

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 ?



Gouvernance territoriale : quelles articulations entre régions et métropoles ?

Les métropoles et les régions sont aujourd'hui au cœur des réflexions sur la gouvernance territoriale contemporaine. Les débats autour de l'avant-projet de loi en témoignent encore une fois. Sans connaître l'issue des débats parlementaires, l'objectif du gouvernement est bien de consolider simultanément le fait métropolitain et le pouvoir régional dans la gouvernance territoriale hexagonale. Comme l'écrit justement Martin Vanier¹ « le couple métropole-région est vieux comme le monde, celui des Cités-États ou des Cités-Empires de l'Antiquité méditerranéenne par exemple ». La formation des grandes aires urbaines en Europe comme en Amérique du Nord au cours des 30 ou 40 dernières années de généralisation de la mobilité, ou aujourd'hui chez les grands pays émergents, est en continuité d'une histoire de l'étalement urbain presque aussi ancienne que celle de la ville. Les conditions techniques de circulation matérielle et immatérielle et les conditions de vie en général portent toujours plus loin un fait urbain/régional dont les contours et l'intensité peuvent varier fortement d'un État à l'autre.

Analyser la question des rapports métropoles-régions, c'est donc aborder en premier lieu la complexité croissante des échelles et des formes de la régulation politique. La question de l'articulation des dynamiques métropolitaine et régionale révèle en creux les paramètres de changement de la gouvernance territoriale en Europe à la croisée des dynamiques de mondialisation économique, d'intégration européenne et de réforme de l'État². Mais en France la question des rapports métropoles-régions renvoie aussi à une dérive systémique de notre modèle de décentralisation marqué par une forte fragmentation institutionnelle et une faible capacité de régulation interne. Les régions et métropoles sont au cœur de cette évolution. Tous les scénarii sont envisageables mais il semble acquis que les jeux d'articulation entre régions et métropoles vont marquer une nouvelle étape dans la différenciation politique, économique et culturelle de la décentralisation « à la française ».

par
ROMAIN PASQUIER,
Directeur de
recherche au CNRS,
CRAPE/UMR 6051,
Sciences Po Rennes

Les paramètres de changement de la gouvernance territoriale

Espaces encadrés dans des logiques de l'action publique locale, nationale, européenne, voire globale, les métropoles et les régions sont la croisée de quatre paramètres clés de changement de l'action publique : les dynamiques territoriales de l'économie, l'intégration européenne, le clivage centre/périphérie et la restructuration de l'État. Ces quatre facteurs constituent autant d'opportunités que d'incertitudes.

Les dynamiques territoriales de l'économie

Les logiques territoriales de l'économie contribuent à modifier les échelles de l'action publique territoriale. Selon l'histoire industrielle d'un pays, les politiques

d'aménagement du territoire conduites, les stratégies de croissance des entreprises, les nouvelles règles de l'économie internationale, la géographie économique se recompose, les processus de concentration et de déconcentration des richesses contribuant à bousculer les hiérarchies entre les États, régions et autres grandes métropoles³. Les deux dernières décennies ont ainsi entraîné un intérêt croissant dans la performance économique des régions et des villes et, en conséquence, pour les formes de gouvernance qui sont associés à ces différents niveaux de dynamisme économique. Les cas très étudiés de la Troisième Italie ou de la Vendée ont montré par exemple que les industries régionales qui réussissent dans l'économie mondiale développent une culture de l'apprentissage et de l'innovation soutenue par des institutions locales



Crédit photo : yanelv-fotolia.com

La technologie, la libre circulation des capitaux et des marchandises, et l'accès unifié à un ensemble de savoir-faire placent désormais les territoires au cœur de la concurrence mondiale. Les grandes zones métropolitaines ainsi qu'un nombre limité d'une série de régions, en raison de leur capacité à attirer et à générer des pôles de capitaux, de technologie et de l'information, seraient pour certains auteurs les nouveaux lieux de production de richesses et de gouvernance des sociétés contemporaines.

comme les gouvernements, les collectivités et les associations professionnelles. Ces institutions ont développé des relations formelles et informelles avec les entreprises locales et les travailleurs qui soutiennent une dynamique d'amélioration continue et de renforcer les liens sociaux au sein de la communauté locale. L'enracinement local est particulièrement marqué en ce qui concerne les ressources de main-d'œuvre, qui sont beaucoup moins mobiles que le capital, les produits et les informations au sein de l'économie mondiale. Longtemps pensées comme distance et donc comme coût, les économies locales et régionales révèlent des capacités d'adaptation et de projection inédites à cette nouvelle donne mondiale. L'ancien modèle descendant des politiques régionales, fondé sur l'orientation de l'industrie, les subventions, les incitations fiscales et d'infrastructure, laisserait donc la place à un modèle décentralisé reposant sur un développement plus endogène des villes et des régions. On assisterait ainsi à la résurgence des économies locales et régionales dont l'État nation s'était progressivement affranchi à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle. La technologie, la libre circulation des capitaux et des marchandises, et l'accès unifié à un ensemble de savoir-faire placent désormais les territoires au cœur de la concurrence mondiale. Les grandes zones mé-

ropolitaines ainsi qu'un nombre limité d'une série de régions (Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie, ou Flandres par exemple), en raison de leur capacité à attirer et à générer des pôles de capitaux, de technologie et de l'information, seraient pour certains auteurs les nouveaux lieux de production de richesses et de gouvernance des sociétés contemporaines. La territorialisation du capitalisme par la concentration des richesses et des revenus qu'elle induit, les disparités qu'elle produit, pourrait donc se révéler un puissant mécanisme de structuration des régions et des métropoles, lorsqu'elle se combine à d'autres facteurs tels que l'identité ou la mobilisation partisane (identité culturelle, partis politiques). Ce glissement sémantique et stratégique est perceptible aujourd'hui dans les politiques de justice territoriale mises en œuvre par les États centraux ou l'Union européenne. Il s'agit moins aujourd'hui de politiques volontaristes de correction des inégalités territoriales que de politiques procédurales visant à créer les conditions de valorisation d'un potentiel local ou régional. La politique des pôles de compétitivité menés par le gouvernement français depuis 2004 ou la réorientation de la politique des fonds structurels européens illustrent bien ce changement dans les instruments d'intervention. Les systèmes territoriaux de l'UE sont ainsi soumis à des

tensions économiques croissantes entre des zones en expansion et d'autres en voie de décrochage. La gestion de ces tensions entre territoires qui gagnent et territoires qui perdent⁴ devient un enjeu politique majeur entre les gouvernements centraux, les régions et les autorités locales. La mondialisation économique fournit de nouvelles ressources politiques aux régions et aux villes capables d'incarner cette nouvelle modernité de la compétition internationale.

Le processus d'intégration européenne

L'Europe constitue un nouvel espace d'action modifiant les ressources et les représentations des acteurs politiques et sociaux. Dans les années 1990, plusieurs auteurs théorisent la nature du changement

en identifiant la structuration d'un système de gouvernance multi-niveaux. Cette approche repose sur trois phénomènes empiriques principaux: la mise en œuvre de la politique régionale; l'institutionnalisation d'une représentation territoriale au niveau de l'UE; et, enfin le développement de l'activité transnationale des régions et des villes. À partir de la fin des années 1980, la politique régionale est en effet élaborée et mise en œuvre à l'aune du principe de partenariat intégrant la Commission, les administrations nationales et les administrations

régionales à toutes les étapes de cette politique. Cette idéologie partenariale cherche à remodeler les interactions entre acteurs publics et privés au niveau régional, en établissant, plus ou moins indépendamment des pouvoirs politiques existants, de nouvelles relations non hiérarchiques entre ces acteurs. Ainsi, à travers la programmation des fonds structurels, la Commission européenne devient un partenaire institutionnel incontournable pour les régions et les villes européennes. Selon l'organisation politique des États membres, les régions peuvent être soit les autorités de gestion des fonds structurels ou de simples partenaires aux côtés des administrations d'État. Mais, en tout état de cause, la politique régionale accroît indiscutablement la régionalisation des enjeux d'action publique dans des secteurs aussi variés que le développement économique, la recherche, l'environnement, le développement local ou le tourisme. Ce renforcement de la légitimité politique des régions dans l'UE est encore accru par l'institutionnalisation d'une représentation des pouvoirs locaux et régionaux à l'échelon communautaire avec la création par

le traité de Maastricht, en 1992, du Comité des régions. Si l'institution a connu des difficultés à se construire une visibilité politique, elle semble en voie d'affirmation. Enfin, dernier élément, l'intégration européenne conduit à une intensification de l'activité transnationale des régions européennes *via* l'ouverture de bureaux de liaison et d'information à Bruxelles, ainsi que la création d'associations et de réseaux de coopération interrégionale. Ainsi, comme les gouvernements centraux, les régions et les villes européennes tendent à ajuster leurs comportements en fonction des nouveaux défis nationaux et internationaux⁵ dans la mesure où nombre de secteurs d'action publique (l'environnement, les transports, l'aménagement du territoire ou la culture) apparaissent de plus en plus conditionnés par l'espace européen, notamment *via* les enjeux des fonds structurels.

Le clivage centre/périphérie

Le troisième paramètre est la réactivation du clivage centre/périphérie en Europe, quel que soit le type d'État considéré. Ce clivage résulte de processus de longue durée tels que les trends économiques (Révolution industrielle, Trente glorieuses, globalisation économique), les politiques d'unification nationale menées par les administrations centrales (capacité à intégrer sur le plan économique et culturel l'ensemble des espaces politiques régionaux) et les transformations consécutives des sociétés régionales (industrialisation, immigration, plurilinguisme). Ainsi, de manière cyclique, comme à la fin du XIX^e siècle ou dans les années 1960-70, les systèmes territoriaux de l'UE doivent faire face à des revendications identitaires construites sur cet ensemble de tensions politiques, culturelles et économiques. Or, plusieurs indices indiquent un durcissement des relations centre/périphérie en Europe. La Belgique semble s'enfermer dans une guérilla linguistique entre Flamands et Wallons dont l'issue questionne directement l'avenir institutionnel du pays. En Espagne, un référendum symbolique a, pour la première fois, placé l'indépendance de la Catalogne au cœur de l'actualité politique. Au Royaume-Uni, Alex Salmond est devenu, en 2007, le premier nationaliste à la tête du gouvernement autonome écossais et entend mener sa nation sur la voie de l'indépendance. En Italie, la Ligue du Nord a pris le contrôle politique de deux régions italiennes d'importance en 2010: la Vénétie et le Piémont. La France n'échappe pas à ces tensions. Au printemps 2009, dans les Antilles françaises, un vaste mouvement social et identitaire a mis une nouvelle fois sur la sellette la capacité d'intégration territoriale du modèle républicain. Plus généralement, cette réaffirmation du

“Comme à la fin du XIX^e siècle ou dans les années 1960-70, les systèmes territoriaux de l'UE doivent faire face à des revendications identitaires construites sur un ensemble de tensions politiques, culturelles et économiques.”

clivage territorial s'illustre par les succès électoraux des partis autonomistes ou nationalistes en Espagne, en Italie, Belgique, au Royaume-Uni, en Corse ou dans les territoires d'Outre-mer en France. Ces mouvements qui militent pour la défense et/ou la valorisation d'une identité collective remettent non seulement en cause les systèmes territoriaux existants mais contraignent les gouvernements centraux à des aménagements du pouvoir (transfert de compétences, autonomie fiscale accrue) et à la reconnaissance d'identités linguistiques et culturelles sub-étatiques. L'effritement des frontières, la densification des flux économiques et culturels contribuent donc à ce processus de politisation des identités territoriales qui remet en cause la pertinence de certains cadres étatiques nationaux, qu'ils soient fédéraux ou unitaires.

La restructuration de l'État

La restructuration de l'État est le dernier grand paramètre de changement. Dans ses structures et ses modes d'intervention, l'État change. Régionalisation et métropolisation sont indissociables en Europe de l'Ouest des tentatives de modernisation de l'État pour faire face à une série de défis majeurs de l'ère industrielle et post-industrielle : guerres, développement économique, justice territoriale. Ces dernières décennies, l'équation keynésienne de la légitimité de l'État reposant sur la double fonction interventionniste et redistributive s'est largement fissurée sous le double coup du tournant libéral et de la crise financière de l'État. Les bureaucraties étatiques sont ainsi entrées dans l'ère des grandes réformes de l'administration publique. L'ensemble des pays occidentaux a mis en place des dispositifs de réduction de la dépense publique passant par une diminution des effectifs de la fonction publique, la privatisation de certains services publics, la réorganisation des administrations d'État, un transfert de compétences aux autorités locales et régionales. La RGPP et sa petite sœur la MAP (modernisation de l'action publique) illustrent bien en France cette vague de réformes néo-managériales où réduction des coûts et évaluation de la performance constituent le nouvel horizon des politiques publiques. Cela ne signifie pas un retrait mécanique de l'État dans les territoires. Par la réforme de la fiscalité, son quasi monopole du pouvoir normatif, la mise en concurrence des collectivités *via* des procédures d'appel d'offres, le renforcement du pouvoir du préfet de région ou encore la multiplication d'agences spécialisées l'État central, en tout cas en France, cherche « à gouverner à distance »⁶. Ainsi, métropoles et régions peuvent être indirectement pensées comme les nouvelles échelles d'intervention de l'État dans les territoires.

Régions, métropoles et le jardin à l'anglaise de la décentralisation

Les difficultés d'articulation entre régions et métropoles renvoient ainsi directement aux défis posés par l'organisation territoriale française. N'oublions pas que régions et métropoles émergent en France dans les années 1960, les premières comme échelons de planification et d'aménagement du territoire, les secondes pour réformer (déjà!) la carte communale en milieu urbain, c'est le statut des communautés urbaines de 1966. Régions et métropoles sont ainsi deux tentatives de réforme de notre organisation territoriale pour répondre à l'inadaptation des communes et des départements aux défis économiques des Trente glorieuses. En ce début de XXI^e siècle, si la légitimité économique des régions et des métropoles semblent acquises, elles restent contestées par les échelons traditionnels de la décentralisation « à la française ». Et ce d'autant plus facilement, qu'en trente ans, la décentralisation française semble avoir perdu tout principe de régulation générant une prolifération institutionnelle inédite et un enchevêtrement croissant des responsabilités et des compétences. C'est dans ce contexte de dérive systémique de la décentralisation que doit être pensée l'articulation entre régions et métropoles.

La décentralisation ne redessine pas l'architecture institutionnelle de fond en comble. Cette réforme se refuse à choisir entre les divers niveaux territoriaux, la réforme entend les renforcer par un processus global. Ainsi, du point de vue des compétences juridiques, la décentralisation s'avère tout autant départementaliste communaliste que régionaliste. Donner plus de pouvoirs aux régions aurait en effet supposé pour Defferre de s'opposer aux administrations centrales. Or, les réformateurs socialistes se refusent à doter les conseils régionaux d'un pouvoir normatif significatif (pouvoir réglementaire élargi ou pouvoir législatif) comme cela se pratique dans la plupart des États européens de taille comparable (Allemagne, Espagne, Italie, Royaume-Uni). Plus largement la décentralisation cantonne les régions, les départements et les intercommunalités dans des compétences de mise en œuvre qui impliquent des capacités normatives très limitées.

“Régionalisation et métropolisation sont indissociables en Europe de l'Ouest des tentatives de modernisation de l'État pour faire face à une série de défis majeurs de l'ère industrielle et post-industrielle : guerres, développement économique, justice territoriale.”

La logique de l'organisation des pouvoirs locaux et régionaux qui prévaut en France est celle de la spécialisation des échelons, avec un principe dit régulateur, celui des blocs de compétence. Cette logique a conduit à attribuer aux différentes catégories collectivités des domaines de compétences *a priori* cohérents. La commune se voit attribuer la maîtrise du sol, impliquant l'essentiel des compétences en matière d'urbanisme, et la responsabilité des équipements de proximité. Le

“Chaque échelon revendique le droit à s’occuper de tout et ne trouve de limites que dans la contrainte budgétaire. L’accent mis par de plus en plus de collectivités sur le développement durable des territoires, en constitue une illustration évidente.”

département assume, quant à lui, une mission de solidarité et de péréquation, par la gestion des services d'aide sociale et par une redistribution des moyens financiers entre les communes, à l'image des nombreuses collectivités intermédiaires présentes dans les pays voisins (provinces espagnoles ou italiennes, *kreise* allemands...). La région enfin est chargée de conduire la planification, l'aménagement du territoire et l'action économique et de développement, ce qui l'amène à recevoir la compétence de droit commun en matière de formation professionnelle de construction des lycées. Enfin, les régions ont des compétences plus éclatées en matière d'environnement (parcs naturels régionaux), de recherche et d'innovation, d'infrastructures et de communication (transports régionaux de voyageurs, ports fluviaux), de préservation du patrimoine culturel (archives, musées) et de soutien à la création artistique. L'actuel de la décentralisation est venu confirmer ce schéma initial. La loi 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales transfère aux régions de nouvelles compétences en matière de développement économique (aides aux entreprises), de tourisme, d'expérimentation en matière gestion des fonds structurels, de formation professionnelle, de développement des infrastructures (gestion des ports et aéroports d'intérêt régional), d'éducation (transfert des personnels TOS) et de culture (opérations d'inventaire et transferts de monuments). L'avant-projet de loi transmis au conseil d'État en mars 2003 emprunte le même chemin et s'apprête à distribuer de nouvelles compétences à tous les niveaux de collectivités.

La centralisation, le jardin administratif était tracé à la française et rigoureusement aligné au cordeau, les arbres étaient rognés et taillés. Avec la décentralisation, il faut s'attendre à ce que cette belle ordonnance soit détruite par la spontanéité de la vie ». Si les collectivités sont en principe spécialisées par secteurs de politiques publiques, elles interviennent en réalité dans tous les secteurs parce qu'elles ont toutes une légitimité démocratique de type territorial et qu'elles disposent d'une clause générale de compétences qui leur permet de se saisir de tout sujet d'intérêt territorial. En effet dans l'état actuel du droit positif, toute collectivité locale peut, sans excéder ses compétences, agir dans tout domaine présentant un intérêt local (communal, départemental ou régional selon les cas), alors même qu'aucun texte particulier ne serait venu lui reconnaître de vocation à traiter la matière. En d'autres termes, une région ou une grande ville ne peut pas se désintéresser des affaires de leur territoire même si elles n'entrent pas formellement dans leur bloc de compétence. Ainsi, en matière culturelle, la région s'occupe théoriquement de l'inventaire du patrimoine culturel? Mais existe-t-il une seule région qui se soit limitée à cette compétence en France? Les régions ont toutes développé des politiques culturelles généralistes qui ressemblent beaucoup à celles des communes et des départements, avec des financements d'équipements, d'associations, d'événements etc. On pourrait aisément décliner ce raisonnement en matière économique (aides aux entreprises, aides à l'innovation et à la recherche) ou d'aménagement du territoire. Chaque échelon revendique le droit à s'occuper de tout et ne trouve de limites que dans la contrainte budgétaire. L'accent mis par de plus en plus de collectivités sur le développement durable des territoires, ce qui leur permet au passage d'investir quasiment tous les champs de l'action publique, en constitue une illustration récente évidente.

Une « belle ordonnance, détruite par la spontanéité de la vie »

Or, cette régulation par bloc de compétences ne tient pas face à la dynamique de l'action publique territoriale. Trois décennies de décentralisation semblent confirmer la prophétie de Maurice Hauriou⁷ : « (...) avec

L'implosion des blocs a donc pour conséquence l'enchevêtrement des compétences. L'opportunité juridique de la clause générale associée au volontarisme politique des élus de développer leur territoire ont largement entamé le principe régulateur des blocs de compétences. A cela s'ajoute bien entendu, l'État central lui-même qui participe allègrement à l'enchevêtrement des compétences et des financements croisés *via* son activité législative ou les procédures contractuelles comme les fonds structurels européens ou les contrats de projets État-régions, et qui incite souvent les régions et les métropoles à investir de nouveaux champs d'intervention. Tant et si bien que ce n'est que dans un nombre très limité de matières qu'il est possible d'identifier un niveau d'administration publique principalement compétent comme le sou-

la centralisation, le jardin administratif était tracé à la française et rigoureusement aligné au cordeau, les arbres étaient rognés et taillés. Avec la décentralisation, il faut s'attendre à ce que cette belle ordonnance soit détruite par la spontanéité de la vie ». Si les collectivités sont en principe spécialisées par secteurs de politiques publiques, elles interviennent en réalité dans tous les secteurs parce qu'elles ont toutes une légitimité démocratique de type territorial et qu'elles disposent d'une clause générale de compétences qui leur permet de se saisir de tout sujet d'intérêt territorial. En effet dans l'état actuel du droit positif, toute collectivité locale peut, sans excéder ses compétences, agir dans tout domaine présentant un intérêt local (communal, départemental ou régional selon les cas), alors même qu'aucun texte particulier ne serait venu lui reconnaître de vocation à traiter la matière. En d'autres termes, une région ou une grande ville ne peut pas se désintéresser des affaires de leur territoire même si elles n'entrent pas formellement dans leur bloc de compétence. Ainsi, en matière culturelle, la région s'occupe théoriquement de l'inventaire du patrimoine culturel? Mais existe-t-il une seule région qui se soit limitée à cette compétence en France? Les régions ont toutes développé des politiques culturelles généralistes qui ressemblent beaucoup à celles des communes et des départements, avec des financements d'équipements, d'associations, d'événements etc. On pourrait aisément décliner ce raisonnement en matière économique (aides aux entreprises, aides à l'innovation et à la recherche) ou d'aménagement du territoire. Chaque échelon revendique le droit à s'occuper de tout et ne trouve de limites que dans la contrainte budgétaire. L'accent mis par de plus en plus de collectivités sur le développement durable des territoires, ce qui leur permet au passage d'investir quasiment tous les champs de l'action publique, en constitue une illustration récente évidente.

LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET L'ÉTAT (2009)

Champs d'intervention	Régions	Départements	Secteur communal	État
Formation professionnelle	Définition de la politique régionale et mise en œuvre <i>via</i> PRDF, gestion des crédits AFPA, gestion des CFA, aides à l'apprentissage, bourses pour les formations paramédicales et sociales			Définition de la politique nationale et mise en œuvre pour certains publics
Enseignement	Lycées (bâtiments, TOS) Financement des bâtiments universitaires	Collèges (bâtiments TOS) Entretien et gestion des IUFM	Écoles (bâtiments)	<ul style="list-style-type: none"> Personnel de l'éducation Universités (bâtiments et personnel)
Culture, vie sociale, sport, jeunesse	Inventaire patrimoine culturel, enseignement artistique, FRAC, bibliothèques, musées, archives Sport (subventions)	Enseignement artistique, bibliothèques, musées, archives Sport (subventions)	Enseignement artistique, bibliothèques, musées, archives Sport (subventions) Enfance (crèches, centre de loisir)	Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèque, musées, archives) Sport (formations, subventions)
Action sociale et médico-sociale	Financements d'actions de sensibilisation	Organisation (PMI, ASE) et prestations (RMI-RMA, APA)	Action sociale facultative (CCAS)	Organisation et prestations (AAH, CHRS)
Urbanisme			PLU, SCOT, permis de construire, ZAC	BIG, IN, DTA
Aménagement du territoire	Schéma régional (élaboration) CPER Gestion des fonds structurels à titre expérimental	Schéma régional (avis et approbation)	Schéma régional (avis et approbation)	Politique nationale (DIACT) CPER
Environnement	Espaces naturels Parcs régionaux Eau (participation au SDAGE)	Espaces naturels Déchets (plan départemental) Eau (participation au SDAGE)	Espaces naturels Déchets (collecte, traitement) Eau (distribution assainissement) Énergie (distribution)	Espaces naturels Parcs nationaux Eau (police SDAGE) Énergie
Grands équipements	Ports fluviaux Aérodromes Voies navigables	Ports maritimes de commerce et de pêche Aérodromes	Ports de plaisance Aérodromes	Ports autonomes et d'intérêt national Voies navigables aérodromes
Voirie	<ul style="list-style-type: none"> Financement d'infrastructures autoroutières et routières; Financement des lignes LGV 	<ul style="list-style-type: none"> Financement d'infrastructures autoroutières et routières Financement des lignes LGV Voies départementales Gestion des personnels DDE 	<ul style="list-style-type: none"> Financement d'infrastructures autoroutières et routières Financement des lignes LGV Voies communales 	<ul style="list-style-type: none"> Financement d'infrastructures autoroutières et routières Financement des lignes LGV Voies nationales

.../...

LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET L'ÉTAT (2009) (suite)

Champs d'intervention	Régions	Départements	Secteur communal	État
Transports	TER Réseau de transport Ile-de-France	Transports et scolaires hors milieu urbain	Transports urbains et scolaires	Réglementation
Communication	Gestion des réseaux	Gestion des réseaux	Gestion des réseaux	Réglementation
Logement et habitat	Financement Établissements fonciers régionaux	Financement, par ces aides (FSL), plan et office de l'habitat	Financement, par ces aides (FSL), plan et office de l'habitat	Politique nationale du logement
Développement économique, recherche et innovation	Aides directes et indirectes Tourisme Recherche et Innovation	Aides indirectes Tourisme Recherche et Innovation	Aides indirectes Tourisme Recherche et Innovation	Politique économique Tourisme Recherche et Innovation
Sécurité		Circulation Prévention de la délinquance Services d'incendie et de secours	Police municipale Circulation et stationnement Prévention de la délinquance	Police générale et police spéciale

Source : Rapport Balladur (2009, p. 54-55)

ligne le tableau ci-dessus. La très grande majorité des compétences sont partagées entre collectivités territoriales, et entre ces dernières et l'État. Seule la formation professionnelle pour les régions, l'action sociale pour les départements et les règles d'urbanisme pour le secteur communal échappent (relativement) à cette fragmentation des champs d'intervention.

Les scénarii d'évolution

À ce stade, il est difficile d'avoir une vision globale des logiques d'articulation qui se mettent en place entre régions et métropoles. D'autant que la définition juridique d'une métropole est pour le moins fluctuante en France. S'agit-il des aires urbaines d'au moins 500 000 habitants ? S'agit-il d'une communauté d'agglomération qui s'auto-attribue le titre de métropole ? À ce flou s'ajoutent 26 régions dont plusieurs ne regroupent que deux ou trois départements. Ainsi, nombre de régions et métropoles françaises ne sont pas en capacité politique de se projeter à l'échelle européenne ou mondiale. Les scénarii dépendront donc des trois séries de question suivante :

- Peut-on observer des formes de compétition entre grandes aires urbaines et régions puissantes pour la maîtrise d'un espace politique ? Observe-t-on des formes de hiérarchies politiques et/ou fonctionnelles entre ces deux dynamiques ? Ou bien sont-elles trop différentes pour se faire concurrence ?
- Peut-on repérer, des logiques de jeu à somme nulle (métropole forte, région faible, ou l'inverse) ou de cercle vertueux (une métropole forte dans une région forte) ? Si oui quels sont les facteurs discriminants (institutions, identités, participation politique) ?
- Les processus de métropolisation et de régionalisation remettent-ils en cause la légitimité d'action de l'État ? N'est-ce pas pour lui une autre manière de gouverner à distance *via* des procédures contractuelles, des dispositifs financiers qu'ils destinent à ces nouvelles échelles de l'action publique ?

Le scénario darwinien

Dans ce scénario, métropoles et régions se lancent dans une compétition féroce pour la maîtrise des leviers de l'attractivité économique. L'avant-projet

de loi défendu par Marylise Lebranchu entend ainsi rendre prescriptif le schéma régional de développement économique et d'innovation pour les organismes consulaires et les départements, à l'exception des métropoles. Ce qui laisse augurer de stratégies potentiellement différentes. Cependant, ce scénario n'est envisageable que dans les régions caractérisées par une très forte polarisation urbaine⁸ (Ile-de-France, Rhône-Alpes, peut-être Midi-Pyrénées) où cette concurrence pourrait être alimentée par des conflits autour du leadership politique territorial comme l'illustre bien à la configuration lyonnaise. Mais les victimes ne pourraient pas être celles que l'on croit. Les départements ont peut-être davantage à craindre de cette compétition dans un contexte renforcée avec d'une région qui se repositionnerait davantage sur une fonction d'équilibre et d'aménagement sur le territoire. Ainsi, les métropoles se positionneraient fortement sur l'attractivité économique mais ne pourraient se passer d'une région qui assurerait les connections et les transferts en direction des pôles urbains secondaires ou ruraux.

Le scénario du guépard

Ici tout change pour que rien ne change pour reprendre la belle formule du Prince de Lampedusa. Régions et métropoles, mais aussi départements s'appuient sur la force d'inertie de la décentralisation « à la française » pour privilégier une situation de *statu quo* ou d'ajustements résiduels. En effet, nombre de régions et de métropoles françaises n'ont ni les ressources institutionnelles ni les capacités économiques pour s'engager dans des stratégies de développement autonomes. Le poids du mille-feuille est ici intact sinon renforcé par l'avant-projet Lebranchu. Dans ce scénario, les pactes de gouvernance territoriale élaborés au sein des futures conférences territoriales de l'action publique reproduiront les arrangements antérieurs selon des logiques de consensus et de connivence que l'on observe souvent dans le fonctionnement des EPCI petits ou grands. L'expérience montre que c'est le scénario le plus probable, en particulier dans les régions où les départements ruraux vont continuer un rôle structurant y compris sur le développement économique.

Le scénario girondin

Le scénario girondin, quant à lui, fait l'hypothèse d'une poussée de la dynamique de différenciation territoriale déjà à l'œuvre dans la décentralisation à la française. Il prend acte que le gouvernement renonce à la décentralisation « par le haut » en se refusant à toute réforme constitutionnelle (principe de non-

tutelle, droit à l'expérimentation) et à toute évolution de structures (fusion communale, couple département/région). Dans cette hypothèse, l'articulation des logiques métropolitaine et régionale reposera sur des modèles territoriaux d'action collective singuliers que viendront faciliter ou institutionnaliser les futurs actes de décentralisation. Or, tous les systèmes d'acteurs n'ont pas la même capacité à produire des coalitions institutionnelles et politiques élargies pour porter de tels projets territoriaux. Sur le modèle alsacien, lyonnais ou guyanais, c'est donc une France territoriale à géométrie variable qui se dessinerait ici. Cette revanche du pays réel (diversité) sur l'abstrait (uniformité) ne manquerait pas de poser la question de l'évolution de l'État républicain.

R.P.

1. Martin Vanier, « Régulation, métropoles, régions: l'état de l'Europe », *Revue Interventions économiques*, 28, 2002.

2. Romain Pasquier, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.

3. Pierre Veltz, *Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, Paris, Édition de L'Aube, 2004.

4. Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Paris, Seuil, 2012.

5. Patrick Le Galès, *Le retour des villes en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

6. Renaud Eipstein, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n° 11, 2005, p. 96-111.

7. Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif*, Paris, Sirey, 1927.

8. Cf. la contribution de Daniel Behar dans ce numéro de *Pouvoirs Locaux*.