ainsi que de nouvelles possibilités de développement pour les métropoles frontalières. Axée sur l'échelle locale, cette table ronde met en avant plusieurs expériences comme celle de l'Espace Mont Blanc, de la Métropole Européenne de Lille et de la République et du Canton de Genève.

A cet égard, la Métropole Européenne de Lille (MEL) représentée par **Simon JODOGNE**, invite à la participation des voisins belges dans la prise de décision. La métropole doit mettre en place un schéma de coopération transfrontalière qui doit renforcer l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. En outre, le schéma permettra un travail multiscalaire au sein de la région transfrontalière, un travail où le local est aussi important que le régional et le national selon la logique défendue par l'Union européenne.

La question des compétences est un thème essentiel pour l'échelle locale. L'Espace Mont Blanc s'est structuré à l'échelle trinationale pour répondre aux enjeux environnementaux, économiques et d'accessibilité du territoire, ainsi que pour mieux peser à l'échelle régionale et supra-régionale. Pour **Nicolas EVRARD**, la gestion des espaces naturels devrait être transférée aux départements. L'appréhension de l'environnement à l'échelle des communautés territoriales et

notamment des mairies doit permettre une mise en réseau efficace des autorités locales frontalières. Avec la question du transfert des compétences, la réforme territoriale demande une réflexion sur les politiques économiques transfrontalières afin de rester indépendants vis-à-vis des pôles métropolitains de développement.

Si l'on peut souhaiter que la réforme définisse plus clairement les pouvoirs locaux français, la coopération transfrontalière demeure un champ des possibles à exploiter avec volontarisme et audace pour **Anna-Karina KOLB**. En définitive, comme l'a souligné **Olivier DENERT**, les espaces transfrontaliers continuent d'expérimenter et d'avancer.

Questions - débat

Au-delà d'une coordination technique de politiques publiques et d'une coopération transfrontalière intergouvernementale, y-a-t-il une amorce de gouvernement transfrontalier ?

Anna-Karina KOLB : On est déjà au-delà de l'intergouvernemental - « Le transfrontalier, c'est de l'international de terrain ». « En transfrontalier, il est nécessaire de dépasser nos propres règles pour travailler ensemble, sortir d'une vision nationale pour inventer des formes hybrides et nouvelles. Les territoires transfrontaliers sont des réservoirs d'expériences et de véritables laboratoires. » L'espace d'incertitude juridique est le lieu de l'élaboration de la coopération transfrontalière. La formalisation juridique suit l'expérimentation.

Simon JODOGNE : « Le transfrontalier est dans les marges et ne peut s'inscrire dans la norme pour avancer ». Mais les avancées sont réelles « Ce qui était exotique il y a dix ans ne l'est plus aujourd'hui, et même si nous ne sommes jamais dans le cadre établi, le transfrontalier devient du droit commun dans notre conscience ». Par exemple, la région Nord-Pas de Calais lance une nouvelle liaison ferroviaire entre l'ancien bassin minier au sud et la métropole : le schéma du projet intègre directement le transfrontalier en allant de Kortrijk à Lens. Le transfrontalier est intégré à la vision régionale.

Nicolas EVRARD : La coopération territoriale bien faite est une coopération voulue par les territoires, autrement dit, il faut rapprocher la gouvernance des pouvoirs locaux avant même de parler de gouvernements. Il faut une appropriation de la réforme territoriale. Si l'Etat accorde la liberté d'agir, les territoires agissent mais si l'Etat technocratique impose, les territoires agissent avec plus de réticence voire s'opposent même à l'action étatique.

La loi NOTRe permettra-t-elle de définir et financer les compétences des collectivités plus clairement afin de faciliter l'expérimentation dans le domaine de la coopération transfrontalière ?

Simon JODOGNE : Dans le contexte franco-belge, les solutions sont trouvées dans le droit existant et non dans le droit à l'expérimentation. Certes beaucoup d'obstacles existent mais ils ne sont pas insurmontables.

Nicolas EVRARD : L'expérimentation reste aujourd'hui un grand mot mais une petite pratique.

Jacques LEVY : Le plus expérimental en France est ce qui ne prétend pas l'être. Les possibilités sont pourtant immenses quand on constate la plasticité du droit.

DEUXIEME TABLE RONDE

Quels impacts des réformes territoriales au niveau local ?

Animée par **Jean Peyrony**, directeur général de la MOT

Région Rhône-Alpes

Christian DUPESSEY, Conseiller régional

Département de la Haute Savoie

Denis DUVERNAY, Vice-président

Land de Sarre

Christine KLOS, Chef du département Europe et coopération interrégionale, Ministère des finances et pour l'Europe



Les interventions de la deuxième table ronde répondent à d'autres interrogations liées aux réformes, axées sur le niveau régional.

L'agrandissement des régions doit permettre un retour du « local qui gère le local » selon **Christian DUPESSEY**. La région Rhône-Alpes-Auvergne agrandit le territoire de la coopération transfrontalière. L'éloignement des centres de décisions par rapport aux frontières, du fait des nouvelles régions, ne signifie pas que les questions transfrontalières seront « moins » ou « moins bien » traitées. Au contraire, cela devrait renforcer la nécessité d'une gouvernance locale et transfrontalière. La région veut assurer l'équité et la cohérence des territoires pour un développement d'ensemble : une « vision globale régionale ».

Selon **Denis DUVERNAY** « l'affirmation des métropoles et le renforcement de l'intercommunalité ne doit pas remettre en question la pertinence des départements ». Pour les régions comme pour les pouvoirs locaux, la réforme doit aboutir sur une définition plus précise des compétences territoriales. Il s'inquiète de la suppression de la clause de compétence générale, une menace pour les départements qui entraînerait une perte des services pour les habitants. La clarification des compétences est un enjeu essentiel pour les territoires nés de la réforme ainsi que pour les pouvoirs frontaliers des pays voisins.

L'exemple du Land de Sarre, institutionnellement mieux « appareillé » et plus indépendant que les régions françaises voisines en termes de pouvoirs décisionnels, illustre cet enjeu de l'équilibre des compétences de part et d'autres de la frontière. **Christine KLOS** rappelle l'implication du Land de Sarre dans la coopération transfrontalière et sa volonté de devenir le premier Land plurilingue de l'Allemagne fédérale d'ici 2043. La réforme territoriale porte aussi ses effets sur les pays voisins et le renforcement des pouvoirs régionaux peut permettre de renforcer les interdépendances entre les régions frontalières.

Questions - débat

Jacques LEVY : Le local peut être plus petit ou plus grand que les institutions voire transgressif. Dans le cas de Genève, le canton a des prérogatives importantes par rapport à son territoire. Le canton de Genève est plus petit que l'espace genevois, du district de Nyon (Vaud) au Genevois français. Les effets de frontière peuvent également exister à l'intérieur d'un Etat : cf. en France les départements. Le transfrontalier peut permettre le dépassement des obstacles liés aux frontières internes.

Comment inventer une démocratie participative performante aux frontières qui puisse permettre des expérimentations transfrontalières ?

Si la République française est une et indivisible, ne doit-on pas renforcer le principe de subsidiarité pour les régions frontalières afin de rendre la coopération transfrontalière plus performante avec les pays fédéraux voisins ?

Christian DUPESSEY : Les régions portent aujourd'hui les programmes européens, elles forment ainsi un outil important pour la coopération transfrontalière. Passer de la stratégie politique à la réalisation réclame des fonds. Dans le cas du Grand Genève, avec le projet d'agglomération, il est nécessaire de créer un fonds d'aménagement du Grand Genève géré par le GLCT pour passer à la réalisation du projet de territoire. « C'est là le pouvoir du quotidien ». La démocratie participative doit rendre les habitants acteurs de la frontière qu'ils vivent au quotidien.

Denis DUVERNAY : La mutualisation des moyens est essentielle pour réussir la coopération transfrontalière.

Christine KLOS : La création d'une seule grande région côté français (Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine) pourrait également permettre de porter un message franco-allemand plus cohérent. Grâce à cette réforme territoriale, il sera plus facile pour les territoires frontaliers français et allemands de représenter ensemble leurs intérêts et de porter les bonnes relations entre les deux Etats à Berlin, à Paris, voire à Bruxelles. La réforme territoriale s'intègre clairement dans une dimension européenne.

TROISIEME TABLE RONDE

Quel appui des niveaux national et européen ?

Animée par **Jean PEYRONY**, Directeur général de la MOT

Sénat français

Michel DELEBARRE, Sénateur du Nord

Présidence du Conseil des ministres, Italie

Frederica BUSILLO, Chef d'unité « Définition des politiques régionales et programmation »,
Département de la politique de cohésion

DG REGIO, Commission européenne

Agnès MONFRET, Chef d'unité « coopération transfrontalière européenne »



La troisième table ronde, animée par Jean PEYRONY, est axée sur l'appui national et européen, avec des représentants du niveau national français, Michel DELEBARRE, et italien, Frederica BUSILLO, ainsi que de la Commission européenne, Agnès MONFRET.

Agnès MONFRET explique qu'à l'occasion des vingt-cinq ans des programmes INTERREG, Corina CRETU, Commissaire européenne à la politique régionale, a annoncé le lancement d'une consultation publique le 21 septembre 2015 pour recenser les obstacles à la coopération transfrontalière et les solutions. Elle rappelle le chemin parcouru depuis vingt-cinq ans en matière de coopération transfrontalière, cette dernière étant aujourd'hui totalement intégrée dans les travaux de la Commission européenne. « Dans les territoires frontaliers, le regard ne peut plus ne plus être à 360 degrés. Il est aujourd'hui nécessaire de montrer au citoyen cette Europe qui fonctionne, par des projets qui répondent non seulement aux fonctions vitales des territoires, mais permettent de surcroît l'investissement dans la croissance et l'emploi », souligne-t-elle. Les objectifs européens sont actuellement aux avant-postes dans ces territoires.

Or l'Europe connaît actuellement plusieurs réformes territoriales menées par plusieurs Etats-membres. **Frederica BUSILLO** présente la réforme territoriale italienne qui accorde désormais davantage de compétences aux provinces frontalières. En Italie, les provinces de montagne sont généralement frontalières et peuvent désormais être dotées des mêmes compétences que les aires urbaines métropolitaines. Comme en France, la coordination entre collectivités locales et régions demeure un enjeu considérable à l'heure des vingt-cinq ans d'INTERREG.

En affirmant que la loi NOTRe clarifie les compétences des différents niveaux territoriaux **Michel DELEBARRE** rappelle que la réforme n'est pas un frein mais une opportunité d'expérimentation pour la coopération transfrontalière. Le président de la MOT et **Agnès MONFRET** rappellent que le président de la Commission européenne, Jean-Claude JUNCKER et la Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne pourront être un facilitateur pour la réalisation de projets transfrontaliers en France et en Europe.

ALLOCUTIONS DE CLOTURE

Anne SANDER, Député européen

Représentant le Parlement européen, Anne SANDER, nouvellement élue Vice-présidente de la MOT, affirme le rôle du Parlement européen qui souhaite se nourrir des expériences un réseau de la MOT pour adapter les législations européennes et placer le transfrontalier au cœur de ses politiques. Elle annonce la création d'un nouveau groupe de travail parlementaire sur la coopération transfrontalière dont la première réunion se tient le 24 juin 2015.

Jean-Christophe BAUDOUIN, Directeur des stratégies territoriales, Commissariat Général à l'Egalité des Territoires (CGET)

Jean-Christophe BAUDOUIN salue le « fourmillement » des expériences. « Nous sommes au cœur de la construction de l'Europe ; de la réussite des projets transfrontaliers dépend la réussite du projet européen ! ».



Elisa VALL, Directrice de l'appui aux territoires, Caisse des Dépôts

Elisa VALL affirme pour sa part la volonté de la Caisse des Dépôts de développer l'investissement public transfrontalier, tout en soulignant le rôle de la MOT pour développer une ingénierie transfrontalière.

Michel DELEBARRE, Sénateur du Nord, Ancien ministre d'Etat, Président de la Mission Opérationnelle Transfrontalière

Le président Michel DELEBARRE, remercie l'ensemble des intervenants et participants et conclut les débats avec un message positif sur l'engagement des réformes : « la loi apportera de la clarification entre les compétences régionales, départementales et intercommunales. Il convient de lever les craintes et de percevoir les opportunités ». Les réformes forment un cadre qui permet une « mise en mouvement des territoires » comme l'a souligné Jacques LÉVY lors des débats. « Les lois MAPTAM et NOTRe sont rédigées dans un esprit d'impulsion et non de coercition : elles n'ont n'a pas prétention à tout résoudre ». Et le président de la MOT de conclure : « Si la volonté est là, tout sera possible, y compris en transfrontalier ! ».

ANNEXE - INTERVENTION EXHAUSTIVE DE JACQUES LEVY

PROPOS INTRODUCTIFS

Les réformes territoriales en France et leur impact sur la coopération transfrontalière

Présentation par Jacques LÉVY, géographe, professeur à l'École polytechnique fédérale de Lausanne

Je vais passer très vite sur un certain nombre d'idées sur lesquelles nous reviendrons lors des tables-rondes qui suivent auxquelles j'ai aussi été convié. Merci beaucoup pour cette invitation ça me fait plaisir et la dynamique intellectuelle de votre organisation est, je trouve, extrêmement passionnante pour le chercheur et géographe que je suis. Je vais surtout parler de la réforme régionale avec une dimension frontalière. Je vais essayer de montrer que le genre de problématique que l'on peut avoir sur le découpage régional en général et sur la composante frontalière de ce découpage est la même.

Première idée très générale. La société contemporaine est une société d'individus ce qui veut dire que se compose d'environnements (espaces, territoires, natures) et d'acteurs. Autrefois les acteurs étaient des groupes, des communautés non choisies. Aujourd'hui les individus sont très puissants : c'est un point qu'il ne faut pas oublier. Les politiques et les chercheurs sont souvent tentés de délaissier l'importance des individus pour produire des blocs, des schémas plus faciles pour le raisonnement à l'origine d'une technocratie intellectuelle. Dans le vocabulaire géographique, on distingue la spatialité c'est-à-dire l'action quotidienne ou non des individus ordinaires à l'origine de la fabrication d'espaces. Ces espaces ne sont pas des territoires continus, des limites franches mais des rhizomes soit des réseaux dont on ne connaît pas bien les limites. Ce qui était vrai il y a déjà quelques décennies l'est encore plus aujourd'hui avec la révolution numérique mais aussi avec l'extension des mobilités. Il ne faut jamais oublier que les individus ne sont pas des réalités spatiales de petite échelle. Les individus sont toujours plus grands que n'importe quel espace : ils sont même plus grands que le monde puisqu'ils ont le monde pour échelle, plus toutes les autres échelles. Les individus sont toujours plus libres spatialement, géographiquement que n'importe quelle entité politique. Il faut donc se souvenir que les environnements qui sont rivés au sol ont des contraintes et lorsqu'ils sont également des espaces politiques des contraintes politiques s'ajoutent. Aristote enseigne que les individus qui décident et les individus auxquels s'appliquent les décisions doivent appartenir au même espace. On peut être imaginatifs en matière d'espace mais il existe cette limite dès qu'on appartient à une poletéia, une société politique, et encore plus si elle est démocratique. « Tout projet territorial doit avoir conscience des limites de ses limites ». Le territoire borné ne peut pas tout faire : un bon territoire apparaît lorsque l'on a conscience de ses limites, limites dont on ne peut se passer. Ceux qui travaillent sur l'espace politique au sein des régions avec une forte épaisseur du politique ou ceux qui travaillent au sein de structures plus fluides comme la MOT doivent avoir conscience qu'on ne peut enserrer l'ensemble des pratiques. Ce postulat est d'autant plus vrai aujourd'hui que les individus ont un capital spatial de plus en plus fort.

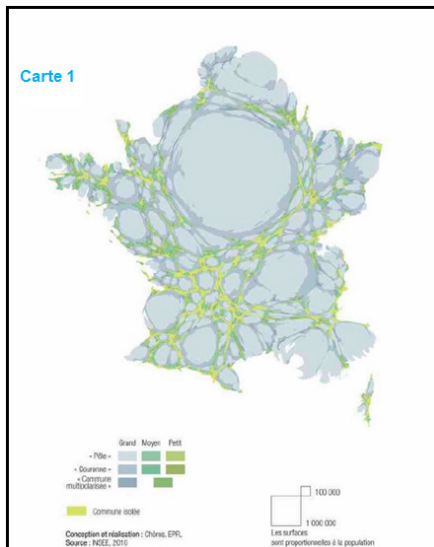
Sur la carte [carte 1](#), les limites en jaune sont celles des aires urbaines. La carte représente les ménages qui possèdent plus de deux voitures. On constate trois types de zones :

- 1) l'intérieur des grandes villes où peu de ménages possèdent plus de deux voitures,
- 2) les couronnes périurbaines où beaucoup de ménages en possèdent
- 3) et l'au-delà des aires urbaines où moins de ménages sont propriétaires de voitures.

Les aires urbaines ont été calculées par l'INSEE en fonction de la mobilité domicile-travail. Ce découpage d'espaces utilisé dans le débat public est le résultat d'actes individuels agrégés comme le fait de vouloir habiter dans le périurbain pour posséder une maison avec jardin pour sa famille. Ces spatialités font aujourd'hui très largement les espaces. Ne sous-estimons pas la

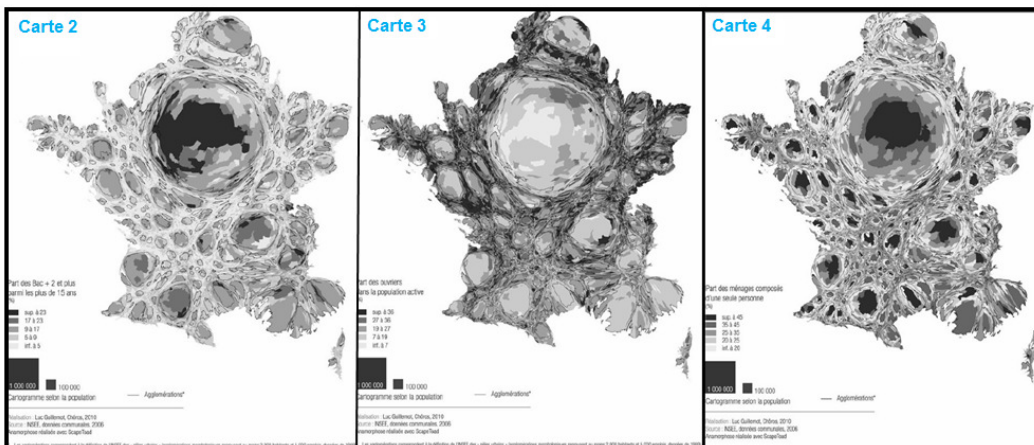
capacité de ce que la théorie du *public choice* appelle "voter avec ses pieds". De plus en plus de gens "votent avec leur pied" aujourd'hui, les fuites sont toujours possibles lors de la mise en place de politiques publiques. Il ne faut pas imaginer que l'on puisse faire un aménagement qui soit contradictoire avec les dominantes de la société – dominantes qui d'ailleurs peuvent être contradictoires entre elles. Les problèmes politiques de la nécessité d'obtenir un territoire borné et stable sont en contradiction avec la pratique réticulaire, sans frontière et instable des habitants.

Pour rester modeste face à l'espace, il ne faut pas se tromper de présent. L'expression « urbanisme descriptif » a émergé en urbanisme, expression qui paraît un peu contradictoire avec l'action dont témoigne la pratique de l'urbanisme. Certains estiment pourtant que décrire le fonctionnement urbain c'est déjà le changer. L'aménagement d'une place de Bordeaux est un cas célèbre de commande de changement urbanistique. On avait demandé à des urbanistes d'aménager cette place qu'ils ont rendue vide en affirmant que le meilleur moyen de l'aménager était de ne rien changer. Je pense qu'il faut penser à un aménagement descriptif c'est-à-dire bien savoir de quoi on parle. Sinon on propose des changements qui ne sont pas articulés, accrochés au présent.

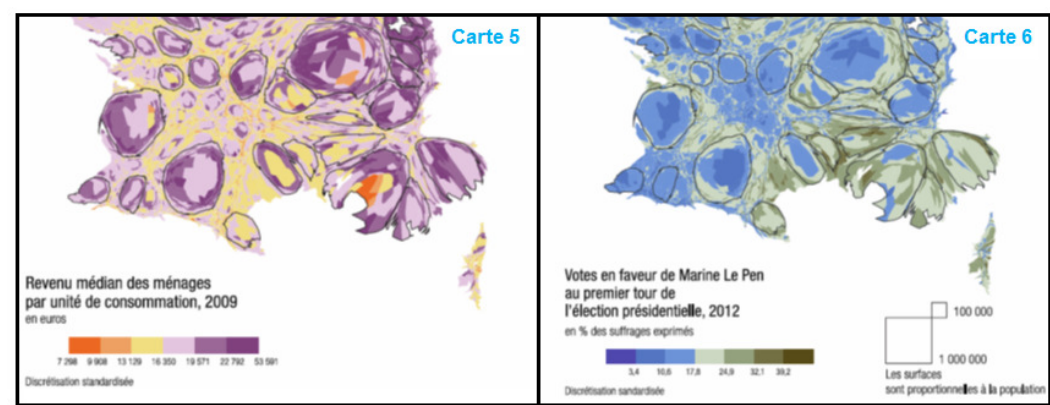


Cette carte représente la répartition des populations selon les communes, dans la maille communale. On voit qu'il y a très peu de communes qui regroupent l'essentiel de la population. Or notre système politique n'a pas complètement pris congé de cette carte comme en témoigne l'élection d'une grande partie des sénateurs. Ce n'est plus tout à fait le cas aujourd'hui avec l'élection des conseillers départementaux mais c'est à la dernière élection que le mode de scrutin a été changé. Le décrochage progressif entre la carte politique et la carte de la vie réelle des gens est un lourd héritage. Qui sont les électeurs, les kilomètres carrés ou les humains ? Qui gouverne : les morts ou les vivants ? Ces questions qui se posent d'ailleurs en Suisse avec le conseil des Etats, sont des questions que tout système politique se pose. Si le système privilégie sa stabilité : il ne va

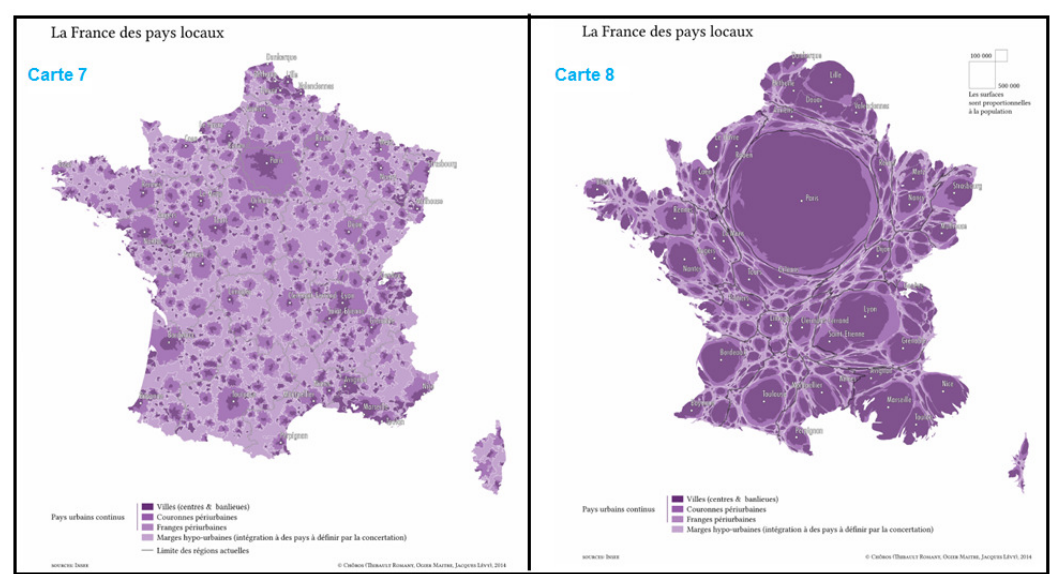
pas prendre en compte les évolutions. En France, la réforme territoriale a lieu quand beaucoup disaient qu'il était impossible de faire la moindre réforme. Il est donc important de savoir où sont les électeurs et les vivants qui doivent gouverner. Or les électeurs sont dans les aires urbaines selon la carte de l'INSEE [il montre la carte]. Tout ce qui n'est pas jaune est une aire urbaine. La carte est un cartogramme c'est-à-dire que les surfaces de la carte sont proportionnelles à la population ce qui permet de saisir la réalité des habitants et non des kilomètres carrés. La France aujourd'hui est essentiellement un archipel d'aires urbaines avec des marges complexes, quelques zones isolées et des zones multipolarisées. Plusieurs cartes montrent que quel que soit le thème – j'ai pris les diplômés [carte 2], les ouvriers [carte 3], les ménages composés d'une seule personne [carte 4] – la position dans la ville est déterminante, beaucoup plus que l'appartenance à une région, pour déterminer ce qui s'y passe.



La vieille carte régionale que l'on peut encore trouver avec des cartes euclidiennes, s'est très largement effacée. Je vous donne encore deux cartes [cartes 5 et 6], celle des revenus et celle des votes en faveur du Front national.

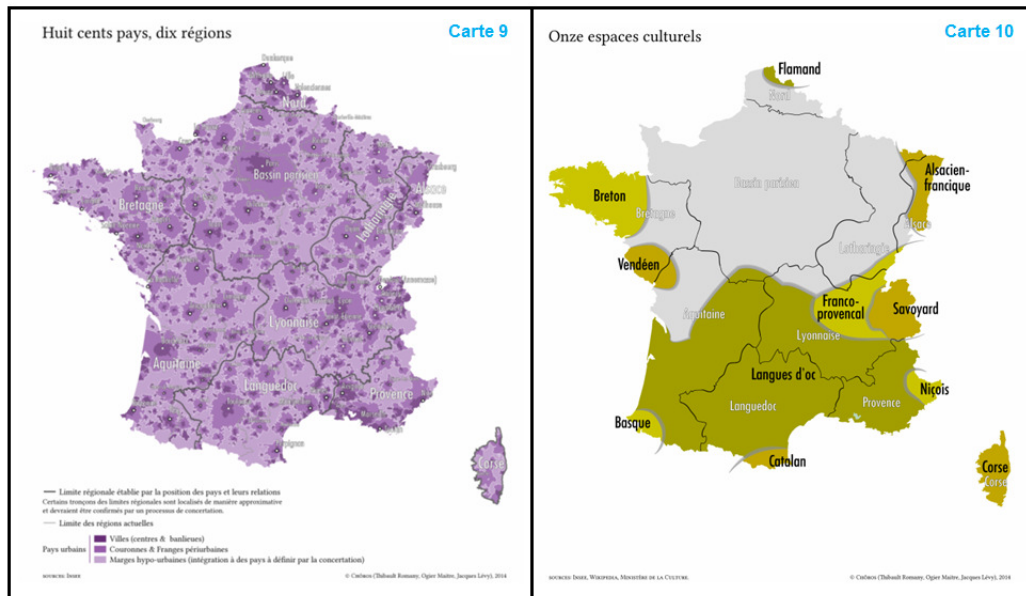


A chaque fois le périurbain apparaît fortement mais pas de la même façon. On a certes des situations très différentes mais à chaque fois, par exemple à Bordeaux, à Toulouse et à Montpellier, on observe un anneau presque fermé de hauts revenus que j'ai appelé "l'anneau des seigneurs". Cet anneau est un endroit à la limite de l'agglomération morphologique et du périurbain où se trouvent le beurre et l'argent du beurre. On est encore à la limite des réseaux de mobilité publique et dans le même temps on peut obtenir de grands terrains. Les plus aisés qui peuvent profiter des deux atouts en profitent ce qui fait augmenter les prix. Un filtrage vers le haut se met ainsi en place. On a une réalité qui là encore est très liée à des actions de personnes concrètes et non pas à l'appartenance à une communauté ou à une profession qui fait la géographie des villes de toute la France [cartes 7 et 8]. Si vous êtes dans une ville d'une certaine taille vous allez rencontrer inévitablement ce type de phénomène, quel que soit la région, quel que soit l'histoire de la région.



C'est important à comprendre car quand on parle de découpage régional on peut avoir la tentation d'être uniquement dans la fidélité à des héritages. Il existe aujourd'hui des régions qui jouent un nouveau rôle car elles se sont réinventées.

Voici à présent une contreproposition en matière de découpage régional réalisé avec mon laboratoire de recherche Chôros [cartes 9 et 10].



Je pense qu'il y a eu cinq gros défauts dans la réforme gouvernementale.

- ≡ D'abord une démarche "top-down" dictée par les circonstances. Cette démarche est gênante dans le cadre d'un redécoupage qui se veut un moyen de favoriser le développement. Dans ce développement appuyé sur le local et le régional, la mobilisation des habitants sur des projets est capitale. L'imposition d'un découpage sans consultation des populations pose problème. C'est le cas de l'Alsace actuellement.
- ≡ Deuxième cas : une approche non subsidiaire qui pourrait se défendre dans le principe – il ne faut pas toujours forcément partir du local. Néanmoins, les espaces locaux jouent un rôle important dans la vie quotidienne des gens – et la vie quotidienne compte beaucoup dans la vie des gens. La réforme pouvait se fonder sur un ensemble d'espaces locaux qui correspondrait aux *intercommunalités* dans le vocabulaire français, afin de concevoir les régions comme une constellation d'espaces locaux. Ce n'est pas le cas. La loi NOTRe parle d'ailleurs des espaces locaux après qu'on a fait la réforme régionale.
- ≡ Troisième reproche : les frontières ont été découpées avant la définition des compétences. Celles-ci semblent avoir peu changé et devraient peu changer dans un proche avenir. Il y a là quelque chose d'un peu gênant pour le géographe : toute notre idéologie professionnelle c'est que l'espace dit quelque chose du reste et que le reste dit quelque chose à l'espace. La dissociation des frontières et des compétences est à l'origine d'une dissonance cognitive dont les conséquences peuvent être coûteuses.
- ≡ Quatrième critique : un déni de la différenciation géographique du territoire français. Les dernières réformes régionales en Espagne et au Royaume-Uni ont reconnu les différences territoriales aux problèmes et solutions multiples. En France, le modèle administratif et géographique de la région a été imposé – ce qui n'était pas inévitable. Certains arguments affirmaient que les régions doivent avoir la même taille pour construire l'Europe. Le principe est fallacieux, notamment dans le pays utilisé comme référence, l'Allemagne. Entre la Sarre et la Rhénanie-du-Nord-Westphalie il y a un rapport quasiment de un à dix en population c'est-à-dire presque autant qu'entre la Corse et l'Île-de-France. L'imaginaire technocratique est particulièrement fort en France qui est inquiétant parce qu'il est insensible à la réalité empirique. On a beau montrer la preuve qu'il [l'imaginaire technocratique] ne marche pas, il continue quand même et il n'est pas lié à un parti politique. Il se poursuit de gouvernement en gouvernement et de génération en génération et je dois dire que c'est inquiétant.
- ≡ Cinquième et dernière critique : le refus de supprimer les départements.

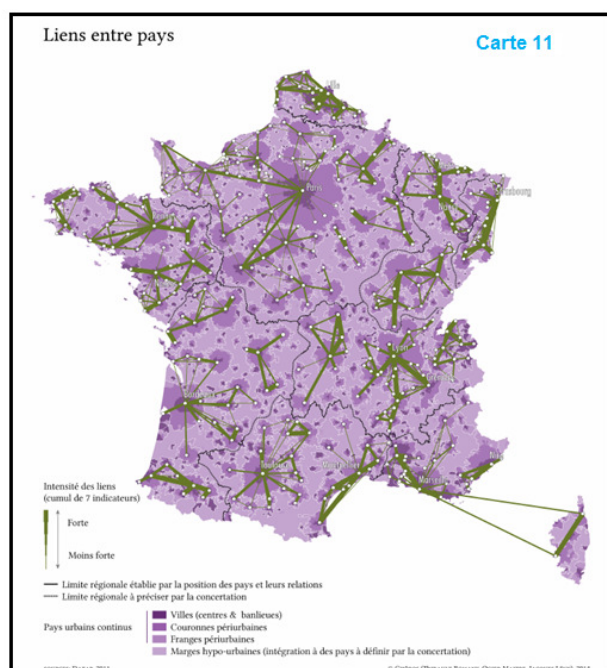
En revanche, je pense qu'il y a quand même des choses intéressantes dans cette réforme.

La "mise en mouvement du territoire" selon l'expression de Jean-Louis Guigou et la DATAR, aujourd'hui CGET – "mettre les territoires en mouvement". On ne les a peut-être pas mis en mouvement de la bonne façon mais on les a mis en mouvement quand même ce qui veut dire que le changement est possible. La question est impopulaire au départ, traitée par un gouvernement lui-même très impopulaire en général et le changement d'organisation des territoires est en définitive moins impopulaire. Le gouvernement a su montrer sa capacité à lancer une réforme qui n'était pas souhaitée par l'opinion à l'origine. La réforme s'est bien passée en dépit des mauvaises conditions pour le gouvernement. La société française est disponible à la réforme territoriale.

Le deuxième aspect positif de la réforme concerne les métropoles et ce que j'appelle les « ressources objectives » dans une société contemporaine, ressources constituées des grandes villes et des villes en général. L'urbanisation et réticulaire et différenciatrice. En 1993, Charles Pasqua ministre de l'aménagement du territoire avait développé un discours physiocratique sur les villes en affirmant que les villes pompent les ressources de la campagne puisqu'elles sont sur des réseaux. C'est une argumentation fantastique qui était reprise dans les cercles les plus élevés de l'aménagement du territoire. Ce n'est pas de la seule faute de Charles Pasqua : l'idée était courante. Il y a eu une petite révolution culturelle dans les cercles de l'aménagement du territoire notamment à la DATAR devenue le CGET. Aujourd'hui on affirme que les ressources d'un territoire ne se mesurent pas par kilomètre carré mais d'après un certain nombre d'éléments qui peuvent se retrouver dans les grandes villes.

Un dernier point important : il est désormais possible de faire des réformes territoriales et on peut considérer qu'il sera possible d'en lancer d'autres dans l'avenir.

Nous avons essayé avec mon laboratoire Chôros d'avoir une démarche qui prend en compte ces critiques. Nous n'avons pas fait de concertation mais l'opération est tout à fait possible comme en témoigne ce bel exercice de réunions sur le climat à l'échelle mondiale. L'opération est tout à fait faisable à l'échelle nationale à propos de la réforme territoriale. Avec mon laboratoire, nous sommes partis des aires urbaines et des espaces locaux tels qu'on pouvait les mesurer. Nous en avons identifié huit cents mais en laissant quelques vides, il y en aurait peut-être neuf cents ou mille. On conçoit les espaces régionaux comme une constellation, comme une fédération. On a pris en compte certaines études dont celle que vous voyez actuellement qui montre les liens entre espaces locaux et permet de définir les lieux de passages des frontières [\[carte 11\]](#).



On a obtenu cette carte sacrilège, qui n'est pas complètement opposée à la carte votée par l'Assemblée. On retrouve certains points communs, les mêmes causes produisant les mêmes effets, sachant que nous n'avons pas davantage consulté les habitants que le gouvernement. Nous avons les mêmes faiblesses que le gouvernement à cet égard. Nous avons appliqué au bassin parisien la même logique qu'à la région de Lyon. Il n'y a pas de tabou étatiste anti-parisien : Paris est la première colonie de l'Etat français depuis longtemps ce qui est dommage aujourd'hui pour le bassin parisien. Si on donnait des moyens à la région Ile-de-France dont le centre produit 31% du PIB ce serait une chance pour les villes moyennes du bassin parisien qui ne sont pas toujours en grande forme.

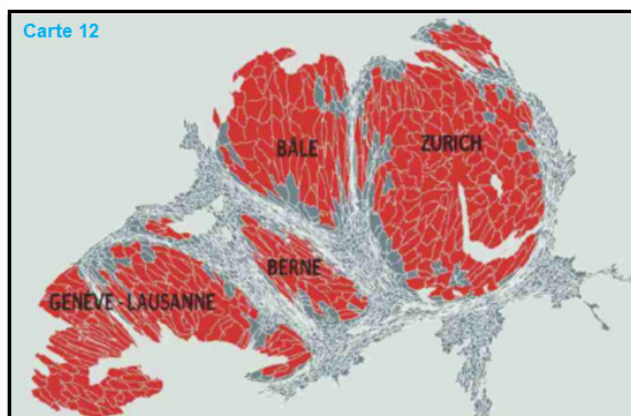
Mon laboratoire a gardé son autonomie et aucun parti politique n'a proposé cette carte et je suis rassuré !

La région est un espace biographique c'est-à-dire un espace dans lequel est proposé à chaque habitant un panel d'opportunités qui ont un sens à l'échelle de sa vie. L'habitant peut trouver tout ce qu'il peut espérer trouver pour s'épanouir et accomplir ses projets, ses rêves. Cette situation réclame des ressources objectives et aussi des ressources subjectives – le fait de se sentir bien. L'identité pour nous n'est pas le contraire de la ressource contrairement à la tradition centraliste française. Vous voyez que nous avons laissé l'Alsace, le Nord-Pas-de-Calais, la Corse (que tout le monde a laissé car il y a très peu de ressources objectives mais beaucoup de ressources subjectives). Le point d'équilibre n'est évidemment pas évident à trouver et c'est pourquoi nous avons absolument besoin que les habitants nous disent ce qu'ils veulent. Pourquoi pas une région Vendée ? Pourquoi pas une région Savoie ? Je crois que la vraie révolution dans la réforme territoriale, qui n'est pas encore faite dans les esprits et peut-être que la crise financière le permettra, c'est de rejeter l'idée que la création d'une institution produit immédiatement des revenus. Quand on a créé un nouveau département en Corse, tout le monde a compris que cette création signifiait plus de fonctionnaires. Mécaniquement, des ressources étaient déversées du budget national vers ce nouveau département. Ce genre de réforme n'a pas de sens et produit des aberrations, des monstres ! Si une région a un sens quel que soit sa taille c'est parce qu'elle fait le pari que sa configuration territoriale sera gagnante sur le plan du développement. Il n'y a aucun tabou et il faut prendre ses responsabilités quand on veut lancer une réforme.

Beaucoup de chercheurs en Bretagne ont proposé de créer une Bretagne élargie : le cœur de la Bretagne bretonnante n'adhérerait pas forcément à cette proposition. Il serait intéressant de proposer une deuxième couche, une carte d'identités locales ou régionales certes fortes mais pas suffisamment fortes pour équilibrer l'absence de ressources objectives. J'ai vu que lentement les choses bougent en France avec la progressive prise en compte des identités régionales. La démarche pourrait être davantage explicite.

Un dernier mot à propos de la frontière dont j'ai peu parlé jusqu'à présent. Voici ce que donne Genève vue de France. Autrefois, il y avait ce que l'on appelait le "syndrome de Llivia". Je ne sais pas si vous êtes déjà allés à Llivia en voiture. J'y suis allé il y a quelques années et à l'époque c'était déjà une performance : il n'y avait aucun panneau qui indiquait la ville. L'enclave espagnole était tellement restée en travers de la gorge de l'Etat français qu'on ne voulait pas indiquer son existence. Genève, sans être le cas extrême de Llivia, était atteinte du syndrome. Aujourd'hui cette autarcie s'estompe.

Si l'on regarde Genève du point de vue de la Suisse, la ville est un morceau d'une mégalo-pole suisse, assez lente car il n'y a pas de TGV, mais avec des proximités suffisantes pour qu'il y ait des échanges importants [\[carte 12\]](#).



Avant la création d'un espace véritablement transfrontalier qui s'impose aux autres, on a des lieux qui appartiennent sur la même couche d'espaces comme la région à deux espaces différents qui se parlent encore moins que les zones frontalières elles-mêmes. A ce sujet, il faut prendre conscience que dans la liste – local, régional, national, continental, mondial – les espaces marqués en jaune sont des intrus, c'est-à-dire des espaces qui ne permettent pas l'auto-construction d'espaces à partir des pratiques. Les frontières nationales ont été obtenues par la guerre, il est très difficile de les changer par une réforme territoriale, une réforme de l'Union européenne par exemple qui pourrait être une bonne chose. Ce genre de réforme est une utopie. On distingue deux couches dans la liste : un local-régional mondial, un peu continental avec l'Union européenne quoique les Etats-nations restent très présents, et l'héritage de la géopolitique aux conséquences lourdes dans la vie quotidienne des populations. Pour penser correctement la région, il faut la concevoir orthogonale à l'Etat géopolitique. Par exemple, dans le cas du Luxembourg, la région est supérieure à l'Etat selon la définition de la région comme une palette d'opportunités pour les citoyens. Les Luxembourgeois ont aujourd'hui une université. Auparavant, ils allaient faire leurs études supérieures en Belgique.

La région d'un Luxembourgeois était donc plus grande que le Luxembourg. Les Pays-Bas peuvent être considérés comme la région des Néerlandais. En Allemagne, la région est plus petite que l'Etat géopolitique, ce qui ne l'empêche pas d'être très puissante. Quant à la France, la définition est ambiguë. Même si l'on considère sous un certain angle que l'histoire du pays centralisé fait de la France une seule région, sous d'autres angles la France est constituée de dix régions voire plus.

Notre réflexion est entravée par la frontière. Pour réfléchir, l'oubli de la frontière est nécessaire pour imaginer les régions idéales. Les idées à la mode, un peu dandies, consistent à réhabiliter les frontières. Elles sont reprises par des intellectuels parisiens qui suivent les théories de Christophe Blocher [ancien conseiller fédéral suisse de l'Union démocratique du centre] tout en affirmant ne pas partager les mêmes idées politiques. Je pense que la frontière est une butte-témoin sous-optimale au sens de la théorie des jeux. Aujourd'hui, au cœur d'une Europe en paix, le renforcement des frontières ne produit que des conséquences négatives. La frontière peut fonctionner comme angle mort, syndrome de Llivia. La frontière peut fonctionner comme une diffraction qui ruisselle de part et d'autre mais où les peuples restent sourds. La frontière peut être un blocage ce qui fut le cas à la frontière avec la Suisse du côté genevois.

Voilà la hauteur du problème à résoudre. Je crois qu'il ne faut pas se payer de mots en affirmant que les frontières ont du bon et du mauvais, qu'elles sont complexes etc. "Couture" et "coupure" c'est juste certes mais la frontière reste une coupure.

Pour dépasser les limites de l'intergouvernemental, je vous suggère quelques hypothèses de principe :

- ≡ Travailler à la bonne échelle : dans les espaces interfrontaliers, transfrontaliers, locaux, le travail doit se faire au niveau local. Pendant très longtemps, l'Etat français, éventuellement la région Rhône-Alpes, étaient les seuls gestionnaires des problèmes de la partie française de Genève. L'existence d'une structure administrative à l'échelle de Genève est un grand changement et beaucoup de travail reste à faire.
- ≡ Créer un espace de délibération pour réduire le rôle de l'intergouvernemental.
- ≡ Consulter les habitants. On peut à cet égard faire preuve d'imagination : il ne s'agit pas nécessairement de prendre le pouvoir par rapport aux instances existantes mais la démocratie peut être en partie délibérative, en partie participative. Les habitants sont ainsi mobilisés et rassurés sur leur capacité à influencer les décisions.

Ces trois idées sont fédérées par l'imagination : dans chaque mouvement tactique il y a une stratégie, un horizon. Mon intervention n'était pas des plus optimistes mais je pense qu'un changement s'opère néanmoins. Cette carte qui montre un raisonnement sur les aéroports en oubliant les frontières est l'exemple du travail à accomplir à l'échelle régionale. Par conséquent, vu de France, dans la région Rhône-Alpes, il existe deux aéroports. Cette méthode peut être très intéressante si elle est appliquée au-delà des seuls aéroports. J'aimerais terminer par la *success story* du CEVA [carte 13] : du premier projet de 1912 au premier coup de pioche en 2012. Le CEVA va permettre un désenclavement d'une partie importante de la Haute-Savoie par rapport à elle-même.

