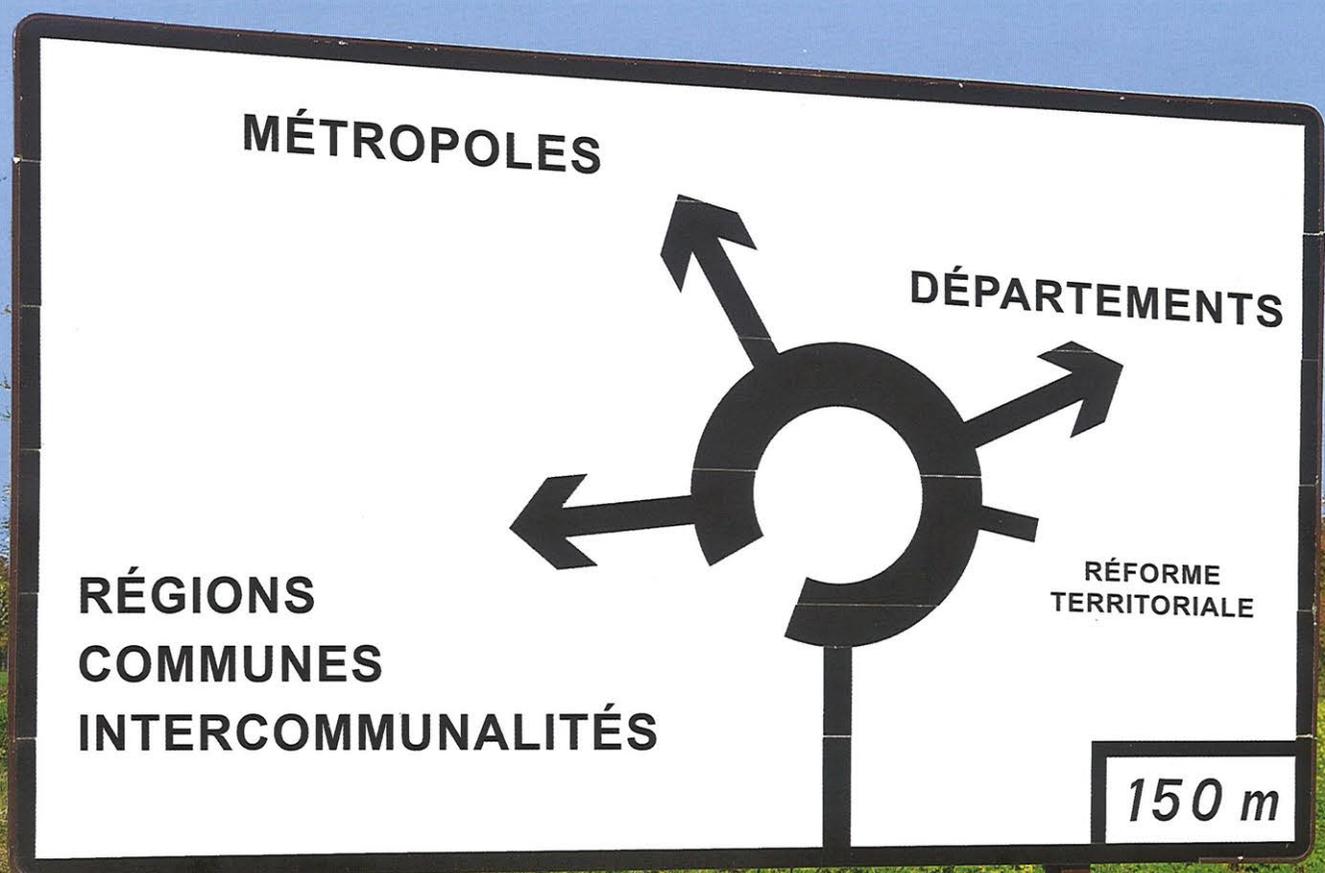


# études foncières

LA REVUE DES ACTEURS DU FONCIER, DES TERRITOIRES ET DE L'IMMOBILIER

## 13 RÉGIONS : ET LE FONCIER DANS TOUT ÇA ?



# Régions/métropoles : le binôme modernisateur de l'action territoriale ?

La question de la relation entre les régions et les métropoles<sup>1</sup> apparaît comme le fait nouveau généré par la réforme territoriale et les trois lois qui la composent. Cette relation n'est pas nouvelle mais elle a longtemps été considérée comme allant de soi, au nom d'une finalité modernisatrice partagée. Et elle paraît aujourd'hui davantage problématique, au point de constituer l'enjeu névralgique des équilibres à trouver au travers de la réforme territoriale.

Par Daniel Béhar,  
géographe, professeur à l'École d'Urbanisme  
de Paris (Université Paris Est) et consultant à la  
coopérative Acadie

1- On fait référence ici, au travers du terme « métropole », non seulement à un statut juridique – celui institué par la loi MAPTAM – mais aux ensembles politiques constitués par les grandes villes et leurs intercommunalités.

**“ LA RELATION  
ENTRE RÉGIONS ET  
MÉTROPOLES NE VA  
PAS ÊTRE RÉGIE PAR  
LA RÈGLE, MAIS BIEN  
DAVANTAGE PAR LA  
NÉGOCIATION ”**

## LA PERTINENCE TERRITORIALE EN FACTEUR COMMUN

Émergeant voilà un demi-siècle 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 départementement, le législateur s'est attaché à nettement dissocier périmètre administratif et politique et « territoire vécu », 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 en 2004, 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 nationaux (la décentralisation tertiaire par exemple), il s'agit en fait de favoriser une dynamique de montée en puissance du local urbain.

Ce rappel historique fait largement écho aux enjeux contemporains. Les régions et les métropoles relèvent de registres forts différents de pertinence. Pour les unes – les régions – il s'agit, dans une logique « verticale », d'assurer l'interface entre le global et le local. Pour les autres – les métropoles – l'enjeu, plutôt « horizontal », 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.

À quelques exceptions près – la Bretagne, peut-être – les rivalités de pouvoir et de leadership entre les régions et les capitales régionales ont accompagné partout la montée en puissance de la décentralisation, selon des figures très diverses : conflit ouvert entre Lyon et la région Rhône Alpes, Yalta territorial entre Toulouse et Midi-Pyrénées, cohabitation contrainte dans les « petites » régions (Amiens/Picardie...).

## UNE RIVALITÉ GÉOPOLITIQUE EXACÉRBERÉE PAR LA RÉFORME TERRITORIALE

En regard de cette histoire longue, la réforme territoriale récente ne change pas la donne. Elle marque un point d'aboutissement et amplifie cette rivalité. L'aboutissement tient à la montée en puissance institutionnelle de ces deux instances. Du côté de la région, cela prend la forme de la dilatation de leurs périmètres et de l'affirmation de leur rôle de « *chef de file* », dans les champs de la planification et du développement économique. Mis à part les cas

l'affirmation régionale au travers du renforcement de sa fonction planificatrice, en conférant une dimension prescriptive au schéma régional d'aménagement<sup>2</sup>. Mais comment articuler cette prérogative de la région avec celle des métropoles et du document d'urbanisme dont elles ont directement ou indirectement la charge, le SCOT ? La réponse est on ne peut plus prudente. Le SCOT devra prendre en compte les objectifs du SRADDET et être compatible avec ses règles générales. Autrement dit, le SRADDET viendra redire ce qu'énoncent la plupart des SCOT : maîtrise de la consommation urbaine, incitation à la régénération urbaine... En matière de développement économique, la difficulté du partage des compétences est encore plus sensible. En dépit de l'affirmation réitérée du chef de filat régional, il est impossible d'imaginer une exclusivité régionale laissant de côté l'intervention des métropoles sur ce sujet. C'est donc uniquement le segment de compétence « *aides aux entreprises* » qui est dévolu de façon

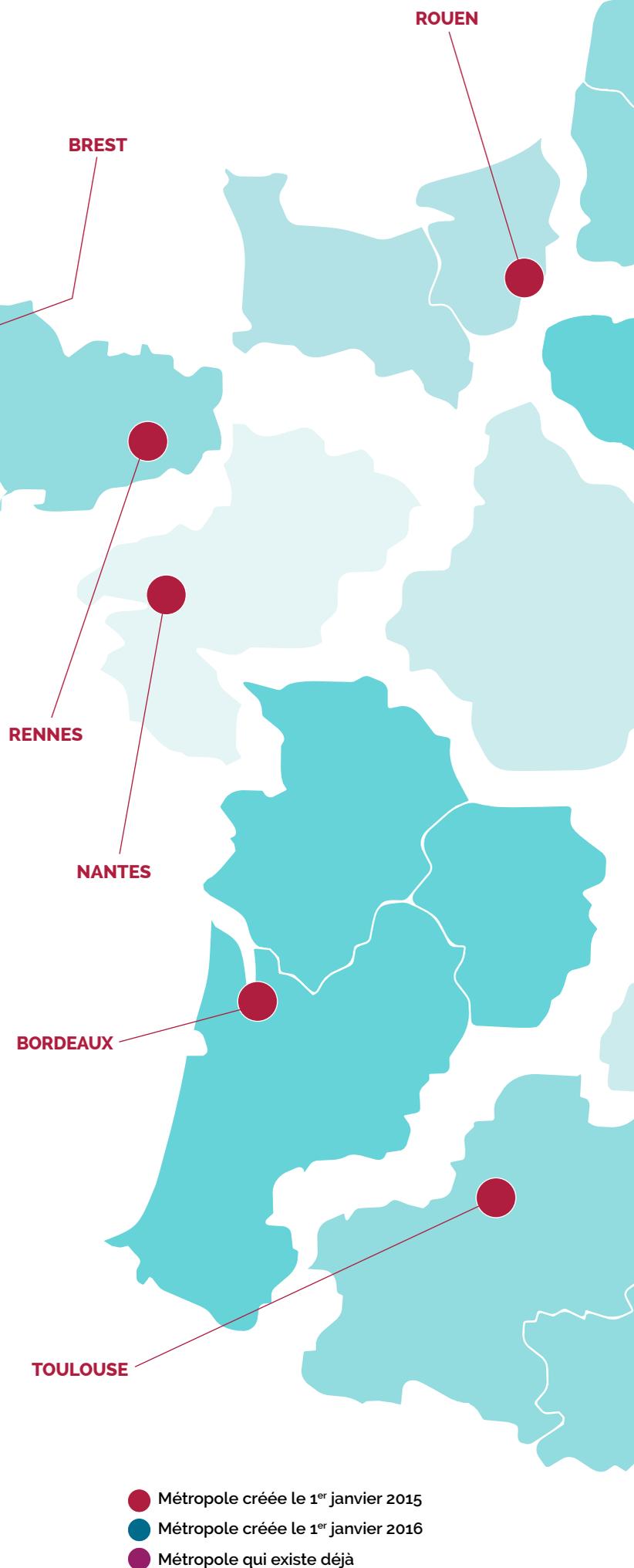
## “ LA MÉTROPOLISATION CONSTITUE AUJOURD'HUI UN PROCESSUS MULTIFORME DE MISE EN SYSTÈMES DES TERRITOIRES QUI COUVRE UNE GRANDE PARTIE DES ESPACES RÉGIONAUX ”

particuliers de Paris, Lyon et Marseille, la transformation en « *métropoles* » d'une dizaine d'intercommunalités de grandes villes ne modifie pas véritablement leurs prérogatives et compétences, à l'exception de la possibilité d'appel à compétences de l'État, de la région ou du département par la voie conventionnelle. En revanche, ce statut particulier leur confère une visibilité inédite. Cinquante ans après leur émergence, ces deux institutions sont enfin simultanément au premier rang de la scène territoriale.

Ces deux emblèmes de la modernisation territoriale constituent-ils pour autant un binôme cohérent ? Le législateur a anticipé le risque de concurrence en mobilisant pour régir leur relation le principe éprouvé depuis 1982 de la spécialisation des compétences. Las, leur fonction modernisatrice partagée ne prête pas aisément à leur distinction. Ainsi, la loi NOTRe met-elle en avant

exclusive aux régions. Au final, il ressort de cet exercice de répartition des rôles entre niveaux territoriaux, moins un paysage clarifié par le biais d'un emboîtement et d'une spécialisation, que l'affirmation de deux puissances rivales, parce que toutes deux légitimées dans une fonction généraliste au service du développement territorial. Ce constat suggère que la relation entre régions et métropoles ne va pas être régie par la règle, mais bien davantage par la négociation. Entre des puissances régionales et métropolitaines somme toute équilibrées, plus les compétences sont spécialisées, plus il est nécessaire de les coordonner et donc de négocier pour les agencer de façon efficace. Ainsi, lorsque dans le cas du Grand Paris la loi prévoit que la métropole détiendra la compétence « *habitat* »

2- Le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité de territoires (SRADDET)





tandis que la région conserve celle des transports, on comprend que la gestion urbaine passera par un ajustement constant entre ces politiques.

## PARTAGE DES TERRITOIRES OU DES FONCTIONS ?

Comment va fonctionner la cohabitation entre ces deux « têtes d'affiche » de l'action territoriale ? À ce stade, deux scénarios sont envisageables.

Le premier semble se dessiner sous nos yeux, dans la foulée des récentes élections régionales. Il consiste en un partage des territoires. Puisque les métropoles bénéficient maintenant d'une représentation politique et institutionnelle reconnue, l'enjeu serait celui d'une symétrie en faveur des autres territoires. La puissance évocatrice, bien que contestable de la « France périphérique » se conjugue à l'importance du vote protestataire lors de ces élections pour inciter les nouveaux exécutifs régionaux à se faire les porte-paroles de ces territoires « à l'abandon ». Ils invoquent ainsi les vieilles lunes de l'aménagement du territoire « à la française » (l'équilibre, le polycentrisme...) pour dessiner une géographie duale des espaces régionaux entre métropoles d'un côté et rural et villes moyennes de l'autre. Si ce scénario paraît jouable d'un point de vue géopolitique, il l'est moins sous l'angle de la conduite des politiques publiques. En effet, par construction, les politiques régionales relèvent pour l'essentiel du registre du développement (économie, enseignement supérieur et recherche, grands équipements...). Elles s'adressent donc de fait aux territoires métropolitains. Ce scénario - en fait déjà à l'œuvre bien souvent - consiste donc à faire le grand écart entre un discours de rééquilibrage territorial fondant des politiques contractuelles qui mobilisent de façon marginale les moyens de la région et en regard, des politiques sectorielles plus discrètes mais bien plus conséquentes, en faveur des métropoles. Le second scénario part de l'hypothèse que la reconfiguration des périmètres institutionnels peut faire évoluer les fonctions des acteurs en présence. D'un côté, ont été mises en place des « régions XXL » qui non seulement se déploient sur de vastes périmètres, mais surtout ont perdu la faible consistance identitaire que certaines pouvaient avoir précédemment (cf. le grand Est vs l'Alsace...). À l'inverse, les grandes villes ont acquis le statut inédit de métropole, mais sauf exception (Marseille), ce changement institutionnel s'est fait à périmètres constants.

De ce double constat - dilatation des espaces régionaux et institutions métropolitaines installées sur des périmètres

restreints - on déduit deux hypothèses sur le plan fonctionnel. En premier lieu, l'élargissement des régions pourrait en amener à changer de place et de fonction. Jusqu'à présent, elles se sont le plus souvent comportées comme la couche supérieure du millefeuille des pouvoirs locaux, en charge d'un mandat similaire aux autres, celui du « développement local ».

C'est ainsi qu'elles ont construit leurs relations à l'État - au travers des contrats de plan État/Région, notamment - pour obtenir de ce dernier les moyens d'un équipement du territoire régional, des rocades de villes moyennes aux infrastructures universitaires. Ce faisant, leur rôle ne différait guère de celui des autres collectivités territoriales. Avec leurs nouveaux périmètres, on peut émettre l'hypothèse que les régions sont en mesure de changer de place, de « sortir du local » en quelque sorte, pour se rapprocher de l'État. Des Régions étatisées - du point de vue de leurs périmètres mais aussi de leurs prérogatives (aides aux entreprises, délivrance des fonds européens, planification prescriptive...) - pourraient renverser leur relation contractuelle pour davantage négocier avec l'État un mandat au service du développement national : quelles sont les contributions spécifiques que de grandes régions telles l'Île-de-France, Rhône Alpes élargie ou le Grand Sud Ouest peuvent mettre en œuvre pour assurer la performance du « système France » ?

Les régions pourraient ainsi s'éloigner des métropoles, se positionner davantage comme une forme de territorialisation du pouvoir étatique. Mais elles pourraient simultanément venir compléter les fonctions des métropoles pour traiter la question métropolitaine. En effet, celle-ci ne se limite pas spatialement au périmètre institutionnel de ces dernières. La métropolisation constitue aujourd'hui un processus multiforme de mise en systèmes des territoires qui couvre une grande partie des espaces régionaux. Instaurer des dispositifs de réciprocité sur tous les plans, sur la base des interdépendances croissantes entre les métropoles et les espaces métropolisés, tel pourrait être le nouveau mandat des régions.

Positionnées sur le même registre de la modernisation de l'action territoriale, régions et métropoles sont largement rivales. Est-on condamné pour autant à l'évitement mutuel, au travers d'un partage des territoires, ou peut-on imaginer que la réforme territoriale ouvre une nouvelle perspective, celle d'un repositionnement régional, plus près de l'État et d'une complémentarité métropoles/régions face aux enjeux complexes de la métropolisation ? ■