

Vincent Aubelle ■ David Bayeux ■ Daniel Behar ■ Jean-Luc Bertoglio ■ Jean-Luc Bœuf ■ Jacques Caillousse ■ Chantal Cases ■ Thomas Cavelot  
 Hugues Clepkens ■ Alain Faure ■ Déborah Galimberti ■ Cynthia Ghorra-Gobin ■ Nicolas Kada ■ Laurence Lemouzy ■ Marie Lemoud ■ Emmanuel Négrier  
 Romain Pasquier ■ Jérémie Peltier ■ Alain Pesenti ■ Gilles Pinson ■ Xavier Poulet-Goffard ■ Contre-amiral Antoine de Roquefeuil ■ Alain Venart

Trimestriel N°96 I/2013 (avril)

# Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION



Organisations éducatives  
**De la qualification  
 à la gestion  
 des compétences**



Politiques sociales  
**La recherche  
 démographique  
 a de l'avenir**

## Stratégies territoriales

**Régions  
& métropoles**  
*Quelles règles du jeu ?*



# Régions et métropoles : entre rivalités géopolitiques et agencements coopératifs

Régions et métropoles ont bien des points communs. Constructions politiques les plus récentes, elles sont toutes deux fondées sur la recherche de la pertinence territoriale. Loin de les inciter à constituer le couple « moderne » de notre architecture institutionnelle, cette convergence les place en situation de rivalité géopolitique, selon des configurations très variées au sein du territoire national. Sur ce plan, les jeux semblent faits : la construction politique du niveau méso territorial régional ne peut rivaliser avec la montée en puissance d'un pouvoir métropolitain qui combine supra et interterritorialité. Mais sur le registre de la mise en œuvre des politiques publiques, la situation semble s'inverser. Paradoxalement, la puissance du pouvoir métropolitain ne l'incite guère à se mettre à hauteur des exigences de la métropolisation. La région est-elle alors en mesure d'éviter le risque de « l'agenfication » pour relever le défi de la métropolisation de l'action publique ?

par  
DANIEL BEHAR,  
Professeur à l'Institut  
d'Urbanisme de Paris  
(Université Paris Est),  
Consultant à la  
coopérative Acadie

## Des constructions géopolitiques rivales

La question de la relation entre les régions et les métropoles<sup>1</sup> évolue rapidement. Longtemps considérée comme allant de soi, au nom d'une finalité modernisatrice partagée, elle paraît aujourd'hui davantage problématique, au point de constituer l'enjeu névralgique des équilibres à trouver au travers de l'acte III de la décentralisation. Pour comprendre ce retournement et esquisser quelques hypothèses quant aux évolutions possibles de cette relation, il est nécessaire de l'observer sous deux angles distincts, en considérant successivement ces deux instances comme des constructions politiques, puis comme des opérateurs de politiques publiques (Gaudin, 2011). Selon le point de vue, la perspective différera largement.

### La pertinence territoriale en facteur commun

Émergeant avec les « régions de programme » (1956) et les « métropoles d'équilibre » (1964), régions et métropoles constituent toujours une nouveauté au sein du paysage institutionnel français. Cela tient à la rupture conceptuelle qu'elles opèrent dès l'origine avec les piliers de l'architecture nationale des pouvoirs locaux. Alors qu'avec le département, le législateur s'est attaché à nettement dissocier périmètre administratif et politique et « territoire vécu » (Ozouf, Marignier, 1986), les régions et les métropoles sont des

constructions politiques ayant pour ressort commun de viser l'adéquation entre ces deux types de configurations territoriales. Elles doivent les unes et les autres définir une géographie « pertinente » pour l'organisation politique et la mise en œuvre de l'action publique, c'est-à-dire fondée sur les réalités géographiques et les mutations socio-économiques à l'œuvre. En cela, elles apparaissent comme l'expression même de la pensée modernisatrice et seront au cœur de toutes les tentatives de réforme institutionnelle, administrative ou technocratique qui scanderont ces 50 ans. La Datar fera avec constance l'apologie de ce « couple » moderne, tant au travers de son intitulé – de l'action à l'attractivité régionale – que de ses initiatives majeures, l'appel à coopération métropolitaine par exemple.

Si régions et métropoles ont la quête de l'optimum dimensionnel en facteur commun, leurs concepteurs se sont pourtant attachés à bien distinguer leurs registres respectifs de « pertinence ». Ainsi, si l'on s'en tient aux énoncés originels, la « région de programme » a pour fonction première la planification territoriale. Dit autrement, dans une logique *top-down*, sa pertinence tient à sa capacité à structurer l'interface entre l'État et le local. C'est une géographie du bon niveau méso territorial que les régions doivent dessiner.

Parallèlement, la « métropole d'équilibre » des origines a pour ambition de limiter l'hégémonie parisienne et de rééquilibrer l'armature urbaine. Au travers de dispositifs



Crédit photo: lyon business photo-Fotolia.com

Certaines régions ont tout fait pour encadrer cette émergence de réseaux métropolitains, les circonscrire à leur périmètre et les rabattre sur l'armature urbaine régionale. C'était par exemple le cas en Rhône-Alpes avec la constitution de la « conférence des villes ou agglomérations de Rhône-Alpes » intégrant les deux initiatives de la région urbaine de Lyon et du sillon alpin.

nationaux (la décentralisation tertiaire par exemple), il s'agit en fait de favoriser une dynamique *bottom-up* de montée en puissance du local urbain.

Ce rappel historique fait en réalité largement écho aux enjeux contemporains. Les régions et les métropoles relèvent de registres de pertinence fort différents. Pour les unes, il s'agit d'assurer l'interface entre le global et le local, pour les autres, l'enjeu consiste à organiser le local à la bonne échelle.

En dépit de cette différence majeure, c'est en réalité ce qui constitue leur facteur commun – la prétention à instituer l'échelon pertinent d'action publique – qui structure au long cours leur relation sur le mode de la rivalité géopolitique. Celle-ci est apparue au grand jour lors de l'appel à coopération métropolitaine lancé par la Datar en 2004. D'un côté, certaines régions ont tout fait pour encadrer cette émergence de réseaux métropolitains, les circonscrire à leur périmètre et les rabattre sur l'armature urbaine régionale. C'était par exemple le cas en Rhône-Alpes avec la constitution de la « conférence des villes ou agglomérations de Rhône-Alpes » intégrant les deux initiatives de la région urbaine de Lyon et du sillon alpin, ou mieux encore de l'Auvergne associant Aurillac et le Puy en Velay à Clermont-Ferrand au sein d'un très virtuel

« réseau Clermont Auvergne Métropole ». De leur côté, les acteurs métropolitains n'étaient pas en reste dans leurs tentatives d'autonomisation vis-à-vis du cadre régional. Dunkerque s'est ainsi associé à la Flandre occidentale belge pour à la fois ignorer sa proximité à l'aire métropolitaine lilloise et mieux équilibrer sa relation à la région Nord - Pas-de-Calais.

Au-delà de ce moment de forte visibilité, les rivalités géopolitiques sont constantes entre régions et métropoles mais prennent des formes très variées au sein du territoire national. Sans prétention à l'exhaustivité, on peut ainsi distinguer en premier lieu des situations de conflit latent. C'est le cas de façon exacerbée en Ile-de-France, avant même l'institutionnalisation de la « Métropole de Paris ». La rivalité s'est installée en 2001, avec Paris et s'est prolongée avec la conférence métropolitaine Paris Métropole. Cette tension explicitement située sur le registre du *leadership* territorial est d'autant plus prégnante que la surface de recouvrement géographique entre les deux instances est maximale, la région étant à même de constituer aux yeux de certains, le périmètre métropolitain. Si la configuration spatiale diffère largement en Rhône-Alpes, avec Lyon, la rivalité de *leadership* est du même ordre entre deux

constructions politiques qui revendiquent chacune la place de *primus inter pares* – hors région-capitale – au niveau national.

D'autres cas bien connus relèvent davantage de la « guerre froide », au travers de formes plus ou moins discrètes de Yalta territoriaux. On pense notamment au Nord - Pas-de-Calais et plus encore à Midi-Pyrénées où la région privilégie clairement, au nom de l'équilibre territorial, l'espace « non-métropolitain » et l'appui aux villes moyennes.

On peut considérer que la cohabitation plus ou moins contrainte caractérise l'ordinaire de ces relations régions/métropoles, qu'il s'agisse du cas de grandes régions où la pression est atténuée par la présence de plusieurs métropoles et l'absence de *leadership* métropolitain (Provence - Côte d'Azur avec Marseille et Nice), ou à l'inverse de la situation de régions – et donc de capitales régionales – de taille plus modeste pour lesquelles l'union des forces en présence constitue une condition existentielle (Picardie et Amiens, Bourgogne et Dijon...).

Autrement dit, on l'aura compris, les situations de bonne entente (apparente), telle la Bretagne, font exception.

### Une tension structurelle et de plus en plus déséquilibrée

Cet état des lieux, fort subjectif, illustre une situation de tension structurelle et de plus en plus déséquilibrée, entre les deux registres de pertinence territoriale évoqués précédemment. La structuration d'un niveau méso territorial, d'interface entre le global et le local s'avère beaucoup plus délicate que la montée en puissance d'agencements urbains.

#### *La région : entre méso territoire et interface, un pouvoir structurellement faible*

La fabrication, dans le contexte français d'un État unitaire, d'un niveau politique entre « la grande nation (l'État) et les petites patries (les communes) » est par essence hypothétique (Behar, Estèbe, 2012). L'équilibre structurel entre ces deux poids lourds identitaires est tel qu'il laisse peu de place à un échelon intermédiaire bâti sur le même mode. C'est ce qui explique *a contrario* la permanence du département fondé sur une autre légitimité politique (l'égalité territoriale) et rend délicate l'installation du pouvoir régional.

Au-delà des explications d'ordre géométrique (taille réduite des entités régionales, périmètres peu ou prou arbitraires...), on peut faire l'hypothèse que leurs difficultés existentielles sur le plan politique tiennent à l'ambiguïté de leur ressort constitutif : la pertinence

territoriale qu'elles incarnent est-elle « absolue » – le bon niveau intermédiaire entre l'État et le local – ou « relative » – le niveau optimal pour interfacer le local et le national ? Le passage d'une instance technico-administrative (établissement public) à une entité politique (collectivité territoriale) a incité les régions à affirmer une pertinence absolue, illusoire dans le modèle national français.

En réalité, au quotidien, le pouvoir régional est structurellement au sein des systèmes d'acteurs, un « pouvoir faible » dont l'action relève plutôt de l'intermédiation. Ainsi la combinaison de leur échelle d'intervention et de leurs compétences place le plus souvent les régions en situation de maîtrise d'ouvrage partagée, là avec la SNCF, ici avec l'Éducation nationale, ailleurs avec les opérateurs locaux.

#### *La métropole : puissance de la dialectique entre le supra et l'inter territorial*

En regard de cette difficulté constitutive du positionnement régional, la dynamique métropolitaine est d'une tout autre nature.

Elle bénéficie en premier lieu d'un adossement à une mutation du réel, objectivable, observable par tout un chacun : l'extension spatiale continue du fait urbain. Les élus locaux ont su surfer sur cette vague, à partir des années 2000, en prenant appui sur les dispositifs intercommunaux pour conforter leur pouvoir. L'intercommunalité a enclenché, selon des configurations locales très variables, une double dynamique géopolitique. Tout d'abord, la prudence de la construction intercommunale, fondée sur le respect des identités communales a en réalité produit une forme de supra territorialité de fait, en instituant en particulier un *leadership* intégrant un territoire d'agglomération. Une fois cette base établie, il était possible de la compléter par les dispositifs plus informels de coopération interterritoriale que constituent les pôles métropolitains.

C'est cette dialectique de l'inter et du supra territorial qui assure aujourd'hui la montée en puissance du pouvoir métropolitain, avant même sa reconnaissance institutionnelle. Cette dynamique politique est d'autant plus favorable qu'elle entraîne derrière elle la constitution de coalitions d'acteurs sociopolitiques, selon des régimes variés, ce qui amplifie sa puissance (Pinson, 2009).

Sur ce registre géopolitique, les jeux paraissent faits. La dynamique est du côté des métropoles. On en veut *a contrario* pour preuve, les signes de désintérêt du personnel politique vis-à-vis du pouvoir régional, les fonctions au sein des exécutifs régionaux étant les plus aisément abandonnées en cas de cumul des mandats.



## Entre opérateurs de politiques publiques : une obligation de coopération

Si l'on observe cette relation entre régions et métropoles en considérant celles-ci en tant qu'opératrices de politiques publiques, et au travers des stratégies qu'elles mettent en œuvre à ce titre, la situation apparaît plus ouverte.

### La puissance métropolitaine au défi de la métropolisation

Paradoxalement, la dynamique géopolitique des métropoles semble limiter leur performance face à la métropolisation. En effet, les métropoles tendent à concevoir et à mettre en œuvre leurs politiques selon un mode qui constitue le reflet de leur construction géopolitique. Cette dernière repose sur leur capacité à englober des territoires. De la même manière, les stratégies qu'elles impulsent sont fondées sur l'addition des forces et fonctions présentes sur les différents territoires qu'elles intègrent. Il n'est qu'à observer le succès généralisé du « concept » de polycentrisme pour qualifier les stratégies métropolitaines. L'emploi « tout terrain » de ce terme indique bien la logique desdites stratégies : intégrer les territoires et structurer les politiques métropolitaines au travers de processus garantissant les identités respectives, en procédant au pire à leur juxtaposition, au mieux à leur addition. C'est ainsi qu'est affiché le développement métropolitain du Grand Paris, autour de ses « clusters ». Chacun des territoires concernés dispose de sa signature économique qui renvoie à une spécialisation par filière. Et la politique métropolitaine consisterait à organiser ce polycentrisme sectoriel. Le Grand Lyon et son pôle métropolitain développe une logique voisine : à La Part Dieu, le centre d'affaires, à Gerland le biopôle, à Saint-Étienne le design, à Saint-Exupéry et au nord Isère la logistique...

Cette conception des stratégies métropolitaines, de type organique – à chaque territoire sa fonction spécialisée et peu ou prou exclusive – est loin de répondre aux défis de la métropolisation, qui met les territoires en système de façon bien plus complexe. Là où le développement de « l'avantage métropolitain » (Halbert, 2010) consisterait à rechercher les formes d'hybridation fonctionnelle et spatiale, le pouvoir métropolitain, par prudence géopolitique tend à privilégier les spécialisations dans le cadre d'un polycentrisme bien ordonné. Il ne semble pas avoir franchi le pas de la régulation systémique.

### Les 3 scénarii de la territorialisation régionale

Qu'en est-il alors de la conception des stratégies régionales ? Le positionnement stratégique des régions semble balancer entre trois postures.

#### *Les limites du Projet régional*

Durant vingt ans, on peut considérer que pour l'essentiel, les régions ont cherché à mobiliser leurs politiques et leurs moyens aux fins de constituer un « projet régional », lui-même facteur d'installation du pouvoir régional sur la scène territoriale. C'est dans cette logique qu'étaient conçus les différents schémas dont les régions ont la responsabilité. Le Schéma régional d'aménagement du territoire (SRADT) constituait, en particulier dans ses versions initiales, l'énoncé du projet régional, affirmant l'identité de l'espace régional. Cette production identitaire était ensuite déclinée au sein des différents schémas sectoriels. Ainsi, on a pu observer comment la première génération, au tournant des années 2000 de Schémas régionaux de développement économique (SRDE), prétendait assurer le développement de modèles économiques singuliers, inscrits dans les périmètres administratifs des régions (Behar, Estèbe, 2006) ! Les politiques contractuelles des régions participaient du même objectif, notamment, de Rhône-Alpes à la Picardie en passant par l'Auvergne ou la Bretagne, en organisant une couverture territoriale exhaustive par des pays, construits de fait comme les circonscriptions locales du pouvoir régional. Enfin dans les cas où le volontarisme régional était le plus puissant, leurs compétences sectorielles étaient elles aussi mobilisées en ce sens. On pense en particulier à la politique régionale des transports en Rhône-Alpes conçue comme le levier premier d'affirmation du projet régional.

Si elle est toujours présente dans la rhétorique régionale, cette logique fondatrice paraît aujourd'hui en voie d'épuisement. Les régions n'ont plus les moyens budgétaires, mais aussi politiques de tenir ainsi au travers de leurs schémas, de leurs contrats et de leurs compétences l'unité régionale.

On observe alors une tension au sein des régions entre deux dynamiques d'évolution.

#### *La tentation de la transposition étatique au risque de l'agencification*

La première consiste à affirmer la région comme niveau de conduite des politiques publiques par transfert et transposition des compétences et responsabilités d'autres niveaux : ceux du département et de l'État. C'est ainsi que quelques régions expé-



Credit photo : wikimediacommons-Claude TRUONG-NGOC

Quelques régions expérimentent depuis quelques années la proposition législative – aujourd’hui caduque – du rapprochement entre la région et ses départements. Au-delà du cas singulier de l’Alsace, on pense notamment à la Haute Normandie où le dispositif « 276 » relève d’une logique d’intégration des politiques régionales et départementales, dans leurs relations aux territoires.

rimentent depuis quelques années la proposition législative – aujourd’hui caduque – du rapprochement entre la région et ses départements. Au-delà du cas singulier de l’Alsace, on pense notamment à la Haute Normandie où le dispositif « 276 » relève d’une logique d’intégration des politiques régionales et départementales, dans leurs relations aux territoires.

On peut considérer que le processus entamé au moment du Grenelle, de renforcement des liens avec l’État local aux fins de coproduction de schémas (le schéma régional de cohérence écologique notamment) s’inscrit dans une même dynamique, même s’il confère à la région une position davantage « néo-régalienne ».

C’est aussi dans cette perspective que l’on peut lire les revendications régionales visant à renforcer le poids réglementaire de leurs schémas et certaines dispositions du projet de loi « acte III » de la décentralisation : une forme de substitution de la région à l’État local.

Qu’il s’agisse d’aller chercher les compétences de l’État ou des départements, la perspective consiste bien à renforcer le niveau régional dans sa fonction de conduite des politiques publiques. Cette logique présente, quant à la place à terme de la région au sein

de l’architecture institutionnelle territoriale, un risque que les acteurs métropolitains perçoivent à l’inverse comme une opportunité. Les régions pourraient s’inscrire dans la même trajectoire que les départements : un renforcement de leurs compétences engageant un processus « d’agencification », de dépolitisation régionale et se concluant donc par une victoire politique définitive des métropoles.

### *Le défi de la métropolisation de l’action publique*

L’autre dynamique à l’œuvre aujourd’hui au sein des régions vise moins à conforter le niveau régional en tant que tel qu’à développer des fonctions d’interface. Il s’agit en quelque sorte de considérer que la métropolisation et les processus d’interdépendances territoriales à grande échelle qu’elle signifie viennent renouveler et donner un sens plus important à la fonction originelle d’interface scalaire conférée aux régions. La région ne serait pas dans l’absolu un niveau plus pertinent que les autres pour conduire les politiques publiques. Ce serait en revanche un niveau particulièrement pertinent pour assurer les « mises en système » que la métropolisation requiert. Certaines régions ont expérimenté cette fonction dans le champ

du développement économique, notamment au travers du dispositif des pôles de compétitivité qui exige des mises en réseaux multiples à la fois des acteurs et des territoires. Le champ des politiques environnementales et en particulier des politiques énergétiques est aussi très propice au développement d'une telle fonction de mise en réseau, afin d'assurer les synergies entre les différentes sources énergétiques et de maîtriser les relations entre bassins de production et bassins de consommation. Plus globalement, ces interdépendances territoriales conduisent certaines, telle la Picardie, au travers de leurs Schémas d'aménagement et de leurs politiques de développement à adopter une telle posture, visant par exemple dans le cas picard à inciter à la structuration d'une « métropole en réseau » ou à chercher à capter au profit du territoire régional les ressources métropolitaines extérieures (Grand Paris et Lille).

Avec ces quelques exemples, et au travers de cette recherche des mises en système, on peut considérer que les régions seraient à même de développer une fonction à la fois indispensable et en jachère : métropoliser l'action publique.

poles, mais surtout exige la montée en puissance d'une fonction de mise en systèmes au sein de l'action publique dont les régions sont en mesure de se saisir. La seconde a trait à la réforme institutionnelle à venir. Pour la première fois, celle-ci ne prétend pas régler le jeu au travers d'une réorganisation du mécanisme des institutions et de la mise en place du jardin à la française des compétences sectorielles. En cela, elle s'éloigne à bas bruit de la logique de la pertinence absolue dont les métropoles se réclament.

Ces deux opportunités ne permettent pas seulement d'envisager une forme de rééquilibrage des dynamiques entre régions et métropoles. Elles constituent surtout une incitation puissante à inventer entre elles des agencements coopératifs. Entre espace métropolitain et processus de métropolisation, entre pertinences absolue et relative, entre logique de complémentarité et logique de mise en système, ce sont des formes d'interpellation réciproque entre régions et métropoles qui seront nécessaires et qui pourraient davantage politiser la scène territoriale. En espérant qu'en regard de ce défi, les métropoles ne céderont pas à la tentation hégémonique!

## Vers des agencements coopératifs ?

D.B.

Si, sur le registre géopolitique, entre métropoles et régions, le rapport de forces est nettement en faveur de ces dernières, on fait ici l'hypothèse que rien n'est joué sur le plan de la conduite des politiques publiques. Les régions bénéficient de deux opportunités pour développer leur « capacité politique » (Pasquier, 2012). La première tient au caractère extensif du processus de métropolisation, qui non seulement ne peut être circonscrit au périmètre institutionnel des métro-

1. On fait référence ici, au travers du terme « métropole », non pas à un statut juridique – celui offert par la loi de 2010 ou celui à venir avec le projet de loi en cours – mais aux ensembles géopolitiques constitués par les grandes villes et leurs intercommunalités (communautés urbaines le plus souvent) avec les pôles métropolitains.

## Bibliographie

- BEHAR D., ESTEBE P., « Décentralisation : sortir du local et s'émanciper de l'État », *Pouvoirs Locaux*, n° 92, mars 2012.
- BEHAR, D., ESTEBE, P., « Développement économique : la fausse évidence régionale », *Les Annales de la Recherche urbaine*, n° 101, p. 41-49, novembre 2006.
- GAUDIN JP., « Une approche systémiste du rôle des régions », *Les politiques régionales en France*, Barone S. (dir), éd. La Découverte, Paris, 2011.
- HALBERT L., *L'avantage métropolitain*, éd. PUF, Paris, 2010.
- OZOUF MARIGNIER, MV., « De l'universalisme constituant aux intérêts locaux : le débat sur la formation des départements en France (1789-1790) », *Économies, Sociétés, Civilisations. Annales*, 41<sup>e</sup> année, n° 6, 1986, p. 1193-1213.
- PASQUIER R., *Le pouvoir régional*, éd. Presses de Sciences Po, Paris, 2012.
- PINSON, G., *Gouverner la ville par projet*, éd. Presse de Sciences Po, Paris, 2009.