



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

EPAU GROUPEMENT
D'INTÉRÊT PUBLIC
**L'Europe des Projets
Architecturaux et Urbains**



Régions et Métropoles

Philippe Estèbe & Sacha Czertok

Synthèse (résumé cour)

L'ouvrage des géographes Philippe Estèbe et Sacha Czertok, sixième ouvrage transversal de la collection des Cahiers POPSU (Autrement), analyse la relation complexe entre les métropoles et les régions en France. Les réformes législatives de 2014-2016 (lois MAPTAM et NOTRe) ont consacré la montée en puissance de deux institutions souvent perçues comme des « intrus » : les régions et les métropoles. Bien que le législateur ait souhaité créer une alliance entre elles, ces institutions entretiennent des relations complexes, oscillant entre rivalités structurelles et dépendances mutuelles.

L'ouvrage montre combien leurs logiques de territorialisation divergent fondamentalement. Les régions, héritières d'un fonctionnalisme étatique, cherchent à construire leur légitimité en valorisant le territoire géographique et le sentiment d'appartenance. Pour compenser leur éloignement du terrain, elles adoptent une posture protectrice des territoires ruraux et des villes moyennes, affichant une certaine distance, voire de la méfiance, vis-à-vis du fait métropolitain dans leurs schémas d'aménagement. À l'inverse, les métropoles déploient leur influence en réseau, s'affranchissant souvent de l'espace régional pour privilégier le marketing territorial et la diplomatie internationale.

Une asymétrie politique renforce ces tensions. Les régions disposent souvent de « compétences de papier », larges mais fermement encadrées par l'État, tandis que les métropoles bénéficient d'un effet de levier financier et opérationnel plus direct. Face à la concurrence régionale, certaines métropoles adoptent une posture « conquérante », s'emparant d'enjeux stratégiques qui dépassent leur périmètre ou leurs compétences juridiques initiales, empiétant ainsi sur des domaines régionaux ou étatiques.

L'ouvrage s'appuie sur quatre études de cas territorialisés, puisés dans les études monographies du programme POPSU Métropoles :

- Orléans Métropole investit le champ de la santé pour affirmer sa fonction de capitale régionale, malgré l'absence de compétences juridiques explicites.
- Montpellier Méditerranée Métropole cherche à s'imposer dans la gestion intégrée du littoral pour compenser son déclassement administratif et créer des alliances de proximité.

- L'Eurométropole de Strasbourg mise sur sa dimension de ville rhénane et ses réseaux universitaires internationaux pour contrer sa position marginale au sein de la vaste région Grand Est.
- La Métropole européenne de Lille privilégie une diplomatie transfrontalière centrée sur le métabolisme urbain (eau, énergie) pour contourner des relations régionales parfois tendues.

En conclusion, le mode d'administration classique, vertical et territorial, est bousculé par des systèmes d'alliances horizontaux et hybrides. Les régions ne peuvent plus se passer des métropoles, et l'enjeu futur réside dans la capacité de ces deux « outsiders » à coordonner leurs stratégies de développement.

Résumé (long)

L'ouvrage s'ouvre sur la période charnière comprise entre 2014 et 2016, marquée par l'adoption des lois MAPTAM et NOTRe qui crée les « métropoles », ainsi que par la fusion des régions françaises. Ce « **retour sur une séquence de changements institutionnels** » permet de constater l'affirmation de deux acteurs puissants, mais aux missions distinctes : les régions, dont les compétences sont renforcées en matière d'aménagement et de développement économique ; les métropoles, chargées d'une mission d'entraînement socio-économique à une échelle élargie. Le « pacte État-métropoles » de 2016 scelle cette intention en érigeant les métropoles comme compétitrices mondiales et « locomotives » pour le développement régional et rural. Ce cadre législatif, relève les auteurs, constitue une nouvelle doctrine d'aménagement du territoire par rapport aux décennies précédentes. Dans son rapport « Aménager la France de 2020 » publié en 2000, la DATAR privilégiait une approche polycentrique où tous les territoires (urbains, ruraux, pays) étaient considérés comme équivalents en capacité et disposaient d'un « droit au développement », via des pyramides contractuelles encadrées par les Contrats Plan Etat-Régions. Depuis 2014, cette équivalence est remise en cause dès lors que les métropoles émergent comme des acteurs dotés d'une mission spécifique de « soutien bienveillant » aux autres territoires, installant dès lors une lecture plus hiérarchisée de l'armature nationale. Cette hiérarchie signifie-t-elle un alignement du législateur sur une vision faisant du renforcement des territoires métropolitains un élément central pour le processus d'accumulation du capital financier, technique et humain ou s'inscrit-elle dans la continuité historique de l'aménagement de la France, recherchant un équilibre entre Paris et la province, à travers le soutien à des « métropoles d'équilibre » ? La réponse à cette question n'est pas certaine. L'étiquette de métropole accolée aux 22 entités masque la forte hétérogénéité entre elles. Elles ne pèsent en effet pas le même poids démographique ou économique. Les auteurs distinguent une « tête de classe » de sept agglomérations d'envergure européenne, tandis que d'autres s'apparentent davantage à des capitales régionales ou ont été promues pour des raisons politiques ou stratégiques. Parallèlement, la fusion des régions a été le fruit de négociations politiques complexes et de « bricolages » (le Grand Est ou l'Occitanie), loin d'une analyse purement fonctionnelle. Ainsi, bien que le législateur les appelle à œuvrer de concert sur des compétences complémentaires (innovation, économie), leur naissance dans la précipitation et le compromis politique complique cette possible alliance.

Le second chapitre explore les motifs de la **rivalité entre outsiders**, que sont les régions et les métropoles, dans le système politico-administratif français. L'ambiguïté régionale est historique, oscillant entre le « régionalisme » (au sens de la recherche d'une autonomie

identitaire, comme en Alsace ou en Corse) et la « régionalisation » (comme quête d'une efficacité administrative et fonctionnelle). Les géographes poursuivent ici ce débat classique opposant tenants de la région « naturelle » (supposée garantir une stabilité géographique) et partisans de la région « fonctionnelle » (reflétant un système d'échanges polarisé par les villes). En France, les régions ont, de ce point de vue, peiné à s'affirmer. Bien que devenues des collectivités de plein exercice en 1982 et tandis qu'elles gèrent aujourd'hui les fonds européens, les régions souffrent de faiblesses structurelles. Les auteurs qualifient ainsi de « compétences de papier » leurs prérogatives. Chefs de file sans pouvoir normatif réel, les régions déploient une action directe qui se limite souvent aux lycées et aux transports régionaux, le reste restant strictement encadré par l'État. Les métropoles, de leur côté, font face à une forme d'illégitimité politique. La tradition française « d'urbaphobie » et de discrimination positive en faveur des campagnes a laissé des traces puissantes comme l'ont montré les réactions d'experts et d'élus à la création institutionnelle des métropoles, dénonçant une fracture entre les métropoles prédatrices des ressources et la « France périphérique ». Les processus de territorialisation des régions et des métropoles divergent ainsi fondamentalement. Les premières cherchent la légitimité par le territoire géographique et le sentiment d'appartenance, adoptant souvent une posture protectrice vis-à-vis des zones rurales et des villes moyennes pour compenser leur éloignement du terrain. À l'inverse, les métropoles s'affranchissent de l'espace régional par le marketing territorial (*Hello Lille, OnlyLyon*) et déploient leur influence en réseau par des alliances horizontales et une diplomatie internationale. Cette asymétrie est aussi financière : les métropoles disposent d'un effet levier plus direct et des budgets moins contraints que ceux des régions. En conséquence, les schémas régionaux (SRADDET) tendent à marginaliser le fait métropolitain pour privilégier le polycentrisme et l'équilibre territorial, par peur d'un « jacobinisme régional » urbain.

Le troisième chapitre analyse comment certaines métropoles sortent de leur « carcan territorial » pour investir des domaines qui relèvent théoriquement de la compétence régionale ou étatique, transformant ainsi le mode d'administration locale. Autour de l'alternative « **métropoles conquérantes versus régions gestionnaires** », l'ouvrage propose une exploration de quatre études de cas analysées dans les monographies de POPSU Métropoles :

- Orléans Métropole et la Région Centre Val-de-Loire : afin d'affirmer sa fonction de capitale régionale face à sa voisine Tours, Orléans investit le champ de la santé, bien que ne disposant sur le papier d'aucune compétence juridique initiale pour le faire. En coordonnant l'installation des professionnels et en transformant son CHR en CHU en 2023, la métropole est devenue un acteur incontournable de la « remédicalisation » régionale, compensant les carences de l'État et de la région.
- Montpellier Méditerranée Métropole et la Région Occitanie : déclassée politiquement par la désignation de Toulouse, comme chef-lieu de la nouvelle Région Occitanie issue de la fusion entre le Languedoc Roussillon et Midi-Pyrénées, Montpellier cherche à se repositionner par la gestion du littoral. En passant d'une posture « impérialiste » à une diplomatie de réciprocité, elle s'est imposée dans le dispositif complexe du plan « Littoral 21 » et de la gestion intégrée terre-mer, fédérant les intercommunalités voisines.
- L'Eurométropole de Strasbourg et la Région Grand Est : située à la marge de la vaste région nouvelle créée par la fusion entre l'Alsace, la Lorraine et la Champagne-Ardenne, Strasbourg mise sur sa dimension de métropole fluviale et rhénane. Elle développe une activité diplomatique intense, nouant des alliances internationales avec les villes du Rhin supérieur (Bâle, Fribourg, Karlsruhe), créant un campus

européen, tout en gérant les tensions croissantes entre activités portuaires et besoins urbains.

- La Métropole européenne de Lille (MEL et la (nouvelle) Région Hauts de France : face à des relations régionales tendues avec le bassin minier ou d'autres villes du territoire (Valenciennes par exemple), la MEL privilégie la coopération transfrontalière. Elle a structuré un réseau d'action publique avec ses voisines belges par la constitution d'un Groupement européen de coopération transfrontalière autour de questions relevant du métabolisme urbain - gestion de l'eau, de l'énergie et des déchets - ,devenant ainsi une « tête de pont » de l'ouverture internationale de sa région.

Ces exemples conduisent les auteurs à conclure que les métropoles ne sont plus seulement des gestionnaires urbains, mais des opératrices de politiques interterritoriales qui utilisent leur capacité d'agir pour créer des « coalitions d'acteurs » hybrides traversant les échelons administratifs classiques.

En conclusion, les auteurs soulignent que les alliances implicites entre métropoles et régions pourraient constituer une voie de dépassement des rivalités. Les métropoles s'engagent dans des initiatives situées de fait dans le champ des schémas régionaux d'aménagement, mais sans cadre contractuel rigide. S'attaquant à des « points noirs » régionaux comme la santé en Centre-Val de Loire ou le redéveloppement industriel dans les Hauts-de-France, elles renouvellent les modes d'intervention classique des institutions publiques territoriales et viennent bousculer les systèmes d'alliances horizontaux en abolissant les limites administratives. Face à ce défi, trois scénarios s'offrent aux régions : maintenir une posture régulatrice via les schémas pour encadrer ces initiatives ; se replier sur une posture compensatrice en se focalisant sur les territoires délaissés par les métropoles ; choisir une entrée sélective dans ces dispositifs métropolitains en apportant une valeur ajoutée régionale spécifique. Si une combinaison de ces trois approches semble la plus probable aux auteurs, ils insistent sur une dernière idée : les politiques régionales ne peuvent plus se passer des métropoles. L'enjeu futur est bien celui de la capacité de ces deux « outsiders » à coordonner leurs stratégies et à conclure des **alliances implicites** afin d'assurer la cohésion du territoire national.

Enjeux et politiques publiques

L'ouvrage soulève plusieurs enjeux et débats majeurs qui structurent l'action publique territoriale en France, notamment depuis les réformes de 2014-2016.

Le passage d'une doctrine d'aménagement polycentrique à une lecture hiérarchisée

Un débat central concerne le changement de philosophie de l'aménagement du territoire. Jusqu'à la fin des années 1990, la doctrine (notamment incarnée par la loi Voynet de 1999) privilégiait une approche polycentrique visant à octroyer un « droit au développement » équivalent à tous les territoires, ruraux et urbains. Depuis 2014, le législateur a instauré une lecture hiérarchisée : les métropoles sont désormais désignées comme des « locomotives » de l'économie nationale et des « catalyseurs » du développement régional, rompant avec l'idée d'une équivalence de capacité entre tous les territoires.

La légitimité politique des métropoles et le débat de la « fracture territoriale »

L'ouvrage met en avant le débat sur l'illégitimité perçue des métropoles, alimenté par une tradition d'« urbaphobie » en France. Les politiques et institutions métropolitaines font face à une contestation croissante les accusant d'un défaut de « ruissellement » à l'égard des territoires voisins et capturant les ressources au détriment de la « France périphérique ». Ce débat est réactivé à l'occasion des politiques écologiques. L'objectif du Zéro Artificialisation Nette (ZAN) ou les Zones à Faibles Émissions (ZFE) sont perçues par certains élus, experts et citoyens comme des politiques portées par des métropolitains ignorant les réalités rurales.

L'asymétrie des capacités d'agir entre régions et métropoles

Un enjeu structurel réside dans le contraste entre les pouvoirs de ces deux institutions :

- Les régions disposent de compétences larges (aménagement, économie) mais se présentant parfois comme des « compétences de papier », car manquant de pouvoir normatif réel et fortement encadrée par l'État.
- Les métropoles, bien que limitées géographiquement, bénéficient d'un effet de levier financier et opérationnel plus direct et d'une plus grande réactivité.

Les métropoles comme nouvelles opératrices de politiques régionales

L'ouvrage souligne l'émergence de « métropoles conquérantes » qui s'emparent d'enjeux dépassant leur périmètre juridique initial, créant ainsi des débordements de compétences : à Orléans dans le secteur de la santé, à Montpellier dans la gestion des risques littoraux, à Strasbourg et Lille dans le cadre de la coopération transfrontalière

Vers une gouvernance par « alliances horizontales »

L'ouvrage soulève enfin le débat relatif à la possible extinction du mode d'administration territorial vertical. L'action publique se déplace vers des systèmes d'alliances horizontaux et une forme de « diplomatie territoriale ». Les métropoles agissent désormais via des réseaux d'acteurs hybrides (professionnels, associatifs, institutionnels) qui traversent les échelons administratifs traditionnels pour construire des stratégies à géométrie variable.

Post LinkedIn

📖 [Cahiers POPSU] « Régions et Métropoles : Rivalités et dépendances », de Philippe Estèbe et Sacha Czertok

🚀 Découvrez le dernier Cahier de @POPSU - Plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines, publié aux @Éditions Autrement. Cette collection rassemble les connaissances produites au fil des travaux de recherche-action du programme POPSU Métropoles. Il s'agit ici du 6^e Cahier transversal qui propose de faire dialoguer les recherche-actions menées sur les territoires métropolitains et d'en croiser les résultats.

🚀 Régions et Métropoles : alliance impossible ou nouveau couple moteur des territoires ?

Depuis les réformes de 2014-2016, le paysage administratif français est bousculé par deux acteurs majeurs souvent perçus comme des « intrus » : les régions et les métropoles. Bien que le législateur ait souhaité en faire un binôme complémentaire, la réalité est plus complexe, oscillant entre rivalités structurelles et dépendances mutuelles. Quels constats, interprétations, perspectives ?

- ♦ Des logiques territoriales divergentes : Les régions, en quête de légitimité, adoptent une posture de protectrices des territoires ruraux et des villes moyennes. À l'inverse, les métropoles s'affranchissent des frontières administratives pour agir en réseau via le marketing territorial et la diplomatie internationale.
- ♦ Une asymétrie de pouvoir : Alors que les régions disposent de « compétences de papier », larges mais très encadrées par l'État, les métropoles bénéficient d'un effet de levier financier et opérationnel plus direct, leur permettant d'être plus réactives.
- ♦ L'émergence des « métropoles conquérantes » : Pour affirmer leur rôle, certaines métropoles s'emparent de sujets qui dépassent leur périmètre juridique (Orléans et la santé, Montpellier et la gestion des risques littoraux, Strasbourg et Lille et la coopération transfrontalière).

POPSU est opéré par le GIP Europe des projets architecturaux et urbains avec le soutien de DGALN - Habitat, Urbanisme, Rénovation DGALN - Eau, Biodiversité, Paysage ANCT - Agence nationale de la cohésion des territoires Petites villes de demain Ministères Ecologie, Territoire, Transports, Ville et Logement Ministère de la Culture Banque des Territoires