

DU PARTICULIER AU GÉNÉRAL : PISTES POUR UNE RÉFORME TERRITORIALE

Thierry LARONDE — tlaronde@nunc-et-hic.fr — 2021-02-15

Une individualité géographique ne résulte pas de simples considérations de géologie et de climat. Ce n'est pas une chose donnée d'avance par la nature. Il faut partir de cette idée qu'une contrée est un réservoir où dorment des énergies dont la nature a déposé le germe, mais dont l'emploi dépend de l'homme. C'est lui qui, en la pliant à son usage, met en lumière son individualité. Il établit une connexion entre des traits épars ; aux effets incohérents de circonstances locales, il substitue un concours systématique de forces. C'est alors qu'une contrée se précise et se différencie, et qu'elle devient à la longue comme une médaille frappée à l'effigie d'un peuple.

Paul Vidal de La Blache — *Tableau de la géographie de la France*, première partie, "En quel sens la France est un être géographique".

TABLE DES MATIÈRES

I LA GÉOGRAPHIE DU DÉPARTEMENT 74	1
1 La réalité géographique du département	1
2 Le Rhône	1
2.1 La connexion ferrée Annecy–Culoz, Annecy–Bellegarde par le Haut-Rhône	1
2.2 La navigation sur le haut Rhône	2
3 La liaison à Albertville et Ugine	2
4 L'hydraulique	3
5 L'élevage	3
6 L'agriculture	3
7 Le bois et le flottage	4
8 Les ressources minérales	4
8.1 Ces mines que sont les déchets...	5
8.2 L'exploitation des boues des lacs...	5
II LA RÉFORME TERRITORIALE	7
1 Le national et le territorial	7
2 La notion d'équilibre des institutions et de contrôle	8
2.1 La procédure <i>ad referendum</i>	9
2.2 Le rôle historique du Sénat	9
2.3 Le nouveau rôle du Sénat : l'aménagement du territoire	10
3 La coopération organique des territoires contre la division concurrentielle des régions	11
4 Les grands axes d'une réforme territoriale	11
III LA RÉALITÉ GÉOGRAPHIQUE ET L'IRRÉALITÉ DES DÉCOUPAGES ADMINISTRATIFS	15
1 Le pôle „nord” métropolitain du sillon alpin	15
2 Une agglomération peu agglomérée	15
IV GOUVERNER, C'EST PRÉVOIR...	17
1 Le voyage peu organisé des serres municipales	17
2 Le bout du tunnel	18
3 Vérité en deçà de l'avenue de Loverchy, erreur au-delà	18

CHAPITRE I

LA GÉOGRAPHIE DU DÉPARTEMENT 74

1. La réalité géographique du département

1. Le département 74 est un département français majoritairement alpin, frontalier de la Suisse au Nord et de l'Italie à l'Est, comprenant le plus haut sommet des Alpes, et dont les principaux cours d'eau le traversant : Dranse, Arve, Usses, Fier et Chéran, sont des contributeurs directs ou indirects du Rhône, lequel forme sa limite Nord-Ouest.

2. Le Rhône

2. Qui dit relief dit *coupures* : le département est compartimenté, ce qui pose des problèmes qui ne sont pas simples pour faire communiquer les différents compartiments. Mais ce relief posant certains problèmes apporte aussi des solutions. Le transport des pondéreux peut être fait par les cours d'eau dès lors qu'on veut bien les aménager et les entretenir. Car les 4 principaux cours d'eau "internes" du département (j'omets les Usses) : Dranse, Arve, Fier, Chéran, sont tous, directement ou indirectement (la Dranse, par le Léman...) des affluents du Rhône, fleuve majeur et en limite de département, fleuve dont on ne parle pourtant, ici, pratiquement jamais... Or pour le flottage et la navigation, pour le transport du bois, des pommes comme des pondéreux (minéraux), il a existé certaines choses¹.

Nous commencerons donc logiquement par porter nos regards sur ce vers quoi drainent les cours d'eau : le Rhône.

2.1. La connexion ferrée Annecy–Culoz, Annecy–Bellegarde par le Haut-Rhône

3. Qui regarde le relief, s'aperçoit qu'il y a des liaisons naturelles, généralement par les thalwegs, et que les connexions en particulier ferroviaires ne sont pas terminées : la liaison principale du département devrait être faite par un raccordement de la voie ferrée du coude de Vallières jusqu'au Rhône soit par le vallon du Fier en limitant peut-être les tunnels, soit en perçant de Moye(74) à Serrières-en-Chautagne(73) — le problème majeur décidant du trajet étant le raccord aux lignes existantes qui ne peut, évidemment, se faire à angle droit et le choix, en provenance d'Annecy,

¹ Voir Aubert Jean, *Historique de la navigation sur le Haut-Rhône français*, in Les Études rhodaniennes, Vol. 15 n° 1-3, 1939, pp. 181-190.

de rebrousser à Culoz pour partir vers Bellegarde, ou de permettre plus directement la liaison Annecy–Bellegarde avec un raccordement avant Culoz.

Quoi qu’il en soit, il faut cesser de considérer seulement le Nord-Sud et se pencher sur l’Est-Ouest.

En se raccordant au Rhône, on permet aux voies ferrées de se raccorder directement aux voies existantes sur la rive droite du Rhône, donc de “monter” vers Bellegarde ou de descendre vers Culoz et donc d’avoir un raccord direct en direction de l’Est (Lyon).

Cette connexion était déjà envisagée dans le schéma sarde au milieu du XIX^{ème} siècle.

2.2. La navigation sur le haut Rhône

4. Mais le Rhône est aussi une voie en partie navigable.

La navigation sur le haut Rhône a existé. Il ne suffit pas de considérer le moyen de remplacer les énergies fossiles par les énergies renouvelables ; il s’agit aussi de considérer le moyen d’utiliser moins d’énergie.

Or le transport des pondéreux, non urgents, par les voies navigables, est aussi une solution — et rappelons-le : cette navigation a existé (voir la référence ci-dessus).

5. Qui plus est, la combinaison des transports, avec rupture de charge — avant Seyssel compte tenu des ouvrages hydroélectriques —, entre le ferroviaire et le fluvial offrirait une voie d’accès supplémentaire aux approvisionnements ou aux exportations de la Suisse. Somme toute, le Rhône est une voie d’accès de la Suisse à la mer : transport fluvial sur la partie navigable, puis transport ferroviaire sur la dernière partie du tronçon (de Seyssel vers la Suisse par Bellegarde ; ou, la connexion étant réalisée, par Annecy, la Roche-sur-Foron et Annemasse).

3. La liaison à Albertville et Ugine

6. Toujours sur les connexions, retrouvons le sillon alpin — le vrai (voir le chapitre sur *La réalité géographique* pour les détournements effectués de la notion, due à Raoul Blanchard, de *sillon alpin...*).

Les géographes ont souligné² que les cluses et le sillon alpin permettaient de communiquer dans les Alpes françaises plus facilement que dans d’autres portions des Alpes.

Et il existait une voie ferrée dans le sillon alpin — le vrai.

Et il existait une connexion passant par la cluse de la Chaise, c’est-à-dire par Marlens entre le bloc de la Dent de Cons et le bord Est des Bornes, et permettant de lier Annecy à Albertville via Faverges et Ugine.

² Voir par exemple dans la *revue de géographie alpine*, tome LVIII de 1969, l’article de Paul Veyret sur *Les cluses d’Annecy et de l’Arve*, un précédent article évoquant les cluses de Grenoble et de Chambéry.

Puisqu'on nous parle du sillon alpin, qu'a-t-on fait de cette trace³ ? (Le Conseil Départemental sait combien ces terrains réservés sont précieux car faire passer les pistes cyclables — puisqu'il y a les deux sens — sur la rive Est du lac n'est pas une mince affaire.)

7. À noter que Faverges se lie plus naturellement avec la Combe de Savoie qu'avec le Nord du Lac d'Annecy...

4. L'hydraulique

8. Qui dit département alpin dit département qui arrête les nuées et qui reçoit donc des précipitations : l'eau dévalant les pentes, c'est de l'énergie, et la source première de l'énergie dans le département, c'est l'hydraulique — pas la biomasse surtout limitée à la combustion du bois ! Qui dit énergie, dit industrie : si des industries lourdes ou mécaniques (décolletage) sont venues ou ont éclos dans le département, c'est bien à cause de l'énergie.

5. L'élevage

9. Qui dit alpin dit *alpage* : le département est un département d'élevage, ce n'est pas un grenier à blé — ce qui était déjà noté dans le *Dictionnaire géographique de la France*, édition 1872, d'Adolphe Joanne, et ce qui a une incidence, si on veut y réfléchir, sur la manière d'assurer, localement, des stocks et de minimiser les transports.

6. L'agriculture

10. Nous avons évoqué, plus haut, l'utilisation de la navigation sur le haut Rhône, au début du XX^e siècle pour le transport hors du département de certains produits. Cela concernait, essentiellement, les pierres, mais aussi les pommes, qui étaient transportées par ce qu'on appelait les *seysselandes*.

Le département est aussi un département agricole. Ce n'est certes pas, et il ne peut être, un grenier à blé. Le développement ne vise pas à l'autarcie, mais à avoir "la politique de sa géographie" et donc à produire ce qui peut être produit sur place, libérant, ailleurs, des terres qui peuvent être employées plus utilement à des cultures que le terrain local, ici, ne peut accepter.

La première des richesses pour un pays, c'est d'être capable de nourrir sa population — certains l'ont redécouvert lors des confinements, vidant certains rayons des magasins de peur de manquer. Qu'on imagine une Terre totalement confinée sur laquelle même les agriculteurs ne travailleraient plus nulle part...

L'agriculture reste donc une priorité.

³ À ce sujet voir aussi le chapitre sur *Gouverner, c'est prévoir*.

7. Le bois et le flottage

11. Il existe aussi des massifs forestiers dans le département. Le bois est en partie déjà une ressource et peut être développé, par le choix des essences et la valorisation ainsi de terrains dont une autre utilisation ne serait pas rentable.

Les massifs devant être, quoi qu'il en soit, entretenus — ne serait-ce que pour des raisons de sécurité —, une politique de gestion des ressources pourrait permettre de transformer ce qui n'est qu'une source de dépenses en source de revenus.

12. Qui plus est, certains cours d'eau, inaptes à la navigation, pourraient être utilisés pour le flottage du bois et pourraient ainsi alimenter — en direction du Rhône — une "exportation" (hors du département) de matière première, mais pourrait aussi alimenter une transformation par des industries locales.

13. Ajoutons qui plus est que les machines utilisées dans le travail du bois sont majoritairement produites à l'étranger (par exemple en Italie) et que l'essor d'une offre française, couplée à une nécessité locale et à la disposition d'usines de décolletage, créerait une intéressante synergie.

8. Les ressources minérales

14. En évoquant d'autres ressources, on peut interroger l'inventaire des *Ressources minières françaises* tel qu'il avait été dressé en 1980 à la suite d'instructions données consécutivement au premier choc pétrolier.

Dans la carte dressée à cette occasion (mais il semblerait qu'on ne dresse une telle carte qu'à des intervalles extrêmement longs ; il n'est donc pas du tout certain qu'il y ait plus à jour facilement disponible), carte qui ne reprenait pas certains minéraux assez abondants et qui ne reprenaient en particulier pas les mines de charbon, on constate qu'une seule mine était évoquée à proximité de notre département : le gisement de schistes bitumineux d'Orbagnoux (à côté de Seyssel, dans l'Ain).

Les mines qui étaient exploitées, avant, dans le département, étaient beaucoup plus nombreuses, mais elles étaient d'intérêt réduit. Il faut cependant noter que l'inventaire ne fait pas la liste de toutes les ressources minières : il n'évoque pas le charbon ni les minéraux assez courants et abondants, en particulier il n'évoque pas les gravières ni, plus généralement, les roches.

15. Dans le dictionnaire géographique de la France, édition 1872, d'Adolphe Jouanne, nous trouvons la description suivante :

Produits minéraux : roches cristallisées, calcaires et crayeuses — mines de fer, de plomb argentifère, de cuivre, d'asphalte ; sables aurifères du Chéran ; — anthracite ; lignite ; tourbières.

Ce qui éveille un certain intérêt, c'est la mention du cuivre. Car la France en manque. Quelle était la ressource ?

16. Une telle recherche historique a un intérêt parce que « gouverner, c'est prévoir ». Et que si pour une production de masse, cela n'est pas rentable, il pourrait se produire telle circonstance qui exigerait que nous ayons, dans l'urgence, et d'une certaine manière ponctuellement, besoin de

ressources que nous ne trouvons plus à l'extérieur. Tenir à jour l'inventaire et étudier les conditions de remise en exploitation sont aussi une nécessité d'une bonne administration.

Ce pourquoi, d'ailleurs, si le gaz de schiste, tel qu'il est exploité actuellement, surtout dans un territoire karstique, est un danger, l'inventaire des ressources et l'étude des moyens de les exploiter ne doivent en aucun cas être négligés car en cas de guerre (une guerre n'est pas forcément militaire : un blocus est un acte de guerre, mais le blocus n'est pas nécessairement militaire dans le sens d'affrontement direct de deux Armées), en cas de guerre, ces ressources pourraient être vitales puisqu'il n'y en aurait littéralement pas d'autres.

8.1. Ces mines que sont les déchets...

17. Mais dans l'inventaire réalisé, il est des "mines" qui ne sont pas évoquées : ce sont les déchets... Somme toute, une mine est un lieu dans lequel on trouve des matériaux d'une certaine valeur mais généralement en faible proportion, mêlés à d'abondants matériaux sans valeur. Les déchèteries sont des mines, voire mieux que des mines de par le tri, ce que certains ont parfaitement compris...

Il serait judicieux de donner l'impulsion ici pour la valorisation des déchets ; parce que si le traitement est local, le savoir et le savoir-faire acquis, eux, s'exportent.

Gérer correctement les déchets métalliques cela pourrait se faire par exemple en envisageant de les acheminer par voie ferrée vers une ou plusieurs fonderies, dont l'énergie proviendrait de l'hydraulique, et dont l'exploitation ne serait pas forcément rentable, en l'absence du traitement de ce type de minerai, s'il fallait acheminer sur de longues distances des minerais qu'on ne trouve pas à proximité.

8.2. L'exploitation des boues des lacs...

18. La civilisation égyptienne antique s'est développée parce que le Nil est en fait une zone fertile : lors des inondations, le Nil dépose des sédiments qui fertilisent la terre.

On peut donc se poser la question de savoir si les sédiments que l'on trouve au fond de nos lacs ne seraient pas des engrais naturels.

L'écologie, ce n'est pas vouloir chasser l'homme de la Terre et lui interdire d'y toucher, mais au contraire savoir l'exploiter au mieux de ce qu'elle offre en se basant sur la synergie que l'évolution a fini par sélectionner.

19. L'inventaire national de certaines ressources, principalement en prospection, a été fait en 1980 dans *Annales des mines*, n° 7-8, "Les ressources minières françaises", 26e CGI.

Mais ce travail a ses limites et il reste à faire un travail local, à partir de la consultation aussi des archives, sur ce qui existait afin de faire un point sur ce qu'il reste ou pas et de permettre de déterminer si, dans des circonstances exceptionnelles, des ressources qui avaient été jugées non rentables face à l'abondance ou la facilité d'exploitation d'autres mines, ne seraient pas encore "une poire pour la soif".

L'inventaire des ressources est à compléter.

CHAPITRE II

LA RÉFORME TERRITORIALE

1. Le national et le territorial

20. Quelle est la seule logique, conforme à la nécessaire unité du pays et à la nécessaire utilisation au mieux des particularités du territoire ? La coopération organique. Les frontières sont la peau, qui nous sépare de l'extérieur ; et à l'intérieur, non directement en contact avec l'extérieur hormis par des absorptions choisies et digérées, les différentes parties partagent une génétique commune (la culture nationale) mais peuvent exercer des fonctions spécialisées coopérant à la vie de l'ensemble. Cette spécialisation n'est pas due à la population mais à la réalité géographique du territoire.

Il y a donc deux niveaux qui sont distincts mais complémentaires :

21. Premièrement, le niveau national, qui s'occupe du pays en tant qu'unité (la Nation). Parce que l'objectif est national, l'élection a lieu soit sur l'intégralité du pays — élection présidentielle — soit sur des “arrondissements”, un élu national (député) étant le représentant non d'une fraction spécifique de la nation, mais d'un certain nombre de citoyens, l'objectif étant de composer une assemblée *délibérative*, multiple parce que délibérative, dans l'espoir de parfaire un objectif national en le discutant d'après de multiples points de vue. Même dans un scrutin d'arrondissement, le député n'est pas le représentant de l'arrondissement, mais l'une des tentatives de représenter le sentiment de la nation.

On peut noter que si le scrutin d'arrondissement a été préféré, c'est pour éviter qu'un député qui n'est pas représentant de la Nation mais *un* des représentants de la Nation puisse se prévaloir d'un résultat sur l'intégralité du territoire pour se poser en adversaire, direct, du président. Mais l'élection, par exemple, d'une fraction (limitée) de députés en prenant en compte des résultats sur l'intégralité du territoire n'est pas une hérésie en soi : la circonscription d'un député est un “arrondissement” ; le député ne représente ni la population vivant sur sa zone d'élection, ni les intérêts de cette zone ; il est un fragment d'une représentation nationale. Le scrutin d'arrondissement a qui plus est cet avantage de permettre, en théorie, à un individu inconnu, non dépendant d'une organisation partisane, de pouvoir faire campagne en parcourant une zone limitée : il est matériellement plus facile de se faire connaître localement.

22. Dès lors que l'élu n'est pas national, comme il ne doit pas être un élu de division, il ne peut être qu'un élu *territorial*, chargé non de représenter une “culture” locale, non de représenter les intérêts des citoyens de la zone se revendiquant comme une entité, mais chargé de mettre en oeuvre au mieux les ressources géographiques du territoire dont il est l'élu, mise en oeuvre qui doit se faire conformément au génie national et en adéquation avec les spécificités du territoire.

2. La notion d'équilibre des institutions et de contrôle

23. Contrairement à ce que l'on entend habituellement, l'équilibre des pouvoirs ne consiste pas à institutionnaliser l'impuissance en faisant en sorte qu'à toute volonté d'un des pouvoirs puisse s'opposer une volonté adverse égale afin de condamner l'État à un bruyant et coûteux surplace. On remarquera qui plus est qu'envisager un dispositif d'une telle inutilité et d'un tel coût reviendrait à admettre qu'il existe des ennemis de l'intérêt national auxquels il convient d'offrir des postes bien rémunérés dans un dispositif dont on s'assure qu'il ne servira à rien et donc qu'il ne pourra nuire. Cela a certes existé — les pensions sous l'Ancien Régime — mais il serait souhaitable que cela cessât...

L'équilibre s'entend à la manière de l'équilibre d'un ascenseur ou d'une horloge : faire en sorte que l'action conforme à l'intérêt du pays puisse se faire le plus facilement et le plus efficacement possible et que les actions non conformes à l'intérêt du pays soient, elles, extrêmement improbables parce qu'extrêmement difficiles à faire passer. Les institutions doivent être bâties afin d'augmenter le ratio signal / bruit.

24. Cet équilibre repose donc sur trois principes fondamentaux : la séparation des pouvoirs, le contrôle et le moyen de sortir d'un blocage en revenant devant une entité distincte du pouvoir et de l'organisme de contrôle pour trancher les conflits.

Il faut la séparation des pouvoirs, précisément parce que pour pouvoir agir, il ne faut pas que deux exécutifs indépendants puissent également intervenir sur un même sujet et que l'exécutif dépende de variations quasi-instantanées des opinions ou des modes. La séparation des pouvoirs implique la distinction et donc la définition précise des compétences et le mode d'élection du pouvoir dépend de sa destination : on cherche à multiplier les points de vue quand on délibère ; on cherche l'unité et l'assentiment national, pour la tête de l'État, ou l'assentiment de la majorité à un niveau inférieur, quand il s'agit d'agir.

Le contrôle implique aussi cette séparation des pouvoirs puisqu'on ne peut être juge et partie c'est-à-dire qu'on ne doit pas pouvoir mettre en échec un jugement parce que la partie est chargée d'exécuter le jugement, mais qu'on ne doit pas plus voir les juges refuser de juger parce que la condamnation des parties entraînerait leur ruine — le cas des élections présidentielle et législatives synchronisées, si bien que les deux arborant la même couleur, le désaveu de l'exécutif par le pays s'accompagnant *ipso facto* du rejet de la représentation majoritaire à l'A.N., cette majorité ne votera jamais la censure qui risquerait d'aboutir à son retour devant le pays qui la sanctionnera afin de sanctionner le gouvernement.

Enfin le contrôle pouvant, dans certains cas définis par la Constitution, aboutir à un blocage de l'action du contrôlé, si le sujet est considéré comme essentiel, afin d'éviter le blocage il doit être possible d'en appeler à une instance supérieure pour en sortir.

25. La situation actuelle au niveau national est contraire à l'esprit de la Constitution et même à sa lettre, puisqu'il était explicitement demandé qu'on assurât la séparation de l'exécutif et législatif, ce qui a disparu par la réforme inepte du quinquennat.

Afin d'assurer la séparation et le contrôle, les durées des mandats présidentiel et législatif doivent être différentes, premières (au sens mathématique) entre elles afin que la synchronisation n'intervienne que rarement, le mandat présidentiel, de par la fonction du Chef de l'État, exigeant le temps long, l'assentiment national devant être représenté de manière plus fine. C'est dire qu'il

faut revenir au septennat pour le mandat présidentiel en gardant les cinq années pour le mandat législatif.

Qui plus est, le septennat avec un mandat législatif de cinq ans, contrairement au quinquennat, ne peut être une dictature puisque les députés devant retourner devant le pays au moins une fois durant ce septennat, l'action de l'exécutif peut être sanctionnée et la perspective de ce retour contraint l'A.N. à ne pas totalement ignorer le sentiment du pays.

2.1. La procédure *ad referendum*

26. Afin de sortir d'un blocage quand l'exécutif et le législatif sont tous les deux désavoués et peuvent imposer leur dictature à un pays qui les rejettent, le souverain : le Peuple, doit pouvoir convoquer celui qui représente l'intérêt du pays. Le Premier ministre est responsable devant l'A.N. ; le Président de la République est responsable devant le pays.

Il doit donc être instaurée la procédure *ad referendum*. À chaque renouvellement de l'A.N. — donc à chaque législature — les cartes d'électeur sont renouvelées et comprennent un volet détachable. Si durant la législature, dès que 25% des inscrits (le total des inscrits étant pris comme le total existant au moment de l'émission des cartes) ont renvoyé le volet détachable valide pour la législature, un référendum est organisé dans un délai de deux semaines dont la question est : « *Accordez-vous toujours votre confiance au Président de la République pour conduire les destinées du pays ?* ». Le Président doit alors faire, dans la semaine précédant le vote, un discours exposant sa politique. Si la réponse au référendum est "non" à la majorité des suffrages exprimés, le mandat du Président est terminé.

Dans tous les cas, les volets détachables qui ont provoqué l'organisation du référendum sont annulés, et le compteur redémarre à zéro — il est, en théorie, possible que jusqu'à quatre tels référendums soient tenus durant une législature...

2.2. Le rôle historique du Sénat

27. L'élimination du bruit dans les institutions, au niveau national, a été en partie opérée à l'origine par la séparation des pouvoirs (qui a disparu avec le quinquennat, ce qui est un viol des principes mêmes de la Constitution⁴) et ce qui aboutit *de facto* à l'absence de contrôle et à l'absence de recours, des actions considérées comme contraires aux intérêts du pays par celui qui devait être le souverain : le Peuple, ne pouvant faire l'objet d'aucun recours puisque les députés de la majorité ont les mêmes intérêts que l'exécutif : ne pas retourner devant les électeurs afin de rester en place.

⁴ Cf. La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 qui stipulait, dans les principes impératifs de la nouvelle Constitution à élaborer, la séparation des pouvoirs exécutif et législatif. Dès lors que les élections sont synchronisées, l'exécutif et le législatif sont issus d'une même tendance de l'opinion et si l'exécutif perd la confiance du pays, les députés majoritairement élus suivant cette même tendance n'exerceront pas le contrôle du gouvernement pour ne pas aboutir à une dissolution qui les balayeraient avec ledit gouvernement.

28. Mais un deuxième dispositif a émergé au fur et à mesure des changements de régime de la France : la deuxième chambre : le Sénat, est un frein aux emballements (au bruit) de l'Assemblée Nationale et un dispositif de blocage aux errements constitutionnels.

Ce qui est dire qu'il n'est pas question de remettre en cause l'existence de la deuxième chambre qui participe de l'équilibre — au sens donné ci-dessus — des institutions.

29. Et ce n'est pas nouveau. On peut citer par exemple cette analyse de Pierre Simon Laplace dans l'*Essai philosophique sur les probabilités* qui sert d'introduction à la *Théorie analytique des probabilités* — dans *Des choix et des décisions des assemblées* :

Disons un mot de la manière de renouveler les assemblées qui doivent changer en totalité, dans un nombre d'années déterminé : le renouvellement doit-il se faire à la fois, ou convient-il de le partager entre ces années ? D'après ce dernier mode, l'assemblée serait formée sous l'influence des diverses opinions dominantes pendant la durée de son renouvellement ; l'opinion qui y régnerait alors serait donc très-probablement la moyenne de toutes ces opinions. L'assemblée recevrait ainsi du temps le même avantage que lui donne l'extension des élections de ses membres à toutes les parties du territoire qu'elle représente. Maintenant, si l'on considère ce que l'expérience n'a que trop fait connaître, savoir, que les élections sont toujours dirigées dans le sens le plus exagéré des opinions dominantes, on sentira combien il est utile de tempérer ces opinions les unes par les autres au moyen d'un renouvellement partiel.

2.3. Le nouveau rôle du Sénat : l'aménagement du territoire

30. Le Sénat est certes indiqué dans la constitution comme étant « *la représentation des collectivités territoriales de la République* », mais le Sénat n'a pas de rôle spécifique concernant le territoire, et il est à noter que si les collectivités territoriales sont des subdivisions, leur coordination en vue d'une politique nationale fait totalement défaut cependant que la constitution organise la confusion des responsabilités en permettant d'être à la fois juge et partie.

31. Napoléon a exprimé ce qui devrait être une évidence : « *Tout pays a la politique de sa géographie.* »

Mais on interprète la sentence de manière généralement restrictive, à savoir en ne l'appliquant qu'à la position du pays par rapport aux autres.

Mais non : tout pays doit également avoir la politique de sa géographie intérieure, à savoir aménager son territoire en fonction des ses caractéristiques propres.

32. Dès lors que l'on ne fait pas n'importe quoi et que l'on considère la *réalité* géographique (voir le chapitre III pour des exemples d'élucubrations prétendument géographiques), on aboutit à une politique de la réalité, à une politique qui n'est pas politicienne.

Le Sénat, qui joue le rôle d'un stabilisateur dans les institutions, doit avoir aussi la mission spéciale de l'aménagement du territoire qui doit être à l'abri des variations des modes et des utopies : il y a des réalités géographiques et donc des logiques d'aménagement qui ne sont pas partisans.

Le Sénat doit voter en dernier ressort le budget de l'aménagement du territoire et avoir, concurrentement avec le gouvernement, l'initiative de la proposition d'aménagement du territoire.

3. La coopération organique des territoires contre la division concurrentielle des régions

33. Parce que l'accent, surtout dans le saccage actuel, n'est pas mis sur la géographie et les territoires, on tente de justifier l'existence de subdivisions ayant une personnalité n'ayant strictement aucun lien avec la personnalité géographique du territoire, en prétendant que la France est finie et qu'elle doit abandonner ce qu'elle est, « *parce qu'elle est trop petite* », cependant qu'on tente de justifier l'existence de *subdivisions* de la France, qui se trouveraient, elles ! magiquement avoir une taille suffisante !

Les mêmes excipent de particularités "locales" pour vouloir faire partout la même politique et les mêmes erreurs ; pour prétendre faire, localement, « *comme à Paris* », ce qui est bien dire ne rien faire de local, et vouloir faire du national sans la Nation et sans les moyens de le faire.

Les mêmes veulent substituer à la *coopération organique* des territoires, chacun étant développé en fonction de ses propres caractéristiques et dans l'intérêt de l'ensemble, la *division contre soi-même* de "régions" et de "métropoles" dont à grands coups de ciseaux on tente de découper les contours, parce qu'elles seront non seulement directement en concurrence avec l'étranger, mais en concurrence entre elles !

4. Les grands axes d'une réforme territoriale

34. Nous n'évoquons ci-après que les aspects territoriaux d'une réforme, les aspects nationaux ayant été évoqués plus haut et n'étant pas l'objet particulier de ces notes.

35. Une réforme territoriale sensée :

- prendrait en compte l'existence des deux dimensions distinctes mais complémentaires : le national et le territorial ;
- assurerait la justice des décisions en ne permettant pas d'être juge et partie : quand, dans un E.P.C.I., c'est un des maires de l'une des communes composantes qui préside et qui peut donc orienter la préparation en fonction de ses intérêts communaux ou qui peut même contrecarrer dans sa commune les décisions prises au niveau de l'E.P.C.I. (voir le chapitre IV pour des exemples), cela ne peut fonctionner ;
- assurerait la sûreté en permettant le contrôle : la multiplication des structures (les E.P.C.I.) et les usines à gaz des financements permettent de jouer du bonneteau en toute impunité, parce que la vérification de la légitimité des décisions est devenue hors de portée des citoyens en violation de l'article 14 de la déclaration des droits qui fait partie de la constitution (« *Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.* »), et est devenue hors de portée des institutions de contrôle mêmes puisque la masse des E.P.C.I. n'est plus à la mesure des magistrats de la Cour des Comptes, et puisque la multiplication des budgets impose soit la multiplication des comptes publics, soit l'allègement des contrôles par la surcharge des

comptables publics existants, et cela en violation de l'article 15 de la déclaration (« *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.* ») ;

- assurerait l'efficacité par la simplicité : une hiérarchie n'est pas une pyramide inversée. Quand une Communauté d'Agglomération comprenant 13 communes est pilotée par 20 membres ! on a une pyramide inversée donc une gabegie ; le nombre d'élus doit diminuer quand le niveau hiérarchique augmente ;
- assurerait l'efficacité par la responsabilité en interdisant aux échelons territoriaux de faire quoi que ce soit relevant du niveau national — alors que le saccage législatif actuel permet à des élus territoriaux de ne rien faire de local et de prétendre vouloir faire même de l'international, par exemple par l'intermédiaire de l'article L. 1115-1 du C.G.C.T., qui est en contradiction flagrante avec la doctrine de l'obligation de l'intérêt public local —, et au contraire, les *obligerait* à faire ce qu'ils doivent faire : s'occuper de leur *territoire* ;
- assurerait l'efficacité par l'emploi continu des élus territoriaux : dès lors que le territoire administré par un élu est intéressé par un problème d'aménagement d'un territoire plus vaste qui le comprend, c'est cet élu qui entrera dans la composition du conseil étudiant les problèmes communs, et non un autre élu. Les élus seront donc occupés par leurs fonctions, sinon à plein temps, au moins au temps nécessaire pour traiter tous les sujets qui concernent le territoire, et pourront donc en avoir la connaissance et assurer la poursuite d'une politique portant sur des aménagements qui concernent le long terme.

36. En conséquence, une réforme territoriale devrait adopter les dispositifs suivants :

- Il y a deux assemblées : l'Assemblée Nationale et le Sénat qui est l'*Assemblée Territoriale* ;
- Le Sénat, en tant qu'Assemblée Territoriale, a la mission supplémentaire et particulière de participer à l'élaboration de la politique d'aménagement du territoire, de veiller à la consistance nationale des aménagements et de voter en dernier ressort le budget de l'aménagement du territoire ;
- Les collectivités territoriales sont : les communes, les départements ou les territoires d'Outre-mer. Hormis pour les "métropoles" (très larges tissus urbains continus), les territoires sont définis d'après la réalité de l'occupation géographique et la réalité de la relative autonomie économique. La définition administrative des territoires doit correspondre à la réalité géographique du terrain : la définition des communes doit évoluer en fonction de la réalité de l'urbanisation ;
- Le Conseil Départemental est composé des conseillers départementaux, dont les circonscriptions, appelées : cantons, sont définies comme les bassins, infra-départementaux, présentant une unité géographique de manière qu'au sein du Conseil Départemental, les conseillers puissent porter plus particulièrement l'attention du conseil sur les problèmes de leur canton ;
- La coopération intercommunale au niveau du département est du ressort du Conseil Départemental. Tous les services intercommunaux sont des services départementaux ;
- La coopération entre collectivités territoriales appartenant à des départements différents fait l'objet de la création d'un conseil *ad hoc*, composé des conseillers départementaux des cantons concernés qui sont les *délégués* du Conseil Départemental dont ils sont issus. Le conseil est présidé par un préfet nommé à cet effet ;
- Les grandes "métropoles" actuelles, qui ne possèdent ni réelle autonomie économique (ne produisant par exemple pas même une partie de leur nourriture) et dont la concentration de population peut créer des épidémies et des communautarismes par des effets de seuil, sont

découpées en arrondissements qui correspondent à des communes administratives, et sont considérées comme des cantons. Il n'y a pas, pour ces zones urbaines de "métropole", de commune à la dimension de la métropole ni de maire : il existe un conseil composé des maires d'arrondissement ; ce conseil est présidé par un préfet.

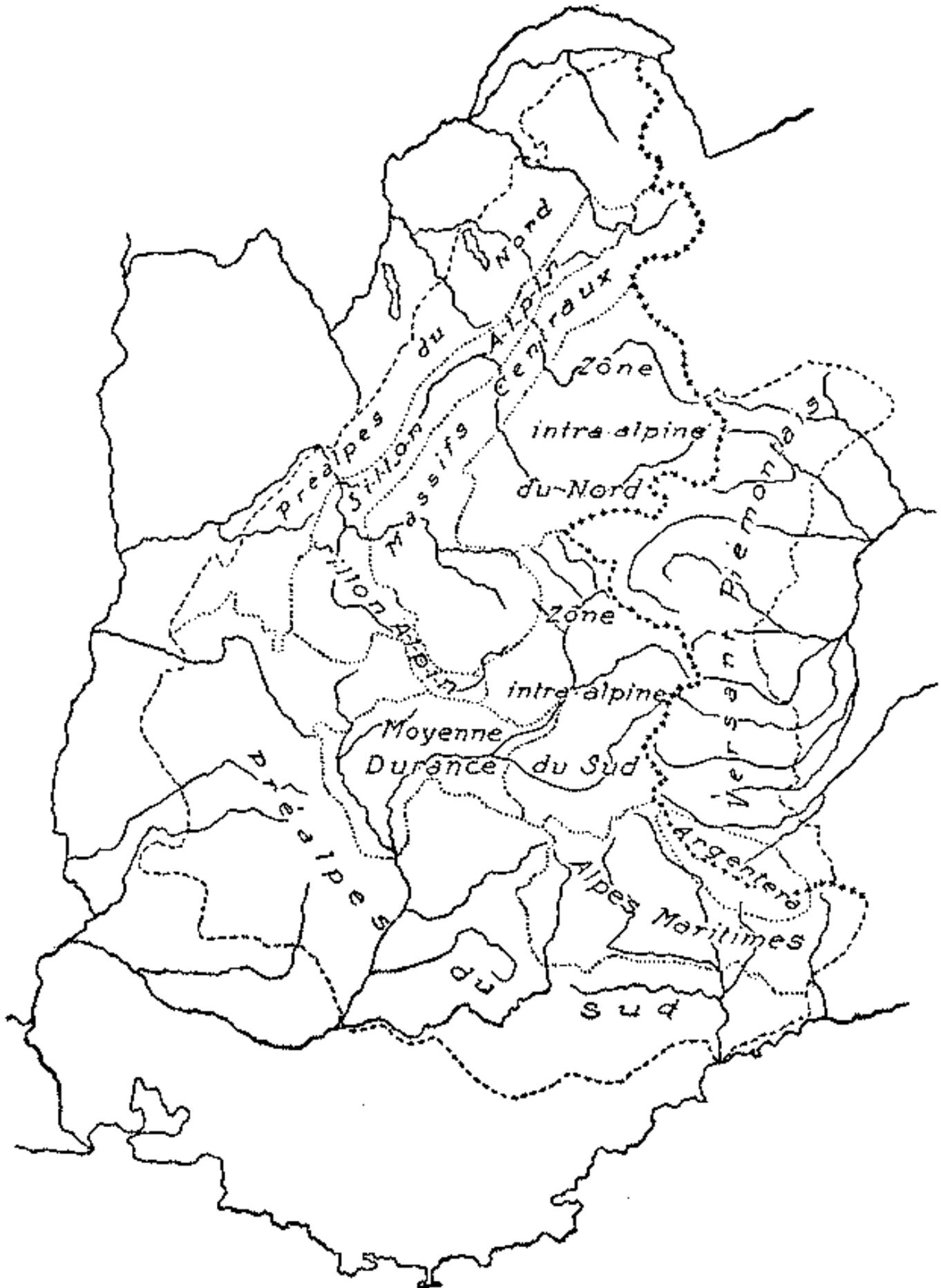


FIG. 4. — Le bâti alpin. Les grandes régions naturelles des Alpes françaises.

CHAPITRE III

LA RÉALITÉ GÉOGRAPHIQUE ET L'IRRÉALITÉ DES DÉCOUPAGES ADMINISTRATIFS

1. Le pôle „nord” métropolitain du sillon alpin

37. Afin de tenter d'ancrer les extrapolations administratives d'un futur pôle métropolitain dans un semblant de réalité géographique, la „communication” emploie tout de suite les grands mots : « Le sillon alpin. »

38. Le *sillon alpin*, c'est une notion introduite par Raoul Blanchard. Comparons donc ce que l'on fait dire à Raoul Blanchard avec ce qu'il a dit et ce qu'il a décrit (pages 28 et 29 de *Les Alpes et leur destin*, Raoul Blanchard, Librairie Arthème Fayard, 1958 ; voir la reproduction de la figure 4 ci-contre) :

À l'horizon en venant de l'Ouest, se dresse d'abord la barrière des Préalpes. Cette écorce des Alpes est construite de la couverture sédimentaire du socle ancien relevé, laquelle a glissé et s'est entassée en plis d'accordéon ; les assises brassées par cet écoulement sont des calcaires, souvent épais et solides, que séparent des intercalations plus marneuses ; il s'y superpose, dans l'extrême Nord, des éléments briançonnais de texture analogue. Ces accumulations de plis écoulés se fragmentent en plusieurs massifs, qui ont inégalement progressé vers l'extérieur ; entre eux se coulent ainsi des brèches perpendiculaires aux plis et qu'on appelle les cluses préalpines.

À l'arrière des Préalpes s'allonge l'ample creux du Sillon alpin. (...)

Le sillon alpin n'est jamais passé par la cluse d'Annecy (voir la reproduction de la carte ci-contre)... Ce qui n'a pas empêché certains élus, “pour faire sérieux”, d'inscrire cela dans le S.Co.T. du bassin annécien (D.O.O., paragraphe 2.2) : « Renforcer le positionnement de la centralité annécienne dans le sillon alpin et dans le concert des villes rhonalpines » !

Annecy n'a jamais été situé dans le sillon alpin ; il aurait donc du mal à y être “central” dans le sillon. Quant à la centralité d'Annecy même dans le département, il suffit de consulter une carte...

2. Une agglomération peu agglomérée

39. L'INSEE avait pour mission de tenter de mettre en chiffres la réalité, à des fins de prospective. La réalité étant décidément têtue et se refusant à se conformer aux billevesées administratives, nos politiciens ont considéré qu'il serait plus facile de modifier les chiffres prétendant décrire la réalité plutôt que la réalité elle-même. C'est ainsi qu'on a créé les populations „légales” qui se distinguent d'une population sinon réelle en tout cas sensée et servant aux véritables études de l'INSEE : la population communale. Car la population communale est une *partition* de la population générale

(un individu compté sur une commune n'est pas compté dans une autre) tandis que les populations "légales" ajoutent à la commune des individus qui ne résident plus dans la commune ; si bien que le total des populations "légales" est strictement supérieur à la population réelle totale. Et ce sont ces chiffres biaisés qui servent au calcul des seuils pour les rémunérations ou pour les "compétences" des inter-communalités.

40. Mais l'INSEE, se heurtant à des limites administratives qui sont, certes, artificielles par nature, mais qui ont correspondu, à un certain moment, à une réalité de l'occupation humaine d'un territoire, a introduit la notion d'*unité urbaine* et d'*agglomération multicommunale* quand cette unité urbaine s'étend sur plusieurs communes, et ce afin de pouvoir considérer ce qui est, *de facto*, un tout, sans solution de continuité, tout désormais arbitrairement découpé par des limites administratives qui, du fait de l'évolution du peuplement, ont perdu leur correspondance à la réalité de l'occupation, et n'ont plus que la „logique” superficielle de l'habitude administrative, et l'ancrage profond de l'intérêt des postes et des prébendes. Cette *agglomération* au sens de l'INSEE, on pourrait croire qu'elle ait servi à la définition des *communautés d'agglomération* légales. Évidemment, il n'en est rien...

41. Les critères légaux de création de cette surcouche administrative ⁵, sont des critères de population (légale, c'est-à-dire fictive) et des critères de „continuité territoriale”, cette continuité n'étant pas une continuité d'agglomération (tissu urbain continu), mais une continuité de limites administratives : les communes doivent être limitrophes, sans enclave.

42. Dans le cas du Grand Annecy, il serait difficile de trouver une continuité urbaine entre l'agglomération annécienne proprement dite et Quintal par exemple. Mais il y a mieux : le Grand Annecy est scindé par plusieurs coupures naturelles, franches : le Fier par exemple, car il y a une rive gauche du Fier et une rive droite du Fier, qui n'ont pas les mêmes logiques géographiques et qui ne sont pas dans une continuité d'urbanisation, cette coupure n'étant franchissable que par quelques ponts. Et il y a des continuités naturelles qui ne sont pas suivies : les communes bordant le Chéran sont liées, alors qu'Alby-sur-Chéran est dans le Grand Annecy, mais que Rumilly n'y est pas. Ni logique d'urbanisation, ni logique de bassin géographique.

Le Grand Annecy est trop grand en un sens, puisqu'il ne respecte pas une quelconque logique géographique. Mais il est aussi trop petit, puisque le B.H.N.S. par exemple, passe par le Grand Annecy, mais se prolonge tant au Nord qu'au Sud hors du Grand Annecy...

⁵ Art. L. 5216-1 du C.G.C.T.

CHAPITRE IV

GOUVERNER, C'EST PRÉVOIR...

1. Le voyage peu organisé des serres municipales

43. Nous allons évoquer une histoire dont les moins de vingt ans ne peuvent pas connaître le début ; et dont on n'est même pas sûrs de connaître la fin : le voyage longtemps immobile — mais coûteux — des serres municipales d'Annecy.

44. Lorsqu'un magistrat de la Chambre Régionale des Comptes vint faire un rapport en 2008⁶, il découvrit que la mairie avait acquis, en 1994, à... Sillingy, des terres agricoles et un corps de ferme au lieu-dit Quincy, pour un total de plus de 12 hectares, dans l'objectif d'y transférer les serres municipales.

En 2008, les terrains ayant donc été acquis depuis 14 ans et les serres n'ayant pas bougé, le magistrat de la C.R.C. demanda pourquoi... La réponse vaut le détour : la „justification” de l'abandon du projet est une note du directeur des espaces verts, datée d'octobre 2006 (soit donc 12 ans après l'acquisition...) « *expliquant que le déménagement sur ce site cumulerait des inconvénients de nature climatique (lieu surnommé „la petite Sibérie”), d'encombrement des routes par les déplacements des plantes et des agents, et d'impossibilité de faire de l'établissement un lieu pédagogique de proximité.* »

Principe de gestion de base : acheter d'abord, réfléchir après⁷. Et, visiblement, ne pas envisager de faire appliquer une décision prise par le Conseil municipal si un service qui s'est enraciné quelque part n'a visiblement aucune envie d'être transplanté ailleurs...

Mais ce n'est pas fini...

45. Lors de ce même contrôle, après avoir constaté qu'un achat avait été fait, mais qu'il n'y serait pas donné suite, le magistrat découvre avec effarement que, cette fois, la mairie a prévu de s'étendre sur place, c'est-à-dire d'acquérir des terrains constructibles voire bâtis, situés à proximité du lac, donc valant une fortune surtout en pleine période de spéculation immobilière, et cela afin de les transformer littéralement en jardin ! Non contente d'envisager cela, la fine équipe s'était mise dans l'obligation d'acquérir, au prix du marché augmenté de 10%, certaines parcelles sur lesquelles elle avait placé des réservations. Le magistrat, constatant que ces gestionnaires d'exception avaient suspendu une épée de Damoclès financière au-dessus d'Annecy, fit des recommandations afin d'aboutir (rapidement...) « *à une situation rationnelle* » — ce terme est de la malveillance pure : on pourrait croire que la situation ne l'était pas...

46. On ne sait si la situation est désormais rationnelle, mais il est un fait qu'au moins un propriétaire a pu profiter des manoeuvres géniales de l'équipe olympique d'Annecy, en vendant sa parcelle la

⁶ Rapport d'observations définitives, commune d'ANNECY, 28 janvier 2009.

⁷ Principe fièrement appliqué au haras et au clos des Capucins. On ne change pas une équipe qui gagne...

bagatelle de 744 euros le m^2 , pour un total de 2 160 500 euros. Et tout cela pour rien, puisque, entre-temps, les body-buildés des neurones avaient décidé de déménager les serres municipales ailleurs... à savoir sur le site des anciens abattoirs.

47. Le magistrat, visiblement soulagé d'avoir une alternative permettant d'accélérer l'effacement des réservations catastrophiques en bord de lac, fait cependant une légère remarque : qu'il a fallu que le préfet émette un „porter à connaissance” sur le plan local de l'habitat arrêté à l'époque par la C2A, pour attirer l'attention de cette structure — qui a vocation, rappelons-le, à faire coopérer les communes —, sur le fait que la zone des anciens abattoirs est sise à cheval sur 3 communes, et qu'il serait peut-être bon d'en faire l'objet d'un projet urbain concerté...

48. Notons, pour clore provisoirement le sujet, que la propriété de Sillingy a été vendue en 2012, avec perte, mais, curieusement, sans fracas...

2. Le bout du tunnel

49. Si l'on prend une carte des environs d'Annecy datant de 1900, on y découvre qu'il existait une voie ferrée reliant Annecy au sillon alpin — car Annecy ne fait pas partie du sillon alpin (voir la fiche sur la réalité géographique). Donc Annecy à Albertville, en passant sur la rive Ouest du lac, pour continuer par Faverges. Cette voie était déclarée d'utilité publique.

Comment passait-elle sur la rive Ouest du lac ? Par un tunnel. Qui existe toujours.

50. On nous parle aujourd'hui de la ligne B.H.N.S. Mais pour la portion Sud, il existait une voie ferrée. Il existait un tunnel. Bref, il existait tout ce qu'il fallait. Les terrains de la voie ferrée n'ont pas été réservés. Une majeure partie a été transformée en piste cyclable. Le tunnel sert de champignonnière au Nord, et de cave à fromage au Sud.

Mais ce n'est pas tout. Les terrains à la sortie du tunnel ont été passés en terrain constructible, afin que tant Sévrier qu'Annecy puisse bloquer l'ennemi héréditaire qui tenterait de passer par là.

Annecy a, qui plus est, implanté ses serres sur des terrains qui auraient pu accueillir les voies nouvelles.

Aujourd'hui, la solution la moins onéreuse serait de réutiliser le tunnel. Mais les sorties sont en partie bloquées. Acheter les terrains est ruineux. Qui plus est, la seule voie supplémentaire : la voie ferrée, a été convertie. Il ne reste donc que les voies existantes, qui ont une largeur fixe...

3. Vérité en deçà de l'avenue de Loverchy, erreur au-delà

51. La C2A avait voté la construction d'un nouveau stade au profit de l'ETG (Evian-Thonon-Gaillard football club). La nécessité d'un tel investissement ne semblait pas crever les yeux de ceux qui les ont pourtant ouverts.

52. Mais voilà que Françoise Camusso apprend par la presse que Jean-Luc Rigaut, qui avait voté, en tant que président de la C2A, pour la construction d'un nouveau stade sur Seynod, défend

maintenant la possibilité d'aménager le stade d'Annecy. Réaction de Françoise Camusso⁸ : « *On ne peut pas d'un côté voter la construction d'un nouveau stade en tant que président de la C2A et, de l'autre, offrir d'aménager sa propre structure en tant que maire d'Annecy.* »

Mais si on peut. La preuve...

⁸ Rapportée dans un article du *Point*, à l'occasion d'un dossier sur les sujets qui fâchent, sur Annecy, en avril 2013.