



HAL
open science

La “ modernisation de l’action publique territoriale ” en perspective européenne et transfrontalière

Jean Peyrony

► **To cite this version:**

Jean Peyrony. La “ modernisation de l’action publique territoriale ” en perspective européenne et transfrontalière. CIST2014 - Fronts et frontières des sciences du territoire, Collège international des sciences du territoire (CIST), Mar 2014, Paris, France. pp.307-316. hal-01353454

HAL Id: hal-01353454

<https://hal.science/hal-01353454>

Submitted on 11 Aug 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La « modernisation de l'action publique territoriale » en perspective européenne et transfrontalière

AUTEUR

Jean PEYRONY, MOT (France)

RÉSUMÉ

La France s'est engagée depuis 2012 dans un nouveau processus législatif de « modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles »¹. Cette communication rappelle le cadre conceptuel européen des discussions en cours sur le sujet (double mouvement d'eupéanisation et de décentralisation, politique de cohésion basée sur l'approche *place-based* et le capital territorial, gouvernance multi-niveaux combinant les types institutionnel et fonctionnel). Elle met en perspective de ce cadre européen, et plus particulièrement des politiques menées en Allemagne, la réforme française qui mixe approche fonctionnelle des « conférences territoriales de l'action publique » et approche institutionnelle pour les métropoles. Enfin, elle examine le cas des territoires transfrontaliers, la façon dont ils sont abordés par la loi, et donne quelques préconisations pour leur gouvernance.

MOTS CLÉS

Territoires, transfrontalier, gouvernance, coopération, politique publique, Europe

ABSTRACT

France has engaged since 2012 in a new legislative process of “modernization of territorial public action and affirmation of metropolises”. This communication recalls the European conceptual framework of on-going discussions on the same topic (double evolution towards europeanisation and devolution, territorial capital and place-based cohesion policy, multilevel governance combining institutional and functional approaches), puts the French reform, which mixes the functional approach of “territorial conferences for public action” and an institutional approach for metropolises, in perspective of this European framework, and more specifically of German policies. Finally, it looks at the case of cross-border regions, the way they are addressed by the law, and gives some advice as to their governance.

KEYWORDS

Territories, cross border, governance, cooperation, public policy, Europe

1. UN CADRE CONCEPTUEL EUROPÉEN POUR ANALYSER L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Dans la conception française contemporaine (mise en place progressivement depuis la Révolution et l'Empire jusqu'à l'État providence après 1945), l'État incarne l'intérêt général (Ascher, 1995), le bien commun. Il est notamment en charge de contribuer au bien-être des citoyens, au travers de la fourniture de services publics (Hastings, 2003) définis et régulés principalement dans un cadre national par l'administration sous le contrôle du pouvoir politique, qui rend compte à la nation, communauté de

¹ Cette communication fait référence au texte de loi n° 2014-58 adoptée le 27 janvier 2014.

citoyens-électeurs-usagers-contribuables, et en tire sa légitimité. Le service public est censé être, en théorie sinon en pratique, homogène sur l'ensemble du territoire national.

Cette conception évolue cependant du fait de deux mutations engagées à partir des années 1960 :

- un processus continu de décentralisation, qui voit la montée en puissance de collectivités territoriales prenant en charge certains de ces services publics, au bénéfice et sous le contrôle de communautés aux différents niveaux territoriaux, même si le niveau national reste garant de la cohésion et de l'équité ;
- un processus de construction européenne, impliquant que certains de ces services soient fournis dans le cadre concurrentiel du marché unique.

Le contexte actuel de forte tension sur les budgets publics rend ces enjeux encore plus aigus. Même si l'État en reste le pivot, se substitue ainsi au système unitaire ancien un système de « gouvernance multi-niveaux » où la question du bien commun à produire par les politiques publiques aux différents niveaux est débattue dans le cadre de l'Union européenne, ainsi que de l'OCDE ou de la Banque mondiale.

Plusieurs questions résultent de ces évolutions :

- Faut-il des politiques publiques s'adressant aux personnes, *people-based* (et *spatially blind*, conception libérale anglo-saxonne : des actions ciblées peuvent être menées sur des territoires en difficulté, mais restent une exception dans l'espace et le temps) ou s'adressant aux territoires, *place-based* (prenant en compte les différences des territoires : conception de l'aménagement du territoire à la française, différenciant les politiques selon les territoires, selon des principes d'égalité ou d'équité territoriale) ? La mobilité est un enjeu sous-jacent, privilégié par les politiques du 1^{er} type, tandis que les secondes visent également à réguler les effets négatifs, économiques, sociaux et environnementaux de cette mobilité.
- Quel doit être le rôle des différents niveaux territoriaux (Levy, 2013), depuis le local jusqu'à l'Union européenne, pour assurer des arbitrages efficacité/équité sociale et inter-générationnelle (cohésion, développement durable) tout en respectant un principe de subsidiarité ?
- La gouvernance doit elle privilégier plutôt des approches institutionnelles (contrôle par le citoyen aux différentes échelles de collectivités publiques) ou fonctionnelles (contrôle par la logique technique et par le marché, plus ou moins régulé – Hooghe et Marks, 2010 ; Levy, 2013) ?

Dans l'actualité, on retrouve cette discussion à la fois dans les débats français avec le rapport Laurent (2013) sur l'égalité des territoires (voir la contribution de J. Levy plaidant pour une approche fédéraliste vs l'approche « inter-territoriale » représentée par M. Vanier) et dans les débats européens avec le *Livre vert sur la cohésion territoriale* (Commission européenne, 2008) et le rapport Barca (2009).

Ce débat européen sous-tend la réforme de la politique de cohésion 2014/2020, qui identifie l'enjeu territorial et urbain beaucoup plus qu'auparavant, actualisant les réflexions intergouvernementales (SDEC de 1999 ; Agenda territorial de 2007 et 2011 ², etc.). La

2 Agenda territorial 2020 : www.sciencespo.fr/coesionet/sites/default/files/Agenda%20territorial%202020_final%20%C3%A0%20publier%20pres%20HU.pdf.

référence européenne est d'ailleurs mobilisée par l'étude d'impact de la loi. Celle-ci cite un rapport de 2007 du CES européen sur « les aires métropolitaines européennes », qui établit un *benchmark* avec d'autres politiques nationales, dont celle de l'Allemagne. De plus, la loi elle-même traite du cas spécifique des territoires frontaliers, ce qui implique de mettre le débat français en perspective européenne, au moins avec les États voisins.

En termes de principes pour l'« action publique territoriale », l'expression la plus aboutie est probablement celle donnée par le rapport Barca (2009), au fondement des justifications de la politique européenne de cohésion pour 2014/2020. Selon Barca, avocat de la *place based approach*, il importe de fournir des « bouquets intégrés de biens et services publics à même de déclencher le changement institutionnel, améliorant le bien-être des personnes, la productivité des entreprises et promouvant l'innovation. Les biens et services doivent être adaptés aux territoires en agrégeant les préférences et la connaissance locales, et en prenant en compte les liens avec les autres territoires : c'est la dimension territoriale de la cohésion ».

Ce qui n'est pas contraire à la promotion de la mobilité : « au contraire, le mérite de cette politique est qu'elle élargit les possibilités des personnes et donne la liberté de choisir de partir ou non ». « La possibilité de partir est un ingrédient important de l'efficacité et de l'équité » ; il s'agit d'accroître la liberté de « décider de rester (et d'en tirer le maximum de profit) ou de partir (et d'en tirer le maximum de profit) » ; « en promouvant les biens et service publics adaptés aux territoires, et en augmentant la participation démocratique, et les institutions formelles et informelles nécessaires au développement, les politiques devraient rendre les personnes capables d'évaluer les différentes alternatives ouvertes et les transcrire en action ». Barca démarque cette approche de celle de la Banque mondiale qui, dans son rapport de 2009, promeut la seule mobilité, dans une approche *top down* qui ne tient pas compte de la capacité individuelle à décider, basée sur l'information détenue par les acteurs.

L'approche du développement local (Levy et Lussault, 2003), telle que récemment réaffirmée par la Commission dans les propositions législatives pour 2014/2020, n'apparaît alors pas contradictoire à la prise en compte des échelles supérieures (nationale, européenne, globale), légitimant celles-ci à intervenir, notamment en cas d'« échecs du marché ou de la gouvernance » (Barca, 2009).

Quelles conséquences pour la définition de l'action publique territoriale ?

– Nécessité de travailler à plusieurs échelles, pour la raison que ces échelles sont à la fois :

- démocratiquement légitimes pour définir le bien commun, même si parfois en concurrence entre elles ;
- plus ou moins pertinentes techniquement ou économiquement pour concevoir et réguler la fourniture de tel ou tel service, composante du bien-être de la personne selon différentes échelles temporelles (temps quotidien, hebdomadaire, annuel, cycle de vie...) (Levy et Lussault, 2003).

– Nécessité de prendre en compte, comme composante de ce bien-être, non seulement le capital individuel (économique, social, culturel, relationnel... mobilisé dans des stratégies) (Bourdieu, 1979) mais aussi un capital spatial (Levy et Lussault, 2003 ; Levy, 2013) ou territorial (OCDE, 2001 ; Agenda territorial 2020), fonction à la fois d'aménités

objectives liées à un territoire (accessibilité à la ville, à la nature, à des services, etc.) et de l'appartenance à une communauté (en termes de lien social, d'implication dans un processus collectif tel que l'élection (Levy, 2013) et de participation professionnelle, associative ou de bénévolat, créatrice de richesse, de solidarité, de développement durable). L'équivalent anglo-saxon des territoires français, en matière de politiques publiques, est le concept de *communities*.

– Nécessité d'assumer une subsidiarité à la fois descendante (être au plus près des territoires) et ascendante (certains problèmes doivent être traités au niveau supérieur car les territoires ne sont pas fermés).

Ainsi, il sera important non seulement de prendre en compte les différentes échelles, qui peuvent être pertinentes pour tel ou tel service, mais aussi d'aborder la question de l'appartenance à des communautés de différents niveaux territoriaux, sans évacuer les phénomènes de mobilité, d'appartenance multiple, de marges territoriales, de frontières administratives, voire nationales où se chevauchent territoires institutionnels et fonctionnels (aires métropolitaines, espaces urbain/rural...), ce qui engendre une complexification de l'action publique, mais aussi de nouvelles opportunités.

La littérature anglophone fait souvent référence aux travaux de Hooghe et Marks (2010) sur la gouvernance multi-niveaux, qui décrivent 2 types de gouvernance multi-niveaux :

- La gouvernance de type I, qu'on pourrait qualifier de civique, celle des territoires emboîtés en poupées russes qui est, en simplifiant, celle de la logique fédérale et du principe de subsidiarité au sens strict, chers aux allemands ;
- La gouvernance de type II, celle de l'approche fonctionnelle, où les politiques publiques se déploient en fonction des thèmes traités sur des territoires variés, se recoupant éventuellement.

L'intérêt de leurs travaux est de montrer qu'au-delà de ces 2 idéaux types, les solutions retenues dépendent des contextes institutionnels (différents selon les pays) et surtout combinent les 2 approches.

2. LA RÉFORME FRANÇAISE DE « MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE » EN PERSPECTIVE DE CE CADRE CONCEPTUEL

Les sociologues Boltanski et Thévenot (1991) offrent ici un éclairage complémentaire intéressant. Ils dégagent parmi 6 modèles de justification, appelés « cités », 2 plus particulièrement mobilisés dans la justification de l'action publique : la « cité civique », celle de Rousseau, et la « cité industrielle », celle de Saint Simon, qu'on pourrait également qualifier de fonctionnelle. Ils montrent qu'un « compromis civique-industriel » caractérise la légitimation de l'action publique en France. Ce compromis existe également en Allemagne, mais agencé différemment. Il est intéressant de comparer les cas français et allemands, ne serait-ce que parce qu'ils sont amenés à s'appareiller sur la frontière commune.

En Allemagne, la légitimité de chaque niveau civique (commune, Land, UE) est fondée sur le strict principe de subsidiarité, censé définir fonctionnellement les compétences à chaque niveau, ce qui s'exprime en particulier dans le système fédéral lui-même. La fonction précède l'institution ; mais une fois celle-ci fixée, il est malaisé de la faire évoluer. Les juristes, notamment la sacro-sainte « cour constitutionnelle » de Karlsruhe, veillent

sur ces principes. Par exemple, les bassins hydrographiques ou les métropoles ne s'arrêtent pas aux frontières des Länder, comme pour Hambourg dont l'aire urbaine fonctionnelle déborde de la Ville-État sur les 2 Länder voisins, mais il n'est pas question de les modifier !

En France, chaque niveau civique est fondé en lui-même (logique civique des « petites patries » évoquées par Béhar et Estèbe). L'institution précède la fonction, l'approche fonctionnelle intervient *a posteriori*. La France a montré depuis 1982 une remarquable créativité en matière de réforme, combinant l'approche institutionnelle (la décentralisation au sens strict) et l'approche fonctionnelle (avec les pays, les projets de territoires, ce qu'on appelle maintenant l'« inter-territorialité »). Mais on peut se demander, avec Levy (2013), si cette créativité n'est pas au fond le palliatif d'une vraie réforme qui irait vers un fédéralisme assumé.

Examinons la loi au regard des analyses évoquées précédemment. Elle semble inspirée par une recherche d'équilibre, après la loi de 2010 de réforme des collectivités territoriales qui poussait le balancier vers plus de subsidiarité.

Certains aspects de la réforme privilégient la recherche de nouveaux territoires institutionnels coïncidant mieux avec les territoires fonctionnels (par exemple les aires urbaines fonctionnelles). La loi n'exclut pas des transferts de compétences visant à « parfaire les blocs de compétence ». Ainsi, elle attribue plus de compétences aux métropoles et développe même une architecture spécifique pour celles de Paris, Lyon et Aix-Marseille ; dans le cas de Lyon, il est dérogé à la couverture uniforme de la France en départements, qui prévalait depuis la Révolution française.

D'un autre côté, les principes constitutionnels de libre administration des collectivités locales, et de non tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, sont mis en avant pour prendre le contre-pied de la loi de 2010 (qui souhaitait une plus grande spécialisation fonctionnelle des niveaux de collectivités), notamment en rétablissant la clause de compétence générale. Il est nécessaire de maintenir « les capacités d'action de chaque catégorie de collectivités territoriales au bénéfice de l'ensemble des citoyens ». L'exposé des motifs précise qu'à la différence des initiatives prises par les précédents gouvernements, il ne s'agit ni de transférer des compétences de l'État aux collectivités ni de les spécialiser uniformément, mais de « renforcer l'efficacité de la puissance publique, qu'elle soit nationale ou locale » et d'« améliorer la qualité du service public, en s'appuyant sur les collectivités territoriales et en clarifiant l'exercice de leurs compétences ». Il s'agit de « proposer une meilleure articulation des objectifs et des moyens des acteurs publics locaux », « d'assurer une meilleure coordination des politiques nationales et locales », « de favoriser un meilleur contrôle du citoyen en développant la participation et l'évaluation », « d'identifier les échelons pertinents de l'action publique afin d'accroître la performance de l'ensemble des collectivités publiques ».

La clé de voûte du processus proposé est la conférence territoriale de l'action publique (CTAP). La loi stipule que « dans chaque région, la conférence territoriale de l'action publique est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. La conférence territoriale de l'action publique peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs

à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements ».

L'accent est donc mis sur des enjeux de type de gouvernance II, les mots de coordination, d'évaluation, de performance renvoyant à une logique fonctionnaliste.

Mettons maintenant ceci en regard de l'exemple allemand cité par l'étude d'impact de la loi (cf. ci-dessus). La conférence interministérielle des ministres du Bund et des Länder pour l'aménagement du territoire (MKRO) a approuvé en 2006 un schéma identifiant 11 régions métropolitaines qui parfois ne coïncident pas avec les limites de Länder. Dans le contexte fédéral allemand, il est inenvisageable de les redécouper ; aussi le choix a été fait de privilégier une approche fonctionnelle en encourageant, *via* le projet d'expérimentation MORO coordonné par le BBR (office technique fédéral), la constitution de structures de gouvernance métropolitaine basées sur la coopération (*Metropolregion*). Cette démarche illustre aussi le *Gegenstrom Prinzip* (principe du contre-courant) en matière d'aménagement de l'espace, selon lequel les différents niveaux ont chacun leur compétence mais se coordonnent à la fois dans le sens ascendant et descendant.

D'une certaine façon, les approches classiques tant française qu'allemande présentent des inconvénients, la subsidiarité à l'allemande pouvant freiner l'appréhension d'enjeux d'échelles nouvelles, tandis que l'approche française peut s'avérer à terme déresponsabilisante et coûteuse. Mais une certaine convergence semble se faire jour, l'Allemagne développant désormais une approche fonctionnelle *soft* (Faludi, 2013) pour contrebalancer sa vision étroite de la subsidiarité, tandis que la France se décide à des réformes plus lourdes.

3. LE CAS DES TERRITOIRES TRANSFRONTALIERS DANS LA LOI DE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Les territoires frontaliers sont un cas d'école pour les questions discutées ici : le processus d'intégration européen, l'ouverture des frontières, présentent à la fois des opportunités pour améliorer le bien-être de la population des régions frontalières (accès à l'emploi, aux services, etc.) et des risques de disjonction, réels ou fantasmés, par rapport aux espaces nationaux préexistants¹. Les solutions mises en œuvre révèlent une dialectique entre l'approche fonctionnelle, généralement privilégiée, et l'approche civique. L'Association des régions frontalières européennes (ARFE) et la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT) s'accordent pour dire qu'en transfrontalier, il ne peut s'agir de « gouvernement » mais seulement de « gouvernance », de transfert transfrontalier de compétences mais seulement d'exercice transfrontalier conjoint de compétences (qui restent enchâssées dans le cadre national, chaque État gardant la « compétence de la compétence »), dans des configurations *ad hoc*, pilotées par des réseaux thématiques d'acteurs techniques spécialisés.

L'approche civique est toutefois présente, au travers de l'affirmation de « territoires transfrontaliers » portés par des structures de gouvernance territoriale, combinant une agence technique assurant la coordination et la prospective territoriale et des instances politiques

¹ Voir par exemple l'analyse du vote européen à la frontière Lorraine-Luxembourg (Auburtin E., 2007, revue *Mosella*, n° 1-4).

transfrontalières associant les élus et la société civile. Les exemples emblématiques sont aujourd'hui les groupements européens de coopération territoriale (GECT) portant des territoires comme l'euro-métropole Lille-Kortrijk-Tournai, Flandre occidentale-Dunkerque-Côte d'Opale, ou les euro-districts franco-allemands résultant du sommet franco-allemand Chirac-Schroeder de 2003 (Strasbourg-Ortenau), grâce à la ténacité d'hommes politiques tels que P. Mauroy, M. Delebarre, R. Riess, M. Barnier (promoteur du GECT quand il était commissaire à la politique régionale) ou A. Lamassoure, qui a présidé le groupe de travail parlementaire franco-belge en charge d'installer l'euro-métropole.

Examinons maintenant le projet de loi quant à l'enjeu transfrontalier. Initialement, il n'évoquait cet enjeu que dans les articles concernant les métropoles. Dans une figure classique de l'aménagement du territoire français depuis la « banane bleue » (Brunet, 1989), la dimension européenne est abordée sous l'angle de la concurrence des métropoles françaises avec ses équivalentes européennes. Ainsi, l'exposé des motifs évoque « la concurrence importante des autres métropoles européennes ». Les études réalisées par la DATAR révèlent que le cadre actuel de l'intercommunalité reste inadapté « pour conduire les politiques de développement à une échelle européenne qui se caractérise par une concurrence en termes d'attractivité ».

Par ailleurs, l'exposé des motifs mentionne : « le développement des échanges, en particulier sur les territoires transfrontaliers des communautés urbaines de Lille et Strasbourg, cette dernière ayant la dimension institutionnelle d'une capitale européenne, nécessite une prise en compte de ces spécificités (...) et de réaffirmer la compétence des métropoles en matière de coopération transfrontalière. Lille pourra ainsi voir son statut de métropole européenne renforcé au-delà de ses frontières nationales ».

La loi prend le soin d'affirmer cette dimension européenne en renommant ces 2 métropoles. Ainsi, « la métropole européenne de Lille et l'euro-métropole de Strasbourg associent les autorités publiques locales du pays voisin, les organismes transfrontaliers, ainsi que les groupements européens de coopération territoriale dont elles sont membres aux travaux du conseil de développement de la métropole, selon des modalités déterminées par le règlement intérieur du conseil de la métropole ».

Enfin, « la métropole limitrophe d'un État étranger élabore un schéma de coopération transfrontalière associant le département, la région et les communes concernées », ce qui vaut donc également pour Nice, tangente du territoire italien au droit du parc du Mercantour.

Il n'est pas certain que ces dispositions concernant les métropoles, au-delà d'un effet d'affichage mobilisateur, apportent beaucoup de nouveauté par rapport aux dispositifs existants. Le choix de communication consistant à promouvoir le territoire transfrontalier comme « euro-métropole de Strasbourg » ou « métropole européenne de Lille » et l'élaboration d'une démarche coordonnée de planification sur ce territoire ne peuvent résulter de la seule loi française, mais nécessitent un accord politique transfrontalier. Le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise montre qu'on peut aller très loin dans l'intégration transfrontalière à périmètre législatif constant : les acteurs ont décidé de se présenter sous le label commun du « Grand Genève ». Ils mettent en œuvre un « projet d'agglomération », coordonnant la planification de part et d'autre de

la frontière, porté par une agence sous forme d'un groupement local de coopération transfrontalière (GLCT, accord de Karlsruhe, éventuellement à transformer en GECT ce qui permettrait d'inclure dans les partenaires la Confédération helvétique et l'État français) ; enfin, ils développent des projets communs, un exemple emblématique étant le RER CEVA, qui reliera Genève à Annemasse, avec un financement confédéral en territoire français.

De plus, *quid* des autres collectivités frontalières qui, à l'instar de la partie française du Grand Genève, ne font pas partie d'une aire métropolitaine dont le pôle se situe en France, et qui peuvent tout autant aspirer à de telles démarches métropolitaines : les euro-districts de Sarre-Moselle ou de Bâle ? Et au-delà des territoires métropolitains, la coordination multi-niveaux transfrontalière des politiques publiques peut être porteuse d'efficacité et de solidarité pour tous les territoires frontaliers (voir Blanc *et al.*, 2010 ; MOT, 2011).

Un autre dispositif, apparemment plus modeste, pourrait offrir des perspectives pour la prise en compte des enjeux transfrontaliers sur l'ensemble des frontières : celui de la conférence territoriale de l'action publique mise en place dans chaque région. L'accent, mis non sur les compétences mais sur la coordination, est parfaitement compatible avec la coopération transfrontalière. La logique de la CTAP est facilement extensible à celle-ci, ce qui a amené la MOT à faire voter un amendement par l'entremise de son président, le sénateur M. Delebarre : « elle [la CTAP] peut être saisie de la coordination des relations transfrontalières avec les collectivités territoriales étrangères situées dans le voisinage de la région ».

Si l'on reprend l'exemple allemand, s'agissant de la dimension transfrontalière, l'Allemagne a étendu la démarche des projets d'expérimentation MORO aux frontières non plus seulement internes (entre États fédérés) mais aussi externes, ce qui a conduit à identifier des « régions métropolitaines transfrontalières », dont la Grande Région et le Rhin supérieur, réunies au sein de la conférence IMEG², avec de telles régions sur d'autres frontières (lac de Constance avec la Suisse et l'Autriche, Euregio Meuse-Rhin avec la Belgique et les Pays-Bas).

2 différences sont à signaler avec l'approche française du moment :

- L'échelle régionale, et non municipale, est privilégiée. De ce point de vue, il importe de se demander quelles fonctions supérieures appellent une échelle métropolitaine, qui reste « locale » au sens de Levy (2003), ou bien régionale ;
- L'approche est fonctionnelle, non législative (pas de création de nouvelles frontières administratives ou structures juridiques) et relève donc plutôt d'une approche de type *soft governance* et *soft planning* (Faludi, 2013).

S'il n'y a pas de leçon particulière à en tirer pour les aspects franco-français de la loi – après tout d'autres États européens ont entrepris des réformes radicales de leurs systèmes de gouvernement territorial –, il existe cependant une leçon à retenir dans le contexte transfrontalier qui nécessite l'accord avec les États voisins : celle de privilégier cette approche *soft*, sans nécessairement créer d'outils juridiques nouveaux.

2 *Initiativkreis metropolitane grenzregionen* (IMEG) : www.metropolitane-grenzregionen.eu/.

Ainsi, il importe :

- de prendre en compte, pour le cadre légal de l'action publique territoriale, la dimension transfrontalière de façon plus systématique pour tous les types de territoires (pas seulement métropolitains) et tous les niveaux (local/régional), dans un cadre procédural, notamment celui des conférences territoriales de l'action publique.
- au-delà des aspects législatifs, de privilégier l'usage de la boîte à outils existante, comme c'est déjà le cas pour le Grand Genève : développer des structures de gouvernance territoriale légères de type « agence transfrontalière » portant des missions d'ingénierie territoriale et de coordination et des services transfrontaliers soutenus par une gouvernance par projets, avec des structures techniques *ad hoc* mettant en œuvre des financements transfrontaliers.

Plus largement, le regard croisé franco-allemand en termes de gouvernance I et II, appliqué au niveau européen procure une clé de lecture intéressante des enjeux actuels de l'intégration européenne (questions de gouvernance économique, d'évolution des institutions communautaires...), en montrant en quoi les approches allemande et française sont différentes et complémentaires (Faludi et Peyrony, 2011). Le modèle vertueux serait peut-être un compromis dynamique entre les 2 approches, ce qui constituerait une approche authentiquement européenne. J. Vignon, coordonnateur du *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, avait déjà plaidé en 2001 pour une application souple du principe de subsidiarité : une « subsidiarité active » stipulant non seulement ce que doit faire chaque niveau, mais aussi ce qu'ils doivent faire ensemble.

RÉFÉRENCES

- Ascher F., 1995, *Metapolis ou l'avenir des villes*, Paris, éd. Odile Jacob, p. 162
- Barca F., 2009, *An agenda for a reformed cohesion policy*, p. XI, 37 [en ligne http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_fr.htm].
- Blanc E., Keller F., Sanchez Schmid M.T., 2010, *Mission parlementaire sur la politique transfrontalière*, Paris, La documentation française [en ligne <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/104000399/index.shtm>].
- Boltanski L., Thévenot L., 1991, *De la justification, les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- Bourdieu P., 1979, *La distinction, critique sociale du jugement*, Paris, Éditions de minuit.
- Commission européenne, 2008, *Livre vert sur la cohésion territoriale*.
- Faludi A., Peyrony J., 2011, "Cohesion policy contributing to territorial cohesion, future scenarios", refereed article n° 43, *European Journal of Spatial Development*, September.
- Faludi A., 2013, "Territorial cohesion, territorialism, territoriality, and soft planning: a critical review", *Environment and Planning A*, 45(6), pp. 1302-1317 [en ligne <http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed43.pdf>].
- Hastings M., 2003, « La carte d'identité du service public français », *Informations sociales*, n° 109.
- Hooghe L., Marks G., 2010, "Types of multilevel governance", in Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (eds.), *Types of Multilevel Governance*, Cheltenham, Elgar, pp. 17-31.
- Laurent E., 2013, *Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques*, Paris, La documentation française [en ligne <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000131/0000.pdf>].
- Levy J., 2013, in Laurent E. (dir.), *Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques*, Paris, La documentation française, p.30, 37, 39, 346-7, 353-4.
- Levy J., Lussault M., 2003, entrées « capital spatial », « développement local », « local », « métropole », in *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin.
- Mission opérationnelle transfrontalière (MOT), 2013, *Guide méthodologique, Articuler la politique de*

cohésion, les dispositifs de gouvernance et les logiques territoriales transfrontalières [en ligne http://www.espaces-transfrontaliers.org/docdivers/MOT_Guide_methodologique_web.pdf].

OCDE, 2001, *Les perspectives territoriales de l'OCDE*, Paris, OCDE, p. 16.

L'AUTEUR

Jean Peyrony

Mission opérationnelle

transfrontalière

jean.peyrony@mot.asso.fr