

Hors-série

n° 49 20 €

[www.urbanisme.fr](http://www.urbanisme.fr)

LA REVUE

# urbanisme

Ile-de-France  
Les défis d'une région  
métropolitaine



# Paris, Lyon, Marseille, les Régions, face aux Métropoles ou tout contre l'État ?

Le projet de loi portant une nouvelle organisation territoriale de la République modifie profondément les compétences des Régions et des Départements au profit des premières. Précédemment, la loi MAPTAM a conforté les métropoles, notamment celles de Paris, Lyon et Marseille qui seront dotées dès 2016 d'un statut et de compétences spécifiques. Alors qu'un autre projet de loi prévoit une nouvelle carte des Régions, il apparaît d'autant plus nécessaire de repenser radicalement les relations Régions/Métropoles.

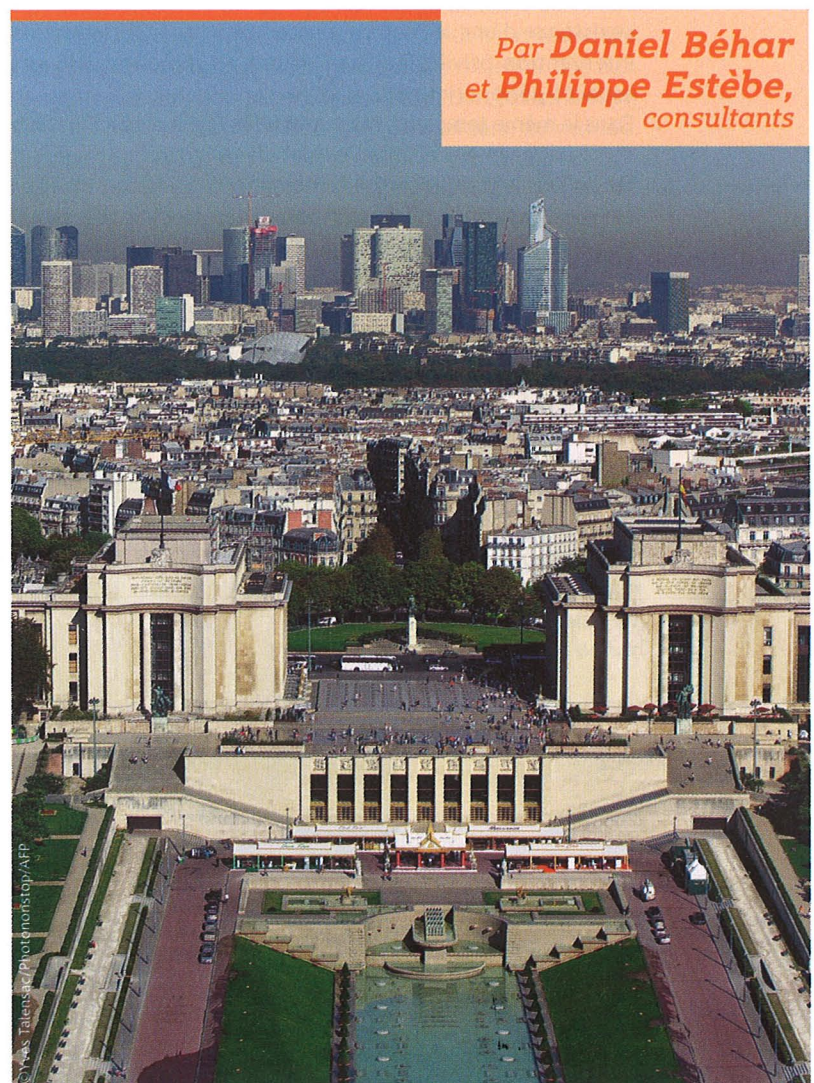
Depuis les années 1960, le débat politique territorial oppose les Anciens aux Modernes, les premiers tenants de la Commune et du Département, les seconds des Métropoles et des Régions. Au moment où les Modernes paraissent – du moins au niveau législatif – en passe de l'emporter, il est plus que temps de s'intéresser à ce couple Région/Métropole, promu par la DATAR depuis sa création, dont les relations ne semblent pas si simples. Les cas de Paris, Lyon et Marseille en constituent une illustration démonstrative.

## RIVALITÉS GÉOPOLITIQUES ET SCHIZOPHRÉNIE TERRITORIALE

La réforme territoriale en cours tend à renforcer simultanément, sur le plan institutionnel et politique, les Métropoles et les Régions. La loi MAPTAM<sup>1</sup> affirme le pouvoir urbain en créant de nouvelles institutions métropolitaines (cas de Paris), qui fusionnent et élargissent le périmètre des intercommunalités (cas de Marseille) ou disposent d'un statut spécifique en aspirant les compétences départementales (cas de Lyon). La réforme régionale à venir prend pour principe d'élargir les périmètres des Régions (pour Rhône-Alpes dans le cas présent) tout en spécifiant leurs compétences et en leur conférant un pouvoir prescriptif.

Dans quel contexte s'inscrit cette montée en puissance concordante des pouvoirs régionaux et métropolitains ?

À Paris, Lyon et Marseille, c'est un climat de rivalité géopolitique qui paraît dominer. Dans le cas lyonnais, le conflit de leadership entre le président de la Région Rhône Alpes et celui de la future Métropole est public depuis de longues années, au point d'inquiéter les acteurs consulaires et économiques<sup>2</sup>. À Paris, une rivalité du même ordre s'est installée depuis bientôt dix ans, qui a scandé les étapes d'émergence de la Métropole du Grand Paris. Cette rivalité s'est cristallisée lors de l'élaboration du schéma directeur



Par **Daniel Béhar**  
et **Philippe Estèbe**,  
consultants

© ASFALENS / PHOTOHISTOP/AFIP



--- régional (SDRIF) autour de deux visions antagoniques de l'espace métropolitain<sup>3</sup>. Elle a ensuite opposé deux conceptions du pouvoir métropolitain (confédéré *versus* intégré). Elle s'est enfin portée sur la répartition des compétences entre Région et Métropole (transports *versus* logement). La situation marseillaise semble – pour l'instant ? – faire exception faute de leadership politique métropolitain avéré. Ce climat de rivalité conduit les Régions concernées à concevoir leurs politiques selon deux modèles opposés.

Leurs politiques à vocation directement territoriales – fondées sur un principe d'équilibre – ignorent volontairement les spécificités métropolitaines pour développer des formes de compensation à l'endroit des territoires non métropolitains (ou considérés comme tels). C'est particulièrement le cas des dispositifs contractuels portés par les trois Régions, fondés sur une logique de « développement territorial » et organisés selon une maille géographique réduite. Les Régions s'affichent comme des Robins des Bois territoriaux au service des territoires non métropolitains : la grande couronne en Ile-de-France, les espaces de montagne en Rhône-Alpes, les espaces ruraux de faible densité en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Même si, récemment, les Régions prennent en compte le phénomène métropolitain, c'est souvent pour en dénoncer les risques d'une trop grande polarisation.

Cette posture, centrée sur les exigences d'équilibre territorial, ne relève pas seulement du temps long et de « l'ADN régional », elle est réactivée par la rhétorique récente mettant en avant l'existence d'une « fracture territoriale » qui justifierait une intervention privilégiée des Régions en direction de leurs espaces périphériques.

Dans le même temps, les responsabilités régionales en matière de développement économique et d'enseignement supérieur les conduisent à placer de fait leurs politiques sectorielles et leurs capacités d'investissement les plus significatives au service du développement métropolitain. Parce que ces politiques ignorent en général l'approche territoriale pour être davantage fondées sur des logiques sectorielles de filières et sur des critères de qualité et de faisabilité des projets,

elles divergent des intentions affichées par les politiques régionales d'aménagement.

Rivalité géopolitique plaçant les Régions sur la défensive et schizophrénie sur le plan des politiques publiques entre rhétorique de l'équilibre territorial et pratiques favorables au développement métropolitain : cet état des lieux sera-t-il modifié par la refonte de la carte régionale ? C'est possible pour d'autres situations : si la fusion Languedoc-Roussillon/Midi-Pyrénées est confirmée, le face-à-face fameux entre la Région et Toulouse sera amené à évoluer. Mais les situations des Régions Ile-de-France, Rhône-Alpes et PACA ne seront modifiées qu'à la marge.

Pour Paris, Lyon et Marseille, si la donne des relations Régions/Métropoles doit changer, c'est sur un tout autre registre qu'il faut en chercher les prémices.

### ENTRE RÉGIONS ET MÉTROPOLIS : LA MÉTROPOLISATION

Ce partage des territoires – aux unes les espaces métropolitains, aux autres les périphéries « décrochées » – s'estompe devant un nouveau partage des fonctions : alors que Paris, Lyon et Marseille institutionnalisent leur statut métropolitain, les Régions prennent progressivement en charge les phénomènes de métropolisation et leurs impacts territoriaux bien au-delà des limites des métropoles institutionnelles.

Cela tient d'abord au processus de débordement de la métropole hors de son périmètre institutionnel, vers des territoires qu'on ne peut plus qualifier de ruraux ou non métropolitains.

Ainsi le périmètre de la Métropole du Grand Paris laisse de côté Roissy, Saclay ou Marne-la-Vallée. La constitution de la métropole lyonnaise à périmètre constant ignore l'aéroport de Saint-Exupéry et plus largement le Nord-Isère. À Marseille, malgré le très vaste périmètre retenu (plus de quatre fois celui du Grand Paris), le débordement métropolitain est patent, tant vers Avignon que Toulon.

Au-delà, comme partenaires du développement des territoires

Des maires  
des Bouches-du-  
Rhône défilent  
lors d'une  
manifestation  
contre le projet  
de métropole





dités périphériques, les Régions se confrontent à la complexité du processus de métropolisation. En raison de la mobilité des personnes et des biens, les territoires se spécialisent et deviennent de plus en plus interdépendants. L'espace alpin et ardéchois, le sud de la Bourgogne et l'est de l'Auvergne s'intègrent au vaste système de la métropolisation lyonnaise. Le développement du Val de Durance ou des Hautes-Alpes ne se peut désormais se penser qu'en étroite relation avec l'ensemble marseillais, qu'il s'agisse des prévisions d'habitat, de transport, d'économie ou de partage de la ressource en eau. Les deux Régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes sont ainsi conduites à fonder leurs stratégies de développement et d'aménagement sur ces systèmes métropolisés, productifs et résidentiels<sup>4</sup> qui solidarisent les espaces urbanisés et les territoires ruraux et de montagne. Ce partage des tâches n'est cependant pas général. En Ile-de-France, l'espace régional n'englobe pas le système productif et résidentiel du Grand Paris. À la différence de Rhône-Alpes et de Provence-Alpes-Côte d'Azur, les relations de la région capitale s'organisent à l'échelle nationale. C'est ce qui fait à la fois la puissance intégratrice de la métropole parisienne et sa fragilité en termes d'attractivité comparée à Lyon et à Marseille. Elle ne dispose pas à proximité de cette diversité d'offres résidentielles et productives qui fait le dynamisme actuel des métropoles marseillaise et lyonnaise. Dès lors, la question n'est pas la pertinence du périmètre régional et sa capacité à englober l'ensemble des impacts de la métropolisation, mais plutôt la nature des fonctions et des phénomènes de métropolisation que le périmètre régional permet d'appréhender et de traiter. Ce qui conduit à considérer ces trois Régions comme des relais stratégiques et fonctionnels entre l'espace national et les trois principales villes françaises.

### LES RÉGIONS, PARTENAIRES DE LA NATION ?

Depuis la décentralisation, les Régions se sont attachées à reproduire la figure de la Nation. Il s'agissait pour elles principalement d'organiser un espace politique régional, en produisant leur propre maillage local (les pays) et en construisant une « identité » régionale<sup>5</sup>. Mais n'est pas Breton ou Alsacien qui veut, ce qui a conduit les Régions à développer plutôt un modèle étatique : multiplication des schémas sectoriels, prise en charge des fonds européens, revendication d'un pouvoir réglementaire... C'est clairement la perspective retenue par la réforme en cours, qui élargit les périmètres régionaux et leur confère un pouvoir quasi réglementaire. La tentation identitaire s'éloigne à mesure que s'élargissent les périmètres et s'affermissent les compétences : les Régions vont vraisemblablement devenir des partenaires de l'État, au service d'une stratégie nationale et européenne de croissance et de développement durable.

Dans cette hypothèse, le repositionnement des Régions interpelle les plus importantes d'entre elles, porteuses des dynamiques métropolitaines, et doit les inciter à revisiter le mandat qu'elles se donnent. Elles seront moins incitées à administrer des territoires à l'identité problématique et de plus en plus en charge d'accompagner et d'amplifier les

effets nationaux et européens des processus métropolitains qui les traversent.

Ainsi, le régime de métropolisation propre à l'Ile-de-France s'apparente au fonctionnement d'une pompe aspirante et refoulante, attirant les populations et les activités lors d'une étape de leurs trajectoires pour ensuite les redistribuer sur le territoire national. Les politiques régionales sont-elles en mesure de prendre acte et d'optimiser ce fonctionnement métropolitain ? Les systèmes métropolitains de Rhône-Alpes sont situés dans un espace transfrontalier stratégique, au cœur de l'Europe rhénane et alpine. Les politiques régionales peuvent-elles assumer cette fonction transnationale ? Les systèmes métropolitains de Provence-Alpes-Côte d'Azur sont mondialisés chacun à leur manière (le tourisme à Nice et le commerce à Marseille) : la Région peut-elle être porteuse d'une stratégie mondiale bénéficiant à l'ensemble du pays ?

**Le développement  
métropolitain met  
en concurrence directe  
les Métropoles et les Régions**

La prise en charge par les Régions de cette responsabilité métropolitaine spécifique conduit à remettre en question les modalités de leurs relations à l'État. Au travers des contrats de plan, elles ont négocié avec l'État les

moyens de l'équipement du territoire régional. Il leur faut sans doute maintenant davantage obtenir de ce dernier les moyens de leur contribution optimale au développement national. Ainsi, en Ile-de-France, l'organisation de l'offre d'enseignement supérieur et de recherche ne doit pas seulement répondre aux « besoins » de la métropole parisienne. Elle doit assurer cette fonction particulière d'attraction/redistribution vis-à-vis du territoire national et d'ouverture au monde. Ce sont les modalités de cette fonction que la Région doit négocier avec l'État dont elle doit assurer, en retour, les conditions – en termes d'aménités territoriales et de qualité de vie étudiante. En Rhône-Alpes, la Région doit obtenir les moyens d'être un interlocuteur crédible pour passer des accords avec le canton de Genève, le Bade-Wurtemberg et le Piémont. La Région Provence-Alpes-Côte d'Azur pourrait avoir les mains plus libres pour accompagner les stratégies d'internationalisation des deux métropoles.

Le développement métropolitain met en concurrence directe les Métropoles et les Régions. Le dépassement de cette rivalité géopolitique ne passera pas par le partage des territoires. En revanche, les grandes Régions métropolitaines pourraient trouver une place singulière en renonçant au face-à-face avec les Métropoles pour faire des processus de métropolisation et de leurs contributions au système national le socle de leur repositionnement, tout contre l'État. ■ **Daniel Béhar et Philippe Estèbe**

<sup>1</sup> Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles, janvier 2014.

<sup>2</sup> Cf. [www.rue89lyon.fr](http://www.rue89lyon.fr)

<sup>3</sup> Alors que la Ville de Paris privilégiait une lecture classique d'une métropole concentrique (centre, première, deuxième, troisième couronne), la Région proposait, en tout cas dans un premier temps, une lecture en « faisceaux » unissant le centre à la périphérie, le long des axes de mobilités qui sont aussi les axes de la vie quotidienne des Franciliens. À l'évidence, la lecture de la Ville de Paris privilégiait le centre, alors que celle de la Région le diluait dans les flux d'échelle métropolitaine.

<sup>4</sup> Cf. Laurent Davezies, Magali Talandier, *L'Émergence de systèmes productivo-résidentiels*, La documentation Française, 2014.

<sup>5</sup> Romain Pasquier, *Le Pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Les Presses de Sciences Po, 2012.