



Régions et métropoles : une impossible alliance ?

Michel Bouvier

DANS **REVUE FRANÇAISE DE FINANCES PUBLIQUES** 2018/3 N° 143 , PAGES 13 À 21
ÉDITIONS **LEXTENSO**

ISSN 0294-0833

DOI 10.3917/rffp.143.0013

Date de mise en ligne : 08/08/2025

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-revue-francaise-de-finances-publiques-2018-3-page-13?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Lextenso.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Régions et métropoles : une impossible alliance ?

Michel BOUVIER*

RÉSUMÉ

La réorganisation des territoires est confrontée à des enjeux qui se situent au-delà de la centralité traditionnelle. Ce n'est plus l'opposition central/local qui est essentielle. De même le véritable défi n'est plus dans les seuls rapports entre les régions et les métropoles. Il est dans les rapports à instituer entre tous les acteurs concernés, ce qui inclut l'État, les métropoles et les régions mais également tous les acteurs concernés, publics ou privés.

Restructuring territories poses challenges that go beyond issues of traditional centrality. It is no longer central vs. local that is essential. Likewise, the true challenge no longer lies solely in relations between regions and metropolitan areas. It is in the relations to be established between all the involved parties, including the government, metropolitan areas, and French regions as well as all other public or private parties involved.

C'est un sujet d'une très grande importance que celui de la détermination du modèle économique et financier qui se dessine, en France comme à l'étranger, à travers les rapports qui s'instaurent entre les métropoles, les régions et l'État. Il concerne la qualité du lien social et plus encore la pérennité ou plutôt la transformation et la réforme de

* Professeur des universités, Président de FONDAFIP.

nos institutions politiques locales ou nationales. C'est le vivre ensemble de demain qui prend forme.

Certes, l'État, les régions et les métropoles ne sont pas des réalités nouvelles et la question de leurs relations n'est donc pas nouvelle. Elle est cependant toujours restée sous-jacente aux évolutions qui se sont produites depuis l'après seconde guerre mondiale, avant même que la région ne soit constitutionnellement reconnue comme une collectivité territoriale, mais elle n'a finalement été qu'effleurée. Et si elle se pose aujourd'hui avec beaucoup plus d'acuité c'est qu'elle intervient dans le cadre d'un contexte marqué par une métamorphose de notre société qui, en quarante années, a vu l'État et le secteur local se transformer en profondeur sous les effets conjugués de la crise économique, de la crise des finances publiques, de la mondialisation et du développement du numérique.

À cet égard, il faut souligner que nous vivons depuis une quarantaine d'années une période de transition de notre modèle de société. Depuis la seconde moitié des années 1970, à la suite des chocs pétroliers de 1973 et 1979, l'État, un peu partout dans le monde, s'est progressivement transformé en profondeur sous les effets d'une crise économique suivie d'une crise des finances publiques.

Ensuite, les crises ont succédé aux crises. Ce furent celles des années 1980, 1990, 2000. En fait, ces crises ne sont pas séparables les unes des autres, elles sont les soubresauts d'une métamorphose de nos sociétés. Il faut en effet rappeler que depuis 40 ans, nous vivons une mutation du modèle économique et politique keynésien. Et cela fait 40 ans que la crise, qui a surpris, inquiété au début, s'est progressivement imposée comme une situation quasi normale :

- 40 ans d'une remise en question de nos modes de penser ;
- 40 ans de mondialisation ;
- 40 ans de développement des technologies d'information et de communication ;
- 40 ans d'espoirs déçus et de modes intellectuelles qui se succèdent où se côtoient ;
- 40 ans d'hésitations, de doute, d'incertitudes ;
- 40 ans pendant lesquels on a tout essayé ou plutôt réessayé : l'interventionnisme public, le non-interventionnisme, les privatisations, la politique de l'offre après celle de la demande ou en même temps, la baisse et la hausse des impôts, la décentralisation mais aussi la recentralisation, etc.

Mais surtout, 40 ans de creusement des inégalités, de développement du chômage et de problèmes sociaux.

Ainsi, le monde, pas uniquement la France, a vécu et vit encore 40 ans de désarroi, il y a 40 ans que les résultats tardent à venir. Rien n'est encore résolu sur le fond si l'on accepte, bien entendu, de placer le bien-être de l'homme comme ultime objectif. Cependant c'est bien un nouveau modèle économique et politique qui est en gestation et qui se développe de manière autonome sans procéder d'un projet global.

I. – UN BASCULEMENT VERS UN AUTRE MODÈLE

Nous sommes en effet en présence d'un basculement vers un autre modèle, vers un autre monde, d'une remise en question de nos modes de penser, d'une remise en question de nos institutions qui semblent parfois à bout de souffle. Nos repères, nos concepts, nos cadres habituels, sont remis en question depuis quarante ans. Et le fait que ces repères soient devenus inadaptés constitue un véritable obstacle à l'élaboration d'une stratégie globale pour le secteur public et par conséquent à la définition d'un nouveau modèle pour nos territoires.

L'une des raisons de cette incapacité à sortir de cette situation et entrer de pleins pieds dans le 21^e siècle tient en partie au fait que nous sommes prisonniers de nos corporatismes et d'un immobilisme intellectuel, nos regards sur les institutions demeurant trop souvent ancrés dans des conceptions du 20^e voire même du 19^e siècle. Nous ne sommes pas hélas dans la création mais dans la répétition de modèles institutionnels ou intellectuels qui ont fait leur temps. Rien n'est plus dangereux que cela pour l'avenir d'un pays.

De surcroît, un obstacle majeur est déterminant pour penser et construire l'avenir économique, social mais aussi politique de nos territoires. Il s'agit de l'urgence de rendre nos finances publiques soutenables. Sans moyens financiers le développement local fait pâle figure. Or, partout les villes grossissent, le phénomène métropolitain prend de plus en plus d'importance, les régions et, en France, les départements, s'en inquiètent, craignant pour leur avenir.

En réalité, la menace est beaucoup plus sérieuse que ce que l'on peut estimer. C'est un nouveau paradigme qui s'installe et avec lui apparaissent des enjeux d'une taille inédite pour les finances publiques locales et nationales. Je fais allusion ici :

– au choc de la globalisation déjà très présent et qui, combinée avec le numérique, menace l'impôt comme ce ne fut jamais le cas du fait d'une évasion fiscale d'une ampleur sans précédent. Celle-ci se surajoute à l'économie souterraine nationale, qui se présente parfois

sous la forme de l'économie du partage, qui prolifère dans les pays développés dans le terreau de la crise. C'est ainsi que la fiscalité est agressée et minée de l'extérieur comme de l'intérieur et **la survie de l'impôt s'en trouve gravement menacée**. On est là face à un défi majeur et jusqu'alors inconnu ;

– au choc de la démographie et des mouvements de population qui s'amplifieront dans les toutes prochaines années. En effet, un récent rapport de l'ONU montre qu'en 2050, la population mondiale devrait être d'environ 10 milliards. L'Afrique devrait représenter le quart de la population mondiale. Toujours selon ce rapport, en 1950 plus des deux tiers (70 %) de la population mondiale vivait en milieu rural et moins d'un tiers (30 %) en milieu urbain. Or, il est estimé qu'en 2050 cette proportion sera inversée ;

– je fais également allusion au choc de la sécurité qui concerne aussi bien la police que la défense, la santé ou la protection de l'environnement ;

– au choc des algorithmes qui irrigue l'ensemble de la société. On le sait, l'automatisation, les robots, l'intelligence artificielle inquiètent notamment au regard de l'emploi ; une étude récente prévoit que près de 50 % des métiers disparaîtront d'ici 2055, mais les automates, l'IA (intelligence artificielle), rendent aussi optimiste pour les potentialités dont ils sont porteurs ;

– et enfin, au choc de la métropolisation¹ qui oblige à repenser non seulement nos territoires, urbains, ruraux, régionaux, départementaux, communaux et intercommunaux mais également l'organisation de tous les grands services publics.

Autant de raison de penser que de nouveaux défis et de nouvelles charges en résulteront, que l'ensemble des dépenses publiques augmentera et que les difficultés financières risquent de s'amplifier dans le futur. Mais le fait majeur qui concentre tous ces défis se situe dans un développement exponentiel des métropoles.

C'est une révolution silencieuse, celle de la métropolisation, sur laquelle nous devons être conduits à porter notre attention. La métropole est en quelque sorte le prototype du modèle économique, politique et financier qui est en gestation au niveau international, elle est aussi le révélateur des enjeux que doivent assumer tous les territoires et leurs institutions, autrement dit l'État, et l'ensemble des collectivités locales.

Ainsi, la métropolisation incarne-t-elle une révolution silencieuse.

1. Cf. BOUVIER M., « La métropolisation, le numérique et la mondialisation : une société sans État ? » in RFFP N° 133-2016.

II. – UNE RÉVOLUTION SILENCIEUSE

C'est bien une révolution silencieuse qui se développe en effet au sein d'un réseau de métropoles qui se tisse dans le monde à travers de multiples associations. Et c'est au sein de ce réseau, qui en est le support et le point d'ancrage, que se polarisent et produisent tous leurs effets la globalisation de l'économie et le numérique. C'est dans le cadre des métropoles que se réorganise le système économique ; leur poids est déjà considérable, 600 villes concentrent le tiers de la richesse mondiale.

C'est également dans ce cadre que, de manière encore imperceptible, se reconstruisent, de manière horizontale, l'organisation et la distribution des pouvoirs politiques. C'est une conception nouvelle de la gouvernance publique qui se dessine. Elle se formalise sur la base de la disparition progressive d'un modèle d'organisation et de fonctionnement créé depuis des siècles par des hommes dont la culture était ancrée dans des espaces à dominante rurale². Porteuses des potentialités du numérique autrement dit d'une manière de s'organiser et d'un processus de décision en réseaux qui préfacent les figures du modèle politique de demain, les métropoles sont amenées à bousculer nombre de certitudes intellectuelles et de situations institutionnelles acquises.

Par ailleurs, l'essor d'une réorganisation horizontale de l'espace international, fondée sur une réorganisation des territoires à travers des réseaux de métropoles et d'entreprises transnationales, engendre également une restructuration d'un système financier public mêlant diverses sources de financement faisant ainsi s'estomper la classique séparation public/privé de même que la verticalité caractérisant le mode d'organisation qui a prédominé tout au long des trente glorieuses.

Au total, la gouvernance financière des métropoles devient un enjeu majeur pour une société au sein de laquelle l'État est affaibli. Et ces métropoles, en se développant comme des nœuds de pouvoirs politiques, économiques et financiers posent les bases d'un nouveau modèle de société, jouant à fond la carte du numérique et la montée en puissance de « territoires intelligents ». Ajoutons que leur influence économique, sociale et culturelle s'étend au-delà de leurs frontières administratives³.

2. Cf. World urbanization prospects, Department of economic and social affairs, ONU 2014.

3. Si l'on prend le cas de la France, selon l'Insee, 95 % des Français vivent dans des communes sous influence urbaine : 65 % dans un pôle urbain, 30 % dans les espaces périurbains. Il ne reste que 5 %, 3 millions, qui résident dans des communes hors de cette influence.

Ainsi, les métropoles viennent provoquer, déranger, non seulement des habitudes et des valeurs culturelles mais également un ordre économique, social, administratif, politique, installé depuis plusieurs siècles. Elles obligent à réinventer les territoires.

III. – RÉINVENTER LES TERRITOIRES

On assiste à la constitution de nouveaux lieux de pouvoirs pour lesquels tout est à inventer au regard de leur organisation interne mais aussi de leurs rapports avec les territoires environnants déjà existants et en particulier les régions dont le rôle économique est affirmé depuis les années 1950.

Il faut en effet rappeler qu'avant d'être reconnues juridiquement comme des collectivités territoriales, les régions l'ont été comme des espaces de développement économique et d'aménagement du territoire. Bien que la Constitution de 1946 ne les mentionnait pas, le gouvernement ne les a pas moins inscrites en 1956 dans le cadre du plan et de l'aménagement du territoire en créant une vingtaine de régions de programme. Plus tard, sous la Cinquième, dans un discours prononcé ici, à Lyon en février 1968, le Général de Gaulle, affirmera que « les activités régionales apparaissent comme les ressorts de la puissance économique de demain ». En 1972, seront créés les établissements publics régionaux qui avec les lois de décentralisation de 1982/1983 deviendront, on le sait, des collectivités territoriales à part entière.

Si la région est conçue depuis des décennies comme un espace de développement économique, parallèlement les métropoles ont été aussi désignées comme des pôles de développement il y a plus de cinquante ans. En effet, huit métropoles d'équilibre furent créées par la DATAR en 1964 afin de contrebalancer la prédominance de Paris : Lille/Roubaix/Tourcoing, Metz/Nancy, Strasbourg, Nantes/Saint-Nazaire, Lyon/Grenoble/Saint-Étienne, Bordeaux, Toulouse, Aix-en-Provence/Marseille. Toutefois l'objectif ne fut pas atteint dans l'immédiat et ces villes ou ces groupes de villes ne parvinrent à s'imposer que beaucoup plus tard. Les régions l'emportèrent.

Aujourd'hui il existe 18 métropoles qui seront au nombre de 22 au 1^{er} janvier 2018. Compte tenu de leurs nombreuses compétences et de leur poids économique, leurs rapports avec la région, mais également avec l'ensemble des territoires environnants, doivent être rapidement éclaircis à peine de voir se développer une concurrence redoutable, une

cacophonie, une accentuation de la fracture territoriale, voire même certaines rancœurs.

Il faut néanmoins souligner que si les métropoles sont déjà bien installées en tant que pôles économiques et d'innovations, elles sont aussi des territoires où se concentrent les problèmes comme le chômage, les logements insalubres, les difficultés de circulation, l'assainissement, etc. Autrement dit elles sont en première ligne face à une accumulation d'enjeux de toutes sortes.

Il faut ajouter que l'environnement dans lequel ces métropoles naissent ou se développent est marqué par l'urgence de rendre les finances publiques soutenables, ce qui constitue un fait majeur. À cet égard, leur développement intervient à la fois ***au pire mais aussi au meilleur moment.***

Au pire moment, dans la mesure, on l'a dit, où la situation des finances publiques n'est pas bonne ; or sans moyens financiers suffisants les plus belles constructions institutionnelles ne sont que des châteaux de sable. C'est pourquoi sans une mise en perspective des métropoles avec les contraintes budgétaires et sans un statut financier clair, et notamment fiscal, elles ne peuvent que se développer dans la confusion.

Au meilleur moment, dans la mesure où leur dynamisme peut participer de manière efficace à une stratégie de développement économique et permettre d'inverser la logique infernale, de l'accroissement des déficits publics et de la dette publique.

Autrement dit, l'évolution en cours qui voit apparaître de nouveaux acteurs locaux, mais en même temps nationaux et souvent internationaux, poursuit une évolution qui va du vertical à l'horizontal. Cette évolution est amplifiée par un modèle économique dont l'énergie est déjà largement dépendante des développements de l'intelligence artificielle.

Ainsi, en France, comme d'ailleurs dans beaucoup de pays, les métropoles sont de fait confrontées à des questions qui, traditionnellement, étaient considérées du ressort de l'État et auxquelles elles sont amenées à répondre. On pense à la lutte contre le chômage, à la gestion des grands services publics (transports, sécurité, assainissement, distribution de l'eau, traitement des déchets, santé, éducation...). Elles développent également ce que l'on qualifie de para-diplomatie sur certains sujets de société comme la protection de l'environnement. Ce relais d'un État affaibli par les crises, illustre une inversion de la structure habituelle des relations entre le local et le central. On est même fondé à penser qu'une évanescence de la

centralité habituelle s'est amorcée au profit de ce que les géographes qualifient d'« archipel de villes ».

C'est un ordre polycentré, une gouvernance en réseaux, qui se met en place.

C'est ainsi que les métropoles, dont les ramifications internationales sont multiples, deviennent **des têtes de pont de la construction économique et politique du futur**. Elles constituent très certainement, conjointement avec l'irruption des hyper multinationales que sont les GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft), les prémisses de la société à venir. L'État traditionnel est ainsi pris en tenaille entre deux immenses réseaux internationaux. On peut déjà observer qu'insensiblement, par effet de capillarité, le développement des métropoles, source d'une organisation des territoires en réseaux horizontaux, et du numérique, porteur d'une automatisation et d'une culture économique fondé sur les échanges, fourmillant d'internautes, particuliers et entreprises, irriguent peu à peu l'ensemble de la vie en société, du local à l'international.

Il est vrai qu'il est encore difficile de percevoir nettement les conséquences de ces évolutions qui se fondent imperceptiblement dans les méandres d'une intelligence artificielle dont les producteurs sont disséminés sur la planète. Et cette direction est amplifiée par un modèle économique qui se construit au dehors du champ politique traditionnel et qui est porteur d'**une société sans État, à la fois virtuelle mais aussi bien réelle**, qui tranche avec la société traditionnelle. Elle lui est parallèle tout en la pénétrant. Cette société se construit sur les fondements d'**une déterritorialisation**, d'un nomadisme des particuliers et des entreprises qui **remet fondamentalement en cause les cadres fiscaux, juridiques et administratifs et politiques habituels**. Elle les menace directement et en fait apparaître la faiblesse et la fragilité. Elle porte en germe **le passage vers une civilisation dans laquelle l'État n'a pas sa place**.

Quoi qu'il en soit, ce sont vers ces transformations que devrait se diriger la réflexion politique, économique et sociale pour les prochaines années. Il y a urgence car aujourd'hui, nul ne maîtrise, en idée comme en pratique, un monde qui se déconstruit et se reconstruit sous nos yeux de manière autonome au travers d'une infinité de réseaux territoriaux et fonctionnels où s'entremêlent le concret et le virtuel. Tout semble indiquer que le passage à une société sans État fait d'ores et déjà partie des futurs possibles. Chacun en a l'intuition, il est urgent de dépasser les corporatismes territoriaux et de se donner les moyens de piloter ce processus, il y va de l'avenir de la démocratie et du bien-être des populations.

Ainsi, à travers notre sujet, au-delà de ses aspects financiers, il s'agit de donner un sens à une réorganisation de la planète, notamment à travers celle de nos territoires, un sens qui se situe au-delà de la centralité traditionnelle. Dans ce contexte ce n'est plus l'opposition central/local qui est essentielle. Le véritable défi n'est plus dans les seuls rapports entre les régions et les métropoles, il est dans ceux à instituer entre tous les acteurs concernés, ce qui inclut bien entendu l'État, les métropoles et les régions mais aussi tous les acteurs concernés qu'ils soient publics ou privés.

Nul doute que les interventions et les débats de ce colloque nous permettront d'y voir plus clair.