



HAL
open science

Métropoles franches et régions agencifiées

Gilles Pinson, Deborah Galimberti

► **To cite this version:**

Gilles Pinson, Deborah Galimberti. Métropoles franches et régions agencifiées. Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation, 2013, 96, pp.48-55. halshs-00812450

HAL Id: halshs-00812450

<https://shs.hal.science/halshs-00812450>

Submitted on 12 Apr 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ISBN 978-2-909872-72-8 - 20,00 €



9 782909 872728

Vincent Aubelle ■ David Bayeux ■ Daniel Behar ■ Jean-Luc Bertoglio ■ Jean-Luc Bœuf ■ Jacques Caillosse ■ Chantal Cases ■ Thomas Cavelot ■ Hugues Clepkens ■ Alain Faure ■ Déborah Galimberti ■ Cynthia Ghorra-Gobin ■ Nicolas Kada ■ Laurence Lemouzy ■ Marie Lernoud ■ 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 ?

Métropoles franches et régions agencifiées

Dans les années 1980-1990, le fait régional en France semble avoir le vent poupe. La région Rhône-Alpes est alors une des régions leaders d'un processus de régionalisation des politiques publiques. Pourtant, à l'orée du XXI^e siècle, la dynamique régionale s'essouffle et laisse place à une période de montée en puissance des pouvoirs d'agglomération. Le Grand Lyon, structure ancienne, héritière de l'État aménageur plus qu'incarnation d'un dynamisme local, fait sa mue pour apparaître comme l'un des pouvoirs d'agglomération les plus puissants et les plus ambitieux à l'échelle nationale et européenne. Cet article porte sur les raisons de ce renversement de tendance.

par
GILLES PINSON,
Sciences Po Lyon,
Université de Lyon,
Triangle UMR 5206 ;
DEBORAH GALIMBERTI,
Université Jean Monnet
de Saint-Étienne,
Université de Lyon,
Triangle UMR 5206

L'avant-projet de loi transmis pour avis au Conseil d'État, début mars 2013, semble susciter davantage de déception que d'enthousiasme. Il est bavard, ne dit rien des régions. Il crée une multitude d'espaces de dialogues inter-institutionnels (conférences locales des maires, conférences métropolitaines, conférences territoriales de l'action publique) au risque de rigidifier des mécanismes d'ajustement entre collectivités dont on peut penser qu'ils s'épanouissent mieux dans des espaces *ad hoc*.

Ainsi, maladroitement, il vient acter de ce qui se pratique depuis longtemps dans les territoires: ce que Martin Vanier (2008) a appelé l'inter-territorialité, et d'autres la « gouvernance », à savoir des dispositifs de gestion des problèmes territoriaux inter-gouvernementaux et palliant l'inadéquation congénitale – et croissante – entre territoires des problèmes et territoires institutionnels.

Toutefois, sur un point au moins, il porte une avancée spectaculaire: l'absorption du département du Rhône par la communauté urbaine de Lyon. Bien évidemment, le texte n'annonce pas les choses en ces termes, mais la réalité est là: le modèle hanséatique appelé de ses vœux par Gérard Collomb, sénateur-maire de Lyon et président du Grand Lyon, celui de la métropole institutionnalisée et ayant bouté les autres pouvoirs hors de son périmètre de compétences, est en train d'advenir à Lyon. Cette innovation législative est le produit d'un long processus, sans doute plus net en Rhône-Alpes que dans d'autres configurations: l'essoufflement du processus de régionalisation; l'avènement récent mais puissant du fait métropolitains. Le second semblant damer le pion au premier.

Dans les années 1980-1990, le fait régional en France semble avoir le vent poupe. La région Rhône-Alpes est alors une des régions leaders d'un processus de régionalisation des politiques publiques. Pourtant, à l'orée du XXI^e siècle, la dynamique régionale s'essouffle et laisse place à une période de montée en puissance des pouvoirs d'agglomération. Le Grand Lyon, structure ancienne, héritière de l'État aménageur plus qu'incarnation d'un dynamisme local, fait sa mue pour apparaître comme l'un des pouvoirs d'agglomération les plus puissants et les plus ambitieux à l'échelle nationale et européenne. Cet article porte sur les raisons de ce renversement de tendance.

Feu l'âge d'or des régions?

Longtemps privilégiées par l'État modernisateur gaulien et son « régionalisme fonctionnel » (Quermonne, 1963), les régions profitent d'un second souffle à la suite de l'acte I de la Décentralisation. Elles acquièrent le statut de collectivité territoriale et sont dotées de compétences en matière de développement économique, de transports et de formation continue. Mais c'est sans doute encore davantage la régionalisation de la planification à la française qui va participer à donner aux régions une place pivot dans le meccano territorial français. La mise en place des Contrats de plan État-région fait des régions les espaces de référence de la programmation des politiques publiques et les espaces de négociation entre les différents niveaux. Certes, ce rôle d'échelle de référence est contesté, notamment par les départements (Balme, Jouve, 1995), mais ces résistances n'empêchent l'affirmation du fait et de l'espace régional.



Credit photo: wikimediacommons

La (énième) revalorisation du rôle du préfet de région sous la présidence Sarkozy dans le cadre de la REATE (Réforme de l'administration territoriale de l'État) ainsi que le retrait plus ou moins explicite de l'État des dispositifs contractuels n'ont rien arrangé. L'État, en la personne du préfet de région, a réaffirmé son statut d'autorité de gestion des programmes européens et a souvent engagé des bras de fers avec les conseils régionaux.

La réforme des fonds structurels européens de 1988 conforte cette montée en puissance des régions. Elle institue les principes du partenariat et de la subsidiarité et fait des régions les espaces de la négociation des programmes entre l'UE, les États membres et les gouvernements infra-nationaux. Si en France, l'État demeure l'autorité de gestion des fonds, l'humeur décentralisatrice qui règne alors et la stratégie de la Commission consistant à établir des liens avec les régions moins médiés par les États offrent un contexte favorable à la poursuite de l'affirmation de la région comme échelle de référence des politiques territoriales.

Si la « capacité politique » (Pasquier, 2004) des régions à tirer leur épingle du jeu dans les dispositifs de la contractualisation et des fonds structurels est variable, la région Rhône-Alpes est l'une de celles qui savent le mieux tirer partie de cette nouvelle configuration. Sous la présidence de Charles Millon (1988-99), la région est investie par une élite administrative issue souvent de l'administration d'État et attirée par la nouvelle dynamique régionale. La région conforte alors son intervention dans les domaines relevant de son bloc de compétences (lycées, transports ferroviaires, formation), mais elle investit aussi des domaines relevant de la clause générale et dans lesquels elle va acqué-

rir une forte visibilité: la recherche notamment mais aussi la culture ou encore l'évaluation. Rhône-Alpes réussit aussi à cette époque à s'imposer en échelle pivot de l'aménagement du territoire et du développement économique. Elle dédouble les CPER par un dispositif régional de planification, le Schéma régional d'aménagement et d'équipement voté en 1992, qui est opérationnalisé par des dispositifs contractuels infra-régionaux. Des contrats globaux de développement sont ainsi signés avec des structures inter-communales; des contrats de fonctions majeures avec les plus grandes agglomérations (de Séverac, Jouve, Vanier, 2001). Les territoires de projet supports de la contractualisation sont pensés plus ou moins explicitement comme des instruments permettant de pervertir les cantons et de saper ainsi l'autorité des départements. Cette politique sera maintenue malgré les deux alternances régionales de 1999 et 2004. En 2008, la nouvelle majorité conduite par Jean-Jack Queyranne transforme les Contrats globaux en Contrats de développement durable Rhône-Alpes (CDDRA), mais le principe reste le même. Toutefois, nous le verrons plus loin, la donne a déjà changé pour les régions.

À la même époque, les villes, et notamment Lyon, semblent empêtrées dans les mécanismes vicieux de

la désindustrialisation et de la désurbanisation. Elles sont encore gouvernées par des élites politiques qui n'ont pas encore bien saisi les nouvelles contraintes de rôle induites à la fois par la décentralisation mais aussi par la transformation des économies et des sociétés urbaines. C'est tout particulièrement le cas à Lyon qui n'a pas « bénéficié » du renouvellement des élites politiques aux élections municipales de 1977. Ainsi à des pratiques politiques engluées dans les logiques notabiliaires sous Francisque Collomb (maire de 1976 à 1989) succèdent d'autres pratiques hypnotisées par le mirage du maire entrepreneur incarnées par Michel Noir.

Voici venus le temps des métropoles

Dans les trajectoires croisées des villes et des régions, la seconde moitié de la décennie 1990 fait figure à bien des égards d'époque charnière. S'ouvre une conjoncture qui va s'avérer plutôt favorable aux villes et aux agglomérations, et beaucoup moins amène pour les régions. Ces dernières vont commencer à pâtir de la fin de l'ère Delors au niveau européen et du retour en force des États dans la gouvernance européenne. Par ailleurs, dans cette période qui s'ouvre, aucune réforme institutionnelle d'ampleur ne leur permet de poursuivre leur dynamique d'institutionnalisation.

Les choses sont bien différentes pour les villes. D'abord, pour la plupart d'entre elles, les agglomérations profitent des phénomènes de réurbanisation, de retours au centre et d'embourgeoisement à partir de la décennie 1990. À quelques exceptions près, comme Marseille ou Saint-Étienne, ce regain de vigueur des villes-centres est attesté par le recensement de 2001 et soulage les municipalités d'un certain nombre de tensions financières. Ensuite, les principales métropoles du pays bénéficient des premiers effets tangibles de l'urbanisation du développement économique qui voient les villes devenir les sites principaux de l'économie de services et de la connaissance (Halbert, 2010). Enfin, les grandes villes bénéficient d'une série de réformes institutionnelles discrètes mais qui vont enclencher une véritable révolution dans le système politico-administratif local: la révolution intercommunale (Borraz, Le Galès, 2005). Plus que la loi ATR de 1992 qui affecte essentiellement les communes rurales, c'est la loi Chevènement de 1999 qui donne le véritable signal de l'accélération de la construction intercommunale dans les villes en articulant fortes incitations financières (majoration de la DGF) et contraintes (*deadline* imposée pour le choix de la formule de la CA ou de la CU, pouvoir du préfet). Toutefois, la lecture stratégeste de cette accélération de l'intercommunalité a ses limites. On peut aussi considérer qu'elle procède

aussi du mûrissement des formes de coopérations plus ou moins institutionnalisées, voire informelles qui se sont développées au cours des années 1990 autour de dispositifs de planification stratégique, de prospective, de projet de ville ou encore de projets de transports collectifs en site propre.

Par ailleurs, on est forcé d'admettre que c'est sans doute le « déficit démocratique », trait congénital de l'intercommunalité à la française, qui a fait son « succès ». Pour reprendre les termes de Baraize et Négrier (2001), ce déficit s'est avéré « fonctionnel ». En protégeant les tractations intercommunales des logiques de théâtralisation des oppositions politiques propres aux systèmes d'assemblées élues directement, il a permis que des formes de coopération bipartisans s'épanouissent et que des arrangements territoriaux s'instaurent. Il faut aussi noter que, dans bien des cas, le poids de la technostucture réformatrice acquise à l'idée intercommunale a été essentiel dans la communautarisation des représentations des problèmes et des compétences.

Le cas du Grand Lyon est exemplaire de l'accélération des logiques d'intercommunalisation des logiques politiques, des représentations et des compétences, et du passage de l'intercommunalité fonctionnelle à l'intercommunalité de projet. Depuis sa création en 1969 jusqu'au début des années 1990, la COURLY, comme on l'appelle alors, fonctionne essentiellement comme un puissant SIVOM. Les logiques techniques de gestion des services en réseaux dominent. La technostucture tient la boutique (Scherrer, 1995). C'est avec l'arrivée de Michel Noir à la mairie et encore plus nettement avec celle de Raymond Barre que l'échelle intercommunale est investie par le politique. Deux types de considérations a priori contradictoires cohabitent dans les stratégies des grands élus: l'intercommunalité est un moyen de mieux faire face aux logiques de compétition territoriale (la fameuse rhétorique de la « taille critique »); elle est aussi vue comme un moyen de résorber le déséquilibre socio-économique croissant entre l'Est et l'Ouest de l'agglomération.

La dynamique grand-lyonnaise va se traduire par le développement du portefeuille des compétences de la communauté urbaine dans les décennies 1990 et 2000 et une augmentation graduelle du budget de la structure. La boulimie fonctionnelle du Grand Lyon va même s'étendre aux compétences qui, jusqu'alors, avaient été laissées à certaines institutions tiers ou étaient cogérées avec elle. C'est le cas notamment du développement économique. Jouant sur la possibilité d'étendre leurs compétences que la loi offre aux EPCI, la communauté urbaine va peu à peu récupérer des fonctions auparavant exercées par la Chambre de



Crédit photo : wikimediacommons

Dans les années 1980-1990, le fait régional en France semble avoir le vent poupe. La région Rhône-Alpes est alors une des régions leaders d'un processus de régionalisation des politiques publiques. Pourtant, à l'orée du XXI^e siècle, la dynamique régionale s'essouffle et laisse place à une période de montée en puissance des pouvoirs d'agglomération. Le Grand Lyon, structure ancienne, héritière de l'État aménageur plus qu'incarnation d'un dynamisme local, fait sa mue pour apparaître comme l'un des pouvoirs d'agglomération les plus puissants et les plus ambitieux à l'échelle nationale et européenne.

Commerce. Au départ, le Grand Lyon se contente de participations financières à des organisations extérieures (associations, antennes locales de la CCI); progressivement il privilégie le développement de ses services internes (entre 2002 et 2012 le personnel dédié au développement économique au sein de l'EPCI a été multiplié par cinq). Le Grand Lyon s'impose ainsi progressivement comme l'acteur de référence du développement économique dans l'agglomération. Cette montée en puissance est également assurée par la mise en place des démarches de prospective et de dispositifs d'intelligence économique: le Schéma de développement économique (SDE) de 1998, le dispositif de « gouvernance territoriale » nommée Grand Lyon Esprit d'Entreprendre (2005), les travaux préparatoires à la création du pôle métropolitain, etc.

La montée en puissance du Grand Lyon ne se cantonne pas au développement de moyens d'action en matière d'attractivité économique. Elle s'exprime aussi par l'émergence, timide mais effective, de dispositifs de péréquation financière interne à l'EPCI. En effet, l'introduction de la Taxe professionnelle unique (TPU) en 2005, et la mise en place de dispositifs de reversement aux communes (dotation de solidarité commu-

nautaire, attributions de compensation), ont permis de faire émerger un régime de péréquation financière horizontale bénéficiant aux communes abritant les populations les plus fragiles (Galimberti, Pinson, 2012).

Aujourd'hui, même si les conditions politiques de la fusion restent mystérieuses¹, on peut considérer qu'elle prolonge le mouvement de construction d'un pouvoir d'agglomération déjà entamé. Les ingrédients restent les mêmes. Et la logique est toujours celle du Gargantua, absorbant toujours plus de fonctions sans en assumer réellement les responsabilités politiques (Lefèvre, 2009). Le Grand Lyon ne peut plus être considéré comme un espace de partage des ressources entre des élus municipaux porteurs d'intérêts bien compris. L'institution intercommunale n'est pas neutralisée par les intérêts municipaux, comme certaines lectures stratégistes le laissent croire (Desage, Guéranger, 2011). Elle est l'espace de la construction d'une conscience collective des enjeux de gestion de l'espace métropolitain et de construction de stratégies métropolitaines. Le problème ne se situe donc plus tant du côté d'une intercommunalité réduite au plus petit commun dénominateur. Il est davantage du côté de la totale opacité démocratique des fonc-

tionnements démocratiques que le projet de loi bientôt en discussion accroît plus qu'il ne la résorbe. Il est aussi du côté de la boulimie de compétences qui accompagne la montée en puissance de l'intercommunalité. En effet, la position quasi-monopolistique que le Grand Lyon a déjà atteinte dans certains domaines de l'action collective, comme le développement économique, pose question, car elle tend à priver les politiques urbaines d'expertise et de visions alternatives. Et c'est la même logique monopolistique qui semble s'imposer dans l'absorption des compétences départementales par la métropole.

Les raisons d'une inversion de tendances

L'avant-projet de loi semble ainsi prendre acte d'une inversion de tendances dans le couple région-métropole dont les premiers signes se sont fait sentir dans la décennie 1990. Avant d'en explorer les raisons, il faut d'abord s'empresse de dire que le binôme Rhône-Alpes/Grand Lyon incarne sans doute une forme outrée de cette inversion. Ailleurs en France, on peut trouver une situation bien différente, y compris en présence d'une capitale régionale puissante, comme en Aquitaine par exemple. Le conseil régional a su s'y imposer comme le pivot du système régional de l'innovation et de la technologie grâce au «facteur Rousset», à savoir une longue stabilité politique et une forte légitimité du président vis-à-vis des interlocuteurs économiques régionaux et nationaux. Par ailleurs, cette suprématie métropolitaine ne peut pas être expliquée totalement par les nouveaux impératifs imposés par l'économie globalisée. En effet, pas si loin, c'est plutôt le processus inverse qui s'observe. En Lombardie, une région qui a été souvent comparée au cas Rhône-alpin pour sa structure économique (poids de la sous-traitance, présence des filières high-tech), le processus de régionalisation a été plus net et a largement fait de l'ombre à Milan, la capitale régionale. L'absence d'une autorité administrative formalisée à l'échelle métropolitaine (suite à l'échec de la Loi 142/1990), et l'orientation régionaliste des réformes institutionnelles sont à l'origine de cette trajectoire « inversée ». La faiblesse politique et des politiques publiques de la ville-centre, son incapacité à prendre en charge « sa » région urbaine, ont ouvert un espace pour que des modes de régulation très souples des enjeux de développement et d'aménagement associant la région Lombardie, les syndicats mixtes de communes (*consorzi*), les structures consulaires et les associations de représentation du patronat se mettent en place. La gestion directe des fonds structurels par les régions finit de renverser le

rapport de force ville/région en Italie. Ironie de l'histoire, une récente loi (n°135 du 7 août 2012) prévoit la création d'une *città metropolitana* à Milan à partir de 2014, qui se substituera tout simplement à la Province de Milan, équivalent transalpin du département! Si cette réforme va jusqu'au bout, ce qui n'est pas acquis étant donné les précédents, l'équilibre métropole/région pourrait se modifier.

Une partie des raisons de la trajectoire rhône-alpine, et au-delà française, tient d'abord au type de compétences qui ont été transférées aux régions françaises. Daniel Behar a qualifié les compétences des régions de « compétences d'interface ». En effet, si les régions ont hérité d'un certain nombre de compétences dites « stratégiques » pour lesquels elles ont même été reconnues comme collectivité « chef de file », comme le développement économique ou la planification territoriale, elles ne sont pas en position d'exercer seules ces compétences du fait des faibles moyens budgétaires dont elles disposent et des instruments qui sont mis à leur disposition. Pire, ces mêmes instruments n'en font pas nécessairement des forces de coordination crédibles. Ainsi, si la loi du 13 août 2004 fait des régions les collectivités chef de file en matière de développement économique et prévoit l'élaboration de schémas régionaux de développement économique, rebaptisés depuis stratégies régionales de développement économique, en concertation avec les autres collectivités locales, elles ne dotent ces documents d'aucun caractère contraignant.

Par ailleurs, les moyens financiers injectés par les régions pour rendre leur dispositif de planification mobilisateurs sont très largement insuffisants. Même la région Rhône-Alpes, pourtant l'une des plus dotées, peine à mobiliser les fonds suffisants pour crédibiliser la planification régionale. C'est ce qu'indique un observateur des politiques rhônalpines : « *Comme sur d'autres thématiques tout aussi essentielles (innovation, international, promotion des territoires, économie sociale et solidaire, politique de filières, accès des entreprises aux financements), la région entend être l'acteur de référence, celui qui donne l'impulsion et coordonne les (trop ?) nombreux intervenants déjà en place : collectivités, agences (Erai, Ardi, Aderly...), clusters, pôles de compétitivité, CCI, services de l'État, syndicats professionnels... Mais ce rôle de stratège trouvera ses limites dans le budget qu'elle consacre chaque année à l'action économique (au sens strict : 202 millions d'euros, sur les 2,4 milliards d'euros de son budget total). Et dans le flou institutionnel : l'Union européenne veut renforcer ses liens avec les régions, mais l'État réinvestit le champ de l'économie (Oséo, UbiFrance, Ademe, Fonds stratégique d'inves-*



Crédit photo : wikimediacommons

Le modèle hanséatique appelé de ses vœux par Gérard Collomb, sénateur-maire de Lyon et président du Grand Lyon, celui de la métropole institutionnalisée et ayant bouté les autres pouvoirs hors de son périmètre de compétences, est en train d'advenir à Lyon. Cette innovation législative est le produit d'un long processus, sans doute plus net en Rhône-Alpes que dans d'autres configurations: l'essoufflement du processus de régionalisation; l'avènement récent mais puissant du fait métropolitains. Le second semblant damer le pion au premier.

tissement, Pres...); et l'émergence des métropoles pourrait elle aussi brouiller le jeu.»²

De surcroît, passés les temps pionniers des Contrats Globaux de Développement, l'administration régionale rhônalpine a tendu à investir son énergie davantage dans la formalisation et le suivi de ses dispositifs contractuels que dans l'animation des territoires. Dany Lapostolle³ a ainsi montré comment la montée en puissance des préoccupations managériales de normalisation des procédures, de contrôle financier avait progressivement tendu à appauvrir le travail du réseau des développeurs territoriaux que la politique régionale avait elle-même contribué à faire naître dans les années 1990. Ainsi, dans les dernières années, l'identité professionnelle des agents de développement a fortement évolué: les conceptions du métier font de moins en moins de place aux figures de l'« ensemblier » exerçant une fonction d'« interface », d'« agitateurs de terrain », appartenant au monde de l'innovation et laisse la place à des profils de « gestionnaires de procédures ». Bien entendu, nous y reviendrons, la montée en puissance des dogmes néomanagériaux au niveau de l'État et de l'UE ne sont

pas étrangères à cette situation. En 2008, un rapport de la Chambre régionale des Comptes de Rhône-Alpes, signalait déjà cette logique d'ossification procédurière, d'agencification de la région (Estèbe, 2007). Elle indiquait que l'action de la direction du développement économique était essentiellement consacrée à des activités procédurières de gestion de la dépense économique (préparation des dossiers de subventions, contrôles, suivi des paiements, etc.)⁴.

À l'inverse, les réformes successives ont doté les intercommunalités urbaines de compétences plus opérationnelles, celles du bloc communal: la production du cadre urbain, la gestion des réseaux, la construction des équipements, etc. Ces compétences s'accompagnent de financements plus importants, propres à nourrir les échanges politiques entre les communes au sein des EPCI et à faire de ces derniers des espaces de définition des orientations collectives. Rappelons que le budget du Grand Lyon s'élève en 2012 à 1,938 milliard d'euros (dont plus d'un tiers consacré à l'investissement) quand le budget de la région Rhône-Alpes n'est « que » de 2,460 milliards. Le bloc de compé-

tences attribuées aux intercommunalités a le défaut de les faire souvent tombées dans le tropisme immobilier – le développement économique est ainsi bien souvent appréhendé par le prisme de l'investissement immobilier et de l'aménagement de zones d'activités – mais il a le mérite de mettre les communautés urbaines en contact direct avec les entreprises, ce qui fait parfois défaut aux régions. Dans le cas du Grand Lyon, ces

“Au final, ce sont bien les régions qui pâtissent de l'obsession de l'État pour un repositionnement dans des fonctions régaliennes. Ce repositionnement n'impacte guère les grandes métropoles.”

contacts directs sont de l'ordre de plus de 1 000 rendez-vous en face à face par an grâce au réseau des développeurs économiques du Grand Lyon, auxquels s'ajoutent les relations bilatérales cultivées avec les « grands comptes » de l'agglomération⁵. Si le budget dans l'action économique concerne davantage des métiers « classiques » d'aménagement de zones d'activités et la constitution des réserves foncières⁶, le Grand Lyon a travaillé de plus en plus à une optimisation de ces services, à travers la mise en œuvre des nouveaux outils de programmation et acquisition foncière tel que le Schéma d'accueil des entreprises (SAE) et l'expérimentation des solutions inédites

permettant notamment de soulager la trésorerie des entreprises par l'acquisition du foncier.

Enfin, les régions ont sans doute été davantage pénalisées que les villes par les évolutions récentes dans la gouvernance multi-niveaux associant l'Union Européenne, l'État, les régions et les villes et leurs EPCI. Ces évolutions majeures ce sont le retour d'une intermédiation forte de l'État dans la programmation et la mise en œuvre des politiques européennes d'une part, le développement des formules du « gouvernement à distance » théorisées par Renaud Epstein (2005), d'autre, et de manière générale le pourrissement des relations centre-périphérie sous la présidence Sarkozy. Malgré la possibilité offerte à partir de 2007 aux régions de gérer en direct une partie non négligeable des fonds structurels, par le biais du mécanisme de la « subvention globale », les dernières années ont plutôt vu l'État réaffirmer ses prérogatives en matière de gestion des fonds structurels. La réaffirmation du droit des États membres dans la gouvernance européenne à la fin de l'ère Delors et la crise de la commission Santer a donné le point de départ de cette involution. La (énième) revalorisation du rôle du préfet de région sous la présidence Sarkozy dans le cadre de la REATE (Réforme de l'administration territoriale de l'État) ainsi que le retrait plus ou moins explicite de l'État des dispositifs contractuels n'ont

rien arrangé. L'État, en la personne du préfet de région, a réaffirmé son statut d'autorité de gestion des programmes européens et a souvent engagé des bras de fers avec les conseils régionaux. Cela est d'autant plus vrai dans des domaines de compétence régalienne. À cet égard, une enquête, que nous avons menée⁷ dans le cadre du *Plan Rhône*, nous a montré que la mise en place du programme interrégional, malgré l'incitation de la part de l'Europe d'engager une gouvernance inter-régionale et réellement partenariale, a été une occasion pour l'État de restaurer une régulation centralisée à travers ses services déconcentrés (SGAR, DREAL) et ses agences (Agences de l'eau, Ademe, etc.). Par ailleurs, si les formes de gouvernement à distance ont été théorisées par Renaud Epstein à partir du cas de la rénovation urbaine, on peut se demander si elles n'ont pas paradoxalement davantage pénalisé les régions que les grandes métropoles. En effet, ces dispositifs de gouvernance sont passés certes par la concentration du pouvoir dans les administrations centrales mais aussi dans les préfetures de région et, secondairement, dans les directions régionales des ministères. Elles se sont aussi traduites par un relatif retrait de l'État des dispositifs contractualisés et un repli de celui-ci sur des activités de contrôle de légalité et d'audit financier. Ce repositionnement de l'État s'exprime le plus nettement dans des domaines où jusqu'alors la contractualisation et le partenariat prévalait, ceux-là mêmes dans lesquels les régions pouvaient faire valoir leur compétence d'interface. Au final, ce sont bien les régions qui pâtissent de l'obsession de l'État pour un repositionnement dans des fonctions régaliennes. Ce repositionnement n'impacte guère les grandes métropoles où depuis longtemps l'État n'est plus qu'un acteur marginal des politiques publiques.

Grand Lyon et Rhône-Alpes, laboratoire du darwinisme territorial?

Depuis quelques années déjà, il est de bon ton de critiquer pêle-mêle, le mille-feuille territorial, le flou dans la distribution des compétences, la contractualisation qui brouille les pistes de l'imputation. Le débat sur l'action publique territoriale est saisi de pulsions positivistes et néomanagériales poussant bon nombre d'acteurs et de commentateurs à en appeler à la clarification de la division du travail politique. Ces assauts entendent rompre avec ce qui a toujours été une caractéristique du système politico-administratif local : sa nature de système fusionné (par opposition au système dual) où il n'existe pas de division du travail très nette en termes de compétences et de phase de l'action (conception, mise en œuvre, contrôle). Ce

climat crée au niveau de l'État un retrait sur des activités de design des politiques publiques, de mise en compétition des collectivités et de contrôle; il suscite chez les grands élus des métropoles des pulsions irrédentistes visant à bouter hors de leur périmètre les autres niveaux de collectivités.

C'est ce climat qui est aujourd'hui à l'origine de la situation rhônalpine avec d'un côté une métropole de Lyon en gestation sûre de son expertise et de ses ressources et persuadée de pouvoir se passer de l'enrichissement de ses politiques par la coopération avec d'autres niveaux de collectivités ou même les émanations de la société métropolitaine et de ses intérêts organisés (comme les chambres consulaires); un État quasiment bouté hors de la métropole, retiré des dispositifs de contractualisation et repositionné sur des activités de contrôle politique et financier; une région affaiblie par la généralisation des comportements non-coopératifs chez ses partenaires. Ainsi en Rhône-Alpes, c'est bien le scénario darwinien exposé par Romain Pasquier dans ce dossier qui semble l'emporter. Mais ce scénario n'est pas exclusif de son cousin girondin. Ce qui est vrai à Lyon, ne le sera pas nécessairement à Rennes ou Bordeaux.

G.P. & D.G.

1. Une piste d'explication se trouve peut-être dans l'état des finances du Conseil Général du Rhône. De fait, ce dernier s'est lourdement endetté au travers d'emprunts hautement spéculatifs.
2. Didier Durand, « Le retour de l'industrie et du local », *Bref Rhône-Alpes*, n° 2026 du 2 mars 2011, <http://www.info-economique.com/en-une/actualite-rhone-alpes-le-retour-de-l-industrie-et-du-local-43>
3. Dany Lapostolle, *L'ingénierie territoriale vue des pays: une bureaucratie professionnelle territoriale en gestation*, Thèse de science politique, Université Lumière Lyon 2, 4 mars 2010.
4. Chambre régionale des Comptes de Rhône-Alpes, *Rapport d'observations définitives, région Rhône-Alpes, exercices*, Lyon, 2008, p. 29, <http://www.ccomptes.fr/content/download/39860/646930/version/2/file/RAR200801.pdf>
5. Sur la base des données disponible de 2008 quasiment 80 % du budget de la délégation au développement économique était consacré aux opérations foncières et d'aménagement (sur un total de 113 mil. d'euros, dont 25 mil. dédiées aux opérations foncières à vocation typiquement économique (ZI) et 20 mil aux autres services de soutien à l'économie). http://www.economie.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/fichiers/site_eco/20090424_gl_rapport_activite_economique_dgdei_2008.pdf
6. La fonction « Grands Comptes » assure un suivi personnalisé pour les plus grands contributeurs en termes fiscaux et d'emploi dans le territoire communal. La stratégie initiale Grands comptes consistait à mieux connaître les stratégies et les attentes de grands groupes pour contribuer à leur ancrage dans le territoire. Dans le temps elle est devenue un vecteur de développement des partenariats pour la mise en œuvre des politiques publiques territoriales.
7. Ins. réf.

Bibliographie

- BALME, R. & JOUVE, B., 1995. « L'Europe en région. Les fonds structurels et la régionalisation de l'action publique en France métropolitaine », *Politiques et Management public*, 13(2).
- BARAIZE, F. & NÉGRIER, E., eds., 2001. *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, l'Harmattan.
- BORRAZ, O. & LE GALÈS, P., 2005. « France: the intermunicipal revolution ». *Denters*, dans Denters, S. & Rose (dir.), 2005. *Comparing local governance ? : trends and developments*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 12-28.
- EPSTEIN, R., 2005. « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, (319), p. 96-111.
- ESTÈBE, P., 2007. « Du conseil général à l'agence départementale », *Pouvoirs Locaux*, 75, p. 120-123.
- GALIMBERTI D. & PINSON G., 2012. *Place Equality Regimes in French City Regions*, communication au 22^e congrès de l'International Political Science Association, Madrid, July.
- HALBERT, L., 2010. *L'avantage métropolitain*, Paris, Presses Universitaires de France.
- LEFÈVRE, C., 2009. *Gouverner les métropoles*, Paris, LGDJ.
- PASQUIER, R., 2004. *La capacité politique des régions*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- QUERMONNE, J.-L., 1963. « Vers un régionalisme "fonctionnel" ? », *Revue française de science politique*, 13(4), p. 849-876.
- SCHERRER, F., 1995. « Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine: de Lyon au Grand Lyon », *Revue de géographie de Lyon*, 70(2), p. 105-114.
- SÉVERAC (de), C., Jouve, B. & Vanier, M., 2001. « Les contrats globaux de développement », in Jouve, B., Spenlehauer, V., Warin, P., (dir.), *La région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La découverte, p. 227-244.
- VANIER, M., 2008. *Le pouvoir des territoires: essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica/Anthropos.