



Métropoles en chantiers 2

Ambitions métropolitaines, réalités territoriales

Sous la direction de

Giuseppe Bettoni, David Le Bras et Françoise Navarre

Avec les contributions de

Camille Allé, Daniel Behar, Claire Delpech, Bruce Katz,
Shunsuke Kimura, Didier Locatelli, Jeremy Nowak, Olivier Portier,
Michel Rochefort, Michael Storper, Mariona Tomàs, Antoine Valbon

Préface de

Bruno Cassette

Postface de

Jean-Marc Offner

Au fil du
débat



ASSOCIATION
DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX
DES COMMUNAUTÉS
DE FRANCE



FÉDÉRATION
NATIONALE
DES AGENCES
D'URBANISME



BANQUE des
TERRITOIRES

Berger
Levrault **BL**

CHAPITRE 2

Régions et métropoles : les rivalités territoriales d'un couple moderne

Daniel Béhar

Géographe, professeur à l'École d'urbanisme de Paris,
université Paris-Est

Après la réforme territoriale¹ qui à la fois institutionnalise les métropoles et modifie structurellement le cadre d'action régionale, les relations entre régions et métropoles sont au cœur de l'actualité. Mais c'est aussi une question qui s'inscrit dans la longue durée en ce que régions et métropoles partagent une histoire commune depuis un demi-siècle, celle de la volonté politique de modernisation de l'action territoriale en France. Cette histoire partagée, centrée sur leurs vertus modernisatrices supposées, fonde leurs relations et rend ces dernières problématiques.

1. L., 16 janv. 2015, portant sur le redécoupage régional ; L., 7 août 2015, relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

I – 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, politique et « territoire vécu² », 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 cinquante 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 de 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 *bottom-up* de montée en puissance du local urbain.

Ce rappel historique s'inscrit dans la durée. 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.

2. Ozouf Marignier M. V., « De l'universalisme constituant aux intérêts locaux : le débat sur la formation des départements en France (1789-1790) », *Annales. Économies, sociétés, civilisations* 1986, 41^e année, p. 1193-1213.

En dépit de cette différence majeure, c'est leur prétention commune à instituer l'échelon pertinent d'action publique qui va structurer leur relation sur le mode de la rivalité géopolitique, et ce dès que la question métropolitaine et son institutionnalisation vont réapparaître et être inscrites à l'agenda politique national, au début des années 2000. Cette rivalité va s'exprimer 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 vont être constantes entre régions et métropoles³ tout au long de cette quinzaine d'années (2000/2015) tout en prenant des formes très variées au sein du territoire national. Sans prétention à l'exhaustivité, on peut ainsi distinguer en premier lieu des situations de conflits latents. C'est le cas de façon exacerbée en Île-de-France, avant même l'institutionnalisation de la métropole du Grand 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 forte, 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. Cette confrontation se déploiera sur bien des plans, notamment en matière de politique de transports.

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 aux ex-régions Nord-Pas-de-Calais et plus encore Midi-Pyrénées où les pouvoirs régionaux vont privilégier clairement, au

3. On fait référence dans cette première période, au travers du terme « métropole », non pas à un statut juridique – celui offert par la loi de 2010 ou par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 – mais aux ensembles géopolitiques constitués par les grandes villes et leurs intercommunalités (communautés urbaines le plus souvent) avec les pôles métropolitains.

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, etc.). Autrement dit, les situations de bonne entente (apparente), telle la Bretagne, font exception durant cette période de « préconstruction » métropolitaine.

Ce rapide état des lieux 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.

A – 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 hypothétique⁴. 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. Cela 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, etc.), 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 davantage « relative » et fonctionnelle – 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.

4. Béhar D. et Estèbe P., « Décentralisation : sortir du local et s'émanciper de l'État », *Pouvoirs locaux* mars 2012, n° 92.

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.

B – 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 supraterritorialité 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.

Cette dialectique de l'inter- et du supraterritorial a assuré 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, qui en amplifie la puissance⁵.

II – La réforme territoriale : une affirmation paradoxale au sein des pouvoirs locaux

La réforme territoriale de 2015 change bien évidemment la donne, sans pour autant radicalement bouleverser les tendances à l'œuvre.

5. Pinson G., *Gouverner la ville par projet*, 2009, Paris, Presses de Sciences Po.

Du côté des métropoles, le changement est essentiel sur le plan politique, puisqu'il s'agit de sélectionner et de labelliser ainsi un certain nombre de grandes villes et leurs intercommunalités. Il est simultanément modeste d'un point de vue pratique, les compétences et prérogatives de ces métropoles restant globalement celles de leurs statuts intercommunaux antérieurs⁶. La vraie nouveauté concerne les cas de Paris, Marseille et Lyon, puisque dans les deux premières est créée *ex nihilo* une institution métropolitaine sur un périmètre inédit et qu'à Lyon le département disparaît du périmètre métropolitain. Le cadre institutionnel régional est quant à lui davantage remanié. Le redécoupage de la carte des régions, passant de vingt-six à dix-sept, en constitue à l'évidence le signe le plus visible. Au-delà, les régions voient leurs compétences renforcées, dans quatre domaines : la gestion des fonds structurels européens, les transports scolaires et interurbains, le développement économique et l'aménagement du territoire où les régions auront à élaborer des schémas d'action désormais prescriptifs.

Avec la couverture intercommunale exhaustive du territoire national, il s'agit des deux résultats politiques majeurs de la réforme territoriale récente : l'affirmation institutionnelle des deux piliers de la modernisation des pouvoirs locaux, attendue depuis les années 1950.

Pourtant, si l'on s'en tient à ce processus législatif et aux intentions politiques qui le sous-tendent, cette affirmation est paradoxale. Il s'agit moins de consacrer la prééminence des régions et des métropoles parmi les pouvoirs locaux, qu'en quelque sorte, de les « exfiltrer » de cette scène locale. Cette intention quasi explicite préside à l'institutionnalisation métropolitaine. Dans la foulée de l'engagement du projet du Grand Paris, il s'agit de rompre avec des politiques d'État traitant de façon exhaustive et dispendieuse les territoires pour cibler davantage ceux qui concourent à la puissance nationale, à positionner la France dans le contexte de la mondialisation et qui par contrecoup sont à même de maximiser le processus de redistribution territoriale et de circulation invisible des richesses⁷. C'est là le point de vue que développent la plupart des économistes : organiser le système « Paris, France, Monde⁸ » et sa performance redistributive⁹. Cette intention stratégique a un corollaire : elle doit cibler exclusivement les territoires qui participent effectivement de l'écosystème de la croissance nationale, donc être sélective, et identifier au maximum une dizaine de métropoles que l'on « extrait » du droit commun territorial.

6. Cette affirmation est à nuancer pour les métropoles ayant auparavant le statut de communautés d'agglomération : Grenoble, Rennes, Montpellier et Rouen.

7. Dreyfus, J., *La République et son territoire*, La

On peut faire une lecture comparable des intentions qui prévalent lors de la réforme régionale¹⁰. Il s'agit moins de viser un leadership régional sur les acteurs territoriaux que d'engager un processus de quasi-« étatisation » des nouvelles régions. La taille XXL de ces régions, comparable à celle de bien des États européens, suggère au premier chef cette lecture. Au-delà vont dans le même sens les compétences qui leur sont dévolues (gestion des fonds européens) et leurs prérogatives nouvelles : schémas de développement économique et d'aménagement du territoire prescriptifs¹¹, capacité à établir des « conventions territoriales d'exécution des compétences » au sein des conférences territoriales d'action publique (CTAP)... S'il n'est toujours pas question d'accéder à la revendication d'obtention d'un pouvoir réglementaire, c'est néanmoins dans le sens de responsabilités de type étatique que l'on s'oriente.

Quelques métropoles, en nombre réduit, en charge de structurer la puissance nationale, et des régions, elles aussi en nombre limité, dotées de prérogatives de « petits États », voilà qui marque une évolution significative en regard des intentions à l'origine des métropoles d'équilibre et des régions de programme cinquante ans auparavant. Cela pourrait réduire de fait les concurrences relatives à leurs places respectives au sein du « millefeuille » territorial puisque les unes et les autres en sont en quelque sorte détachées.

III – Partage des rôles ou partage des territoires ?

En réalité, il n'en sera rien. L'élaboration législative et la mise en œuvre ultérieure des réformes vont conduire à réinstaller métropoles et régions au sein du jeu des pouvoirs locaux et partant à relancer leurs rivalités.

S'agissant des métropoles, le processus est simple. Il a consisté, par étapes successives et sous la pression des élus locaux, à réduire la sélectivité du label et, progressivement, à en changer le sens et la fonction. De quelques métropoles « mondialisées », on est revenu de fait aux métropoles d'équilibre, en réussissant l'exploit de passer en cinquante ans de huit villes ou réseaux de villes (Metz-Nancy, Lyon-Grenoble-Saint-Étienne, etc.) à vingt-deux métropoles ! Chaque région dispose d'une,

voire bien souvent de deux métropoles. Il ne s'agit donc plus d'une catégorie « hors classe » mais bien de la plupart des grandes villes, installées au cœur du jeu territorial.

Du côté des régions, le mode électif est venu largement atténuer la logique d'étatisation dont était porteur le nouveau cadre législatif. Les élus régionaux sont aussi des élus locaux. Plus la loi les a éloignés du local, plus ils ont cherché à s'y réinstaller. Symboliquement, la plupart des grandes régions fusionnées se sont attachées à créer des maisons de la région, expression de leur souci de la proximité. Mais surtout ces élus sur listes départementales, en quête de prises de terre, ne peuvent se permettre d'entrer en conflit avec les pouvoirs locaux. Ainsi les schémas régionaux de développement économique, que la loi leur imposait de conclure en 2016, se sont transformés en l'expression de politiques régionales en faveur de l'emploi et de quelques filières économiques, sans qu'on y trouve la moindre trace de dispositions prescriptives en direction de leurs rivales en la matière, les grandes intercommunalités urbaines. Plus largement, les élus régionaux ont concédé l'élaboration des schémas prescriptifs à la sphère professionnelle pour s'attacher davantage à la production de « plans » sectoriels, pour le mandat en cours, à forte visibilité : Plan vert en région Île-de-France, Plan thermal ou Beaujolais en région Auvergne-Rhône-Alpes, etc. La loi visait à installer les régions dans le gouvernement à distance (planification de long terme, règles prescriptives, etc.), ces dernières privilégient à l'inverse la proximité et l'immédiateté pour rentrer dans le jeu territorial.

Ce double décalage simultané du positionnement des métropoles et des régions ne signifie pas pour autant que les intentions initiales aient totalement disparu. Elles subsistent au second plan. Ainsi nombre de nouvelles métropoles (Nancy et Orléans par exemple) ont cherché à établir, au-delà de leur classique projet communautaire, un « projet métropolitain » explicitant leur stratégie en matière de compétitivité et de positionnement international. De la même façon, bon nombre de nouvelles régions ont fait le choix – au travers de leur dénomination – de se caractériser comme un morceau de la France (Grand Est, Hauts-de-France, le Sud, etc.), plutôt que de mettre en avant une singularité historique ou territoriale. Et pour la première fois, ce mandat a vu l'élection de présidents de région ayant des ambitions nationales (Xavier Bertrand, Valérie Pécresse et Laurent Wauquiez, etc.). La référence implicite à une logique de petits États reste ainsi présente.

En rentrant à nouveau dans le jeu territorial, mais dans un contexte différent – plus de métropoles, moins de régions notamment –, celles-ci ont de fait réactivé leurs rivalités. Mais hors le cas de l'Île-de-France pour laquelle l'incertitude institutionnelle alimente conflits et polémiques, il s'agit, semble-t-il, davantage de délimiter les champs et modes d'action respectifs que de mettre ces rivalités sur la place

publique. Parce que régions et métropoles sont aujourd'hui de fait en situation de leadership potentiel, vis-à-vis des autres territoires, c'est dans la relation à ces derniers que se délimitent leurs rôles respectifs. On observe l'émergence de différentes logiques de positionnement, pas toujours contradictoires.

A – Partage des rôles : entre redistribution et cohésion ?

La première de ces logiques a été impulsée par l'État. Elle tend à positionner les métropoles sur une fonction de redistribution vers les territoires voisins tandis que les régions auraient pour charge de garantir plus largement l'équilibre ou la cohésion entre les territoires. En 2017, l'État a lancé le dispositif des « pactes métropolitains ». Pour rendre effectifs les objectifs attendus des métropoles, il s'agit d'une part de spécifier les apports en termes d'innovation de chaque métropole et d'autre part de les inciter à établir des « contrats de coopération » avec les territoires périurbains avoisinants. Cette logique s'appuie sur la mesure des effets redistributifs constatés des métropoles sur leurs périphéries¹² et vise à les amplifier au travers des politiques métropolitaines. Les régions quant à elles viendraient compléter cette logique au travers d'une approche plus classique et plus globale d'aménagement du territoire. C'est ce qui est attendu de leurs schémas régionaux, SRADDET au premier chef, et c'est dans ce sens que les services de l'État y contribuent, en pointant les territoires fragiles ou en situation de décrochage.

Mais cette répartition des rôles, telle qu'elle semble préconisée par l'État, peut aussi se déployer de façon symétrique. Dans une logique d'affichage politique, les régions persistent en effet à mettre en place des dispositifs de contractualisation à finalité redistributrice. Ainsi, la Bretagne, pour établir la dotation contractuelle de chaque pays, établit un indice de péréquation, basé sur la mesure des capacités humaines, économiques et fiscales de chacun d'eux. L'Occitanie fonctionne de façon identique. Et à l'inverse, un certain nombre de métropoles semblent davantage tentées de mettre en place avec leur environnement des politiques de cohésion que de redistribution. C'est ce que la métropole de Nantes affiche avec sa politique d'alliance des territoires et ce qu'ont esquissé les métropoles de Brest et de Toulouse au travers des contrats de réciprocité signés dans un cas avec le Pays Centre Ouest Bretagne et dans l'autre avec le Pays Portes de Gascogne.

12. Notamment en raison de la dissociation lieux de travail/lieux d'habitat et de la diffusion de l'économie résidentielle, tel que cela a pu être mesuré récemment à Lyon ou Nantes, par exemple, dans la suite des travaux de Laurent Davezies.

La redistribution est-elle l'affaire des lieux polarisant la création de richesses (les métropoles) et la cohésion des instances gérant des grands territoires (les régions) ? Ou à l'inverse faut-il considérer que les métropoles sont mieux à même d'organiser des liens de réciprocité autour d'elles tandis que la grande échelle des régions leur permet de maximiser les effets de redistribution entre territoires ? Le débat est ouvert.

B – Partage des territoires ?

Mais derrière ce débat fonctionnel et politique quant au partage des rôles interterritoriaux entre régions et métropoles s'esquisse une autre délimitation, davantage problématique, en ce qu'elle s'apparente à un partage de fait des territoires et des aires d'influence géopolitiques. Le cas de la région Occitanie est particulièrement illustratif. D'un côté, les métropoles organisent leurs propres dispositifs interterritoriaux : « accord-cadre de partenariat » entre Toulouse et Montpellier d'une part et « dialogue métropolitain » d'autre part entre Toulouse et les villes moyennes à une heure (Albi, Auch, Cahors, Castres, Montauban, etc.). Dans le même temps, la région Occitanie initie d'abord une « Assemblée des territoires » dans le but explicite de disposer d'une instance de dialogue favorisant les territoires de taille modeste¹³, puis un « parlement de la Mer » et plus récemment un « parlement de la Montagne ». Métropoles et régions organisent de fait ainsi chacune leurs propres territoires.

D'autres régions adoptent une posture plus nuancée. Ainsi les Hauts-de-France, au travers du SRADDET, affichent un parti pris de « multipolarité confortée en faveur d'un développement équilibré du territoire régional ». Cela revient à décliner des priorités en direction de chaque catégorie territoriale (rural, villes moyennes, etc.) et à diluer le fait métropolitain lillois parmi celles-ci, en y associant Amiens « Conforter le dynamisme de la métropole lilloise et affirmer Amiens comme second pôle régional ».

On peut penser que cette posture de partage territorial ou d'indifférence mutuelle relève avant tout de l'affichage politique, le pragmatisme reprenant ses droits lorsque l'on passe à la mise en œuvre des politiques publiques, les champs de compétence des unes et des autres (développement économique, mobilités, recherche/innovation, etc.) étant largement convergents. Ce n'est pas toujours le cas. Ainsi, la région Île-de-France tend à clairement privilégier les territoires hors métropole, dans ses interventions : investissements en matière de transports ou appels à projets

13. Contrairement aux dispositions prévues par la loi pour la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) privilégiant une représentation « proportionnelle » des territoires.

« quartiers innovants », par exemple, ce dans une logique revendiquée de compensation.

Ce partage des territoires entre régions et métropoles est donc instable, susceptible de donner lieu à de multiples postures et interprétations, mais il paraît bien amorcé.

IV – Quels défis pour les modernes dans un contexte territorial « postmoderne » ?

Semble ainsi s'esquisser une dynamique au travers de laquelle les rivalités géopolitiques entre régions et métropoles – selon des formes multiples et à peine esquissées – se manifestent plutôt dans leurs relations respectives aux autres territoires qu'en termes de confrontation directe entre elles comme cela a pu être le cas précédemment, avec l'affrontement public de personnalités politiques¹⁴. Le cas de l'Île-de-France et de la métropole du Grand Paris fait évidemment exception.

On peut faire l'hypothèse que ce déplacement tient pour partie au fait que, face aux enjeux du développement métropolitain, les métropoles ont une « capacité politique^{15,16} » qui n'est plus contestable et qui oblige les régions à s'aligner. Il faut aussi prendre en compte les facteurs explicatifs conjoncturels de ce constat : permanence politique des métropoles sur des périmètres constants (voir les contre-exemples de Paris et Marseille) tandis que la plupart des régions pâtiennent de la gestion complexe de leurs fusions.

Ce déplacement vers le « hors métropole » – ce que d'aucuns nomment abusivement la « France périphérique » – s'explique aussi conjoncturellement par la pression de l'opinion publique. Et sur ce terrain, le jeu reste assurément plus ouvert. Il n'en reste pas moins qu'entre régionalisation et métropolisation de l'action territoriale, on peut sans doute moins parler de différenciation des situations (Pasquier, 2016) que de prévalence du modèle métropolitain. Les cas de l'Île-de-France et de la Bretagne – présentés par certains comme une situation de prééminence régionale – constituent à tous égards des exceptions. On peut y voir le résultat contrasté des trajectoires divergentes de ces deux figures incarnant depuis cinquante ans la modernité de l'action publique – autour du principe de « pertinence

14. On pense en particulier à l'affrontement entre Jean-Jack Queyranne, alors président de la région Rhône-Alpes, et Gérard Collomb, président du Grand Lyon, ou à celui de Martin Malvy, président de la région Midi-Pyrénées, avec les maires successifs de Toulouse.

15. C'est-à-dire une capacité d'organisation, de coordination, d'alignement des acteurs et de régulation des intérêts.

16. Pasquier R., *Le pouvoir régional*, 2012, Paris, Presses de Sciences Po.

territoriale » – lorsque le contexte de leur installation est devenu celui d'une société globalisée, d'abord structurée par les réseaux et les flux. Sans que cela constitue une loi d'ordre général, il semble que les régions persistent davantage à cultiver cette modernité, à conforter la légitimité de leur assise territoriale alors que les métropoles, pour certaines d'entre elles paraissent plus agiles pour passer de la pertinence absolue à la pertinence relative, se projeter aux différentes échelles et développer un modèle métropolitain davantage « hanséatique » qu'hégémonique.