

Régulation, métropoles, régions : l'état de l'Europe

Regulation, Metropolises, Regions: The State of Europe

Martin Vanier



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/1089>

DOI : [10.4000/interventionseconomiques.1089](https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.1089)

ISBN : 1710-7377

ISSN : 1710-7377

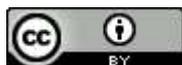
Éditeur

Association d'Économie Politique

Référence électronique

Martin Vanier, « Régulation, métropoles, régions : l'état de l'Europe », *Revue Interventions économiques* [En ligne], 28 | 2002, mis en ligne le 01 janvier 2002, consulté le 31 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/1089> ; DOI : [10.4000/interventionseconomiques.1089](https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.1089)

Ce document a été généré automatiquement le 31 mai 2019.



Les contenus de la revue *Interventions économiques* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution 4.0 International.

Régulation, métropoles, régions : l'état de l'Europe

Regulation, Metropolises, Regions: The State of Europe

Martin Vanier

« Je réclame de vivre pleinement la contradiction
de mon temps, qui peut faire d'un sarcasme la
condition de la vérité »
(Roland Barthes, *Mythologies*, 1957)

- 1 L'époque n'en a décidément pas fini avec la rhétorique du nouveau. Confrontée à d'incontestables mutations et autres accélérations de l'histoire, de l'histoire scientifique et technique en particulier, elle n'a de cesse d'annoncer les fins (fin des idéologies, fin des États-nations, fin du territoire...), et les "post" (la post-modernité, le post-industriel, le post-fordisme...). Curieux renversement idéologique que celui qui voit l'idéologie dominante, historiquement dressée contre ceux qui voulaient "du passé faire table-rase", annoncer à son tour un monde sans passé.
- 2 En matière de "fins" et de "nouveaux", l'économie politique et la science régionale sont largement servies. La seconde en particulier semble de plus en plus absorbée par son rôle de discours prédictif, qui viendrait dire ce qui est vrai, "ce qui marchera" à l'avenir, et ce qui ne l'est plus, "ce qui ne marche plus", remisé par les nouvelles logiques de l'histoire. Et l'on sait que l'histoire porte un nom actuellement : la globalisation, dont le mot dit assez qu'elle est sa propre fin.
- 3 En ce qui le concerne, le couple métropole - région est vieux comme le monde, celui des Cités-États ou des Cités-Empires de l'Antiquité méditerranéenne par exemple, villes globales du monde alors connu. Mais l'époque n'aime pas ce qui est vieux et innove en permanence. Du moins croit-elle le faire en re-formulant de façon simplifiée les logiques anciennes des choses, manifestement obsolètes, pour mieux leur opposer les réalités nouvelles. Ainsi extradés l'un l'autre, de part et d'autre d'un événement frontière (dans la rhétorique du nouveau, il y a eu la crise de l'énergie dans les années 1970, puis l'entrée

dans l'ère du microprocesseur, actuellement c'est l'internet), l'ancien et le nouveau n'ont plus guère à se dire.

- 4 Ce ne sera pas la démarche adoptée ici pour revenir sur cette vieille question des rapports, et surtout de la régulation des rapports, entre les grandes villes et les espaces d'échelle régionale qui d'une façon ou d'une autre en sont solidaires. Solidarité à prendre au sens le plus neutre d'abord, car dépourvue de toute valeur morale a priori : qu'est-ce qui peut bien présider à leur relation sinon une division spatiale du travail dont la ville (c'est sa raison d'être) est la gagnante, ou du moins la place des gagnants ? Ceci doit nous éloigner d'emblée de toute quête des conditions d'un pseudo équilibre entre métropoles et régions, l'espace géographique étant par nature le théâtre des déséquilibres, ceux de la société et son économie. Du reste, les villes et les régions ne sont pas des entités dont on puisse parler comme des êtres, ce ne sont pas les "personnages" de la géographie, mais seulement, et c'est déjà beaucoup, les formes spatiales d'organisations économiques, sociales et politiques, dominées par des individus, des groupes, des institutions (entreprises, pouvoirs publics, églises...), qu'on appelle aujourd'hui non sans euphémisme les "acteurs", et dont on sait toutes les différences, voire divergences, d'intérêts.
- 5 C'est donc une figure de langage que "le rapport métropole-région", figure commode pour aller interroger l'évolution des dispositifs spatiaux, et au-delà, des principes et des modes de régulation des sociétés ainsi mises en espace. Sachant que par régulation, nous entendrons ici, avec les théoriciens français de ce courant d'économie politique, l'ensemble des contraintes (lois, normes...), des actes négociés, et des faits de routine (y compris les valeurs partagées, les représentations collectives, etc.) qui stabilisent le "désordre durable et organisateur"¹ permettant à un système de vivre malgré ses contradictions, et le système (économique, social, spatial...) contemporain n'en manque certes pas.
- 6 Nonobstant cet aperçu de positionnement théorique, et considérée dans le cadre de l'Union Européenne en construction, la problématique des rapports métropole-régions² aurait apparemment toutes les dispositions à s'offrir à la rhétorique du nouveau : nouveau système de villes à dimension européenne, nouvelles ambitions des "eurorégions", nouveau pouvoir supranational de régulation, nouveaux réseaux de transport à grande vitesse... La situation est cependant un peu plus complexe que ce passage global et tranché aux temps nouveaux, et les explications attachées au temps long, les combinaisons d'observations diachroniques et synchroniques, l'articulation des échelles du local au global, sont quelques-unes des nécessités pour, concernant le rapport métropole-région, prendre en compte la complexité du moment. Chaque époque a la sienne car le désordre durable n'est jamais simple. On peut tenter de résumer celui-ci en quatre points :
 - La "métapolitisation" (Ascher, 1995) conduit à la fois à la fusion de la métropole et de sa région environnante, et à la mise en présence instantanée du local et du global, ce qui signifie d'une part l'épuisement d'une vieille problématique, celle du rapport ville-région, du moins en ses termes initiaux, et d'autre part sa reformulation paradoxale avec l'aide temporaire du "glocal", faute de mieux.
 - Entre les régions métropolitaines et les autres, moins bien ou peu insérées dans le régime international, le problème classique de type centre-périphérie reste entier. Malgré la construction européenne, seule les régulations nationales se montrent actuellement en mesure d'en limiter les conséquences.

- Mais en même temps, ce qui s'élabore avec l'Union Européenne, c'est bien la configuration à une autre échelle d'organisations spatiales (systèmes de villes, treillage d'axes de circulation, pavage macro-régional) qui métamorphosent une nouvelle fois le rapport métropole-région, vers une "spatial fix"³ qu'il serait encore présomptueux d'énoncer.
- Métropolitaine, nationale, européenne : la question métropole-région est prise dans une complexité territoriale à trois échelles, dont une lecture par simple emboîtement ne serait pas pertinente. La régulation de ce complexe passe par une mutation de l'État : la globalisation n'est pas sa fin, mais sa complexification. Après avoir inventé l'État territorial, l'Europe inventera-t-elle l'État "glocal" (Brenner, 1999) ?

Métapolis ou la ville-région

- 7 Le processus est ancien et ne manque pas de noms (conurbation, mégalopole, suburbia, exopolis...) : à condition d'un certain niveau de densité humaine, d'une certaine intensité de mobilité, et d'une certaine diversité des activités donc des interdépendances, ce qui revient à parler de métropolisation, l'espace urbain domine aujourd'hui bien au-delà de lui-même, physiquement parlant. Comme réalité fonctionnelle (échanges et flux quotidiens), économique (relations entre entreprises) et sociétale (acculturation à un mode de vie et de consommation), l'espace urbain couvre la majeure partie de la région dans un rayon jusqu'à une centaine de kilomètres autour d'une métropole de premier rang.
- 8 Ceci ne signifie nullement que la campagne est perdue et que le monde rural a succombé. En tant que forme spatiale, mode d'organisation de l'espace, paysage, la ruralité peut prendre place dans la métapolis, cette aire de fonctionnement urbain qui procède d'un filet, plutôt que d'un tissu serré. La société rurale, les activités rurales (la petite production, l'agriculture familiale, la construction locale, l'entrepreneuriat de service de proximité) peuvent s'y maintenir, voire faire l'objet d'une stratégie de préservation de la part des acteurs métropolitains, non sans conflits de toutes sortes. Mais la logique dominante ne fait plus de doute, qu'il s'agisse de reproduction sociale, de sociabilités, de culture de gestion territoriale, ou de n'importe quel autre aspect du socio-espace désormais sous l'ombre métropolitaine.
- 9 La formation de ces aires urbaines, en Europe comme en Amérique du nord et dans d'autres P.I.D. au cours des 30 ou 40 dernières années de généralisation de la mobilité individuelle, 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 (l'autoroute, le R.E.R, la télématique...) et les conditions de vie en général (en particulier la réduction du temps de travail) portent toujours plus loin un processus dont on a déjà tout dit par ailleurs, y compris ses différences nationales d'intensité. Continuité donc, à deux différences majeures près.
- 10 La première différence est que cette réalité métropolitaine vient bousculer, en même temps que combiner, les catégories classiques servant à penser l'espace : l'urbain et le rural. Il faudrait en forger une troisième, le "tiers-espace", qui serait l'objet reformulé des enjeux les plus immédiats du rapport métropole-région. Il faudrait dès lors, et sans attendre des progrès conceptuels décisifs, commencer, ou recommencer parfois, à penser la planification non plus séparément à une échelle métropolitaine et/ou à une échelle régionale, mais à une échelle "régionale-métropolitaine" qui ne serait pas forcément celle des régions administratives, mais certainement très au-delà de ce que les agglomérations

ont adopté comme cadre de gestion urbaine. La question n'est pas de "repousser les limites de la ville" et de trouver le moyen de consolider ce qui tient lieu de gouvernement urbain sur ses marges (vieux combat), mais de commencer patiemment à construire des formes de régulation qui devront prendre place un jour à l'échelle métropolitaine.

- 11 Dans l'Europe communautaire, les métropoles en sont encore le plus souvent à construire, ou conforter, les pouvoirs d'agglomération vis-à-vis des pouvoirs locaux des municipalités de base⁴. Mais certaines villes-régions travaillent aussi à l'échelle au-dessus, dans un cadre institutionnel plus souple (association, agence, comité, corporation de développement...) et géographiquement plus large. C'est le cas pour Londres et le Sud Est (London Development Agency), Paris et le Bassin Parisien (Livre Blanc du Bassin Parisien, association des villes à une heure de Paris), ou Frankfort et la région Rhein-Main, voire Lyon et la RUL (région urbaine de Lyon, animée par l'ADERLY).
- 12 En France, l'introduction en 1995 d'une nouvelle procédure de planification stratégique, la Directive Territoriale d'Aménagement, supra-métropolitaine mais infra-régionale, est destinée à aller dans le même sens, bien que toujours dans la culture administrative et étatique qu'on connaît à ce pays. On peut certes gloser sur les faiblesses de la gouvernance émergente de ces aires urbaines qui semble évaporer ses capacités d'action au fur et à mesure que grandit l'espace considéré et le nombre et la diversité des acteurs impliqués, il n'empêche que c'est par elle que se trouve désormais médiatisé le rapport métropole-région, au moins pour la région immédiate, et particulièrement pour les régions métropolitaines les plus dynamiques en Europe, comme on a pu le constater.
- 13 La deuxième différence majeure, entre la métropolisation et les étapes précédentes de l'étalement urbain classique, est que, comme on l'a assez dit, la plupart des métropoles se trouvent désormais en position d'accès à une circulation économique internationale, voire supranationale, ce qui est d'ailleurs le sens même donné au terme, revisité, de métropolisation. Dès lors, au sein de la ville-région, c'est l'ensemble des espaces locaux qui se trouve soudainement impliqué dans des logiques potentiellement globales. La mondialisation ne s'arrête pas aux portes du quartier des affaires de la ville centre, mais est de plus en plus immédiatement sensible dans toutes les places de la ville-région. Inversement, la construction de ressources locales spécifiques auxquelles les processus dits globaux sont à leur tour très sensibles, trouve tout intérêt à impliquer le plus largement les potentiels locaux, ceux de la ressource humaine, de l'appareil de recherche et de formation, des milieux productifs, ou de la qualité territoriale, à condition qu'ils ne soient pas accessibles comme des réduits ou des gisements, mais comme les atouts d'un territoire-réseau. C'est ce qu'on n'a pu appeler mieux que la "glocalisation", dont la métropole est le lieu par excellence, parce qu'elle permet à l'entreprise, et à l'acteur en général, de s'insérer à la fois dans un réseau, plus ou moins global, celui des métropoles internationales, et dans un territoire, plus ou moins local, celui de la ville-région.
- 14 Par conséquent, on ne peut être que d'accord avec le géographe Roger Brunet lorsqu'il écrit à propos de "l'Europe des réseaux" (Brunet, 1996) :

"on oppose volontiers les réseaux aux territoires, ce qui n'est pas la meilleure façon d'en parler [...]. L'évolution des pouvoirs territoriaux en Europe a contribué à l'émergence d'une mode, qui tend à considérer les villes comme des quasi-États, des îles au milieu de mers où s'engloutissent les régions, et qui ne communiqueraient qu'entre elles : c'est une des dérives possibles de la pensée des réseaux. On a fait beaucoup de livres sur "la fin des territoires" par le triomphe des réseaux de villes, sur le retour "inéluçtable" des villes au modèle des villes hanséatiques ou des principautés urbaines de l'Italie de la Renaissance [...]. Il est évident que l'horizon

de beaucoup de villes s'est étendu (éventuellement au monde entier. Mais ce n'est pas pour autant qu'elles ont perdu le contact avec la région. Il n'y a nullement transfert dans un système de relations dont l'énergie serait constante, mais gain d'énergie par la multiplication des connexions et des synapses.”

- 15 Un exemple de couple métropole-région encore parfaitement efficace est celui développé en 1991 par Jean Labasse à propos de la “Californie de l'Europe” : le Land du Bade-Wurtemberg (9.3 millions d'habitants sur 36.000 km², avec des densités “rurales” jusqu'à 150 hab./km²) doit sa prospérité à la combinaison d'aires métropolitaines industriellement puissantes (Stuttgart, Mannheim), d'un réseau de villes moyennes (Karlsruhe, Heilbronn, Freiburg, Ulm...) et de quelques systèmes productifs locaux, comme celui de la micro-mécanique en Forêt Noire. L'élite industrielle allemande (Mercedes, Porsche, Bosch, AEG) sait pouvoir tirer partie durablement de ces atouts multiscalaires, et du coup le Land de Bade-Wurtemberg tient “une place dans le commerce mondial supérieure à celle du Brésil” (Labasse, 1991).

Centres et périphéries : la régulation des États-nations reste la plus forte

- 16 La crainte d'une dichotomie structurelle entre métropoles et régions est à la fois infondée, puisque loin de diverger métropoles et régions matricielles s'intègrent de plus en plus dans cette dialectique du local et du global, et refondée à une nouvelle échelle : le phénomène avéré de décrochage s'établit beaucoup plus fortement entre régions métropolisées (villes-régions, urban daily system, métapolis...) et régions non ou faiblement métropolisées pour des raisons historiques dont l'armature urbaine témoigne. La frontière de la globalisation, entre ceux, entreprises, individus, groupes sociaux, qui “en sont”, par leurs pratiques, leur échanges, leur culture, et ceux qui “n'en sont pas”, ne fait que re-souligner les écarts et les dépendances entre centres et périphéries, à l'échelle régionale⁵. Mais avec de plus en plus d'écarts et de moins en moins de dépendances.
- 17 Au cours des fiévreuses années de la relance de l'intégration européenne, de l'Acte Unique (1986) aux traités de Maastricht puis d'Amsterdam (1997), en passant par l'avènement du “Grand marché” en 1993, une série de modes idéologiques ont développé l'idée que tous les espaces avaient leur chance de développement, et que l'intelligence de l'action publique de mobilisation des ressources propres, largement portée par les préceptes du développement local et régional, était la cause croissante des différences territoriales : d'abord la fièvre des technopôles, puis celle de l'internationalité et de la métropolitité, enfin celle des districts et des réseaux, toutes formes d'organisation érigées en modèles de développement post-fordiste (Vanier, 1998). On en oublierait presque la vieille loi de division spatiale du travail et ses rapports de domination, exploitation et contrôle, entre organisations, donc entre espaces.
- 18 Or, l'Europe entière ne s'est pas mise à la table de la globalisation, par les vertus combinées du marché unique et du développement régional. Elle reste fortement structurée sur le mode centre-périphérie et des progrès nationaux comme ceux de l'Irlande ou de l'Espagne (avec des inégalités régionales et sociales internes d'ailleurs croissantes) ne peuvent masquer le fait que les positions acquises dans la DST, aujourd'hui transnationale, le sont souvent depuis longtemps, et que l'inertie territoriale, celle des densités et des concentrations, comme celle des réseaux d'acteurs et des voies

d'échange, est une de ses caractéristiques majeures. Marc Bonneville le rappelle tranquillement, au risque de décevoir certaines élites urbaines (Bonneville, 1996) :

“on ne peut guère, en Europe, parler de nouvelles Villes Internationales. Il s'agit de villes anciennes, dont les acteurs économiques peuvent plus ou moins maîtriser les (ou s'adapter aux) évolutions récentes marquées par l'internationalisation”.

- 19 Giuseppe Dematteis (Dematteis, 1996) propose à grands traits une lecture de la métropolisation en Europe en un centre et deux couronnes périphériques : au centre, la concentration de villes-régions la plus forte, de Londres à l'Italie du nord, en passant par le monde rhénan, mais aussi l'axe français, la Suisse, et le reste de l'Allemagne ; puis une première couronne comprenant le reste de la France, de l'Angleterre, la troisième Italie, le Danemark et les marges orientales de l'ensemble germanique (Autriche, Tchéquie, Slovaquie, etc.) ; enfin une seconde couronne comprenant le reste du Royaume-Uni, presque toute l'Europe orientale et l'Europe méditerranéenne (sauf les régions italiennes précédentes), et, malencontreusement, la Scandinavie. Pour discutabile qu'elle soit, cette lecture du gradient métropolitain et donc du dynamisme régional, qui anticipe la configuration plus complète de l'Union Européenne ou se portant jusqu'à la Biélorussie et à l'Ukraine, est conforme dans son architecture à celle qui prévaut au sein de la Commission Européenne, comme l'attestent ses politiques successives d'éligibilité des espaces aux fonds structurels, politiques dites de cohésion (Morel et Vanier, 1998).
- 20 Mais justement : quel système de régulation est actuellement le mieux à même de garantir une certaine redistribution entre centres et périphéries, une certaine égalité de services aux populations, malgré les écarts de productivité, une certaine solidarité en somme, en espérant travailler ainsi à une certaine intégration ? Laurent Davezies a vigoureusement démontré que la régulation nationale est, à cet égard, incomparablement plus puissante que la régulation supranationale, menée au nom de “l'Europe des régions” (Davezies, 1997) :
- “tandis que la Commission met en œuvre 0.4 % du PIB européen dans ses politiques régionales, l'ensemble des fonds publics des différents pays européens, beaucoup plus de 50 % du PIB de l'Europe, opèrent involontairement des colossaux transferts de revenu entre les régions, à l'intérieur des frontières nationales”.
- 21 D'un côté, les politiques territoriales de l'Union Européenne avec ses fonds structurels et ses critères classiques d'aménagement de l'espace (rattrapage des régions en retard de développement, aide à la reconversion des espaces touchés par la crise, recherche d'un meilleur “équilibre”, etc.), de l'autre les formes a-spatiales de redistribution nationale que sont toutes les politiques stato-nationales qui assument les services de reproduction sociale (éducation, santé, transport, équipement technique du territoire, etc.). Or ces politiques, considérables encore, représentent un transfert massif d'investissements et de revenus des régions métropolisées vers les autres au sein d'un même pays, parce que les masses salariales des régions riches y contribuent en proportion de leur dynamisme, tandis que les principes d'équité d'accès aux services garantissent une relative répartition des dépenses publiques, bien que toujours à défendre comme l'attestent les diverses luttes en faveur de tel hôpital de petite ville ou de telle école de village. A quoi s'ajoute l'effet de redistribution des régimes solidaires de retraite, avec des actifs cotisants plus nombreux dans les régions très développées, et des retraités bénéficiaires relativement plus nombreux dans les régions périphériques.
- 22 La cohésion, c'est encore dans le cadre très socialisé de la nation que l'État y travaille le mieux, pour le moment. En menant des politiques dites de convergence, c'est-à-dire de

réduction des écarts entre les pays membres (par la très controversée politique de la monnaie unique, essentiellement), l'Union Européenne peut éventuellement contribuer à terme à ce que les régions riches des pays périphériques aident leurs régions pauvres, beaucoup plus efficacement que les régions riches des pays forts pourront le faire elles-mêmes dans un cadre supranational :

“Hambourg aide le Brandebourg, Paris aide le Limousin, Madrid aide l'Andalousie... L'aide de Hambourg à l'Andalousie, par exemple, reste une anecdote dans l'histoire des redistributions interrégionales en Europe”.

- 23 Par contre, en prônant une intégration maximale, via l'Europe des régions, au nom d'une cohésion européenne, c'est le résultat inverse qui risque d'être atteint par l'affaiblissement des capacités nationales à maintenir des formes de solidarité sociale, voie ouverte par un certain nombre de décisions de déréglementation et de privatisation des services au public, au nom de l'intégration européenne.

Le “spatial fix” européen en formation

- 24 Pour autant, s'il est clair que les États actuels conservent, et conserveront encore un temps (du moins en Europe, où l'État moderne est né) leur rôle de régulateur majeur, l'intégration économique au sein d'un espace monétaire nouveau, sorte de globalisation intermédiaire, et les voies ouvertes par la quête d'une construction politique correspondant à cette intégration, produisent des organisations spatiales qui sont le troisième contexte scalaire de la problématique métropole-région. Il s'agit principalement du ou des système(s) de villes européennes, des réseaux européens de circulation à grande vitesse, et des territorialités plurirégionales transfrontalières, toutes configurations émergentes.
- 25 C'est ici que la rhétorique du nouveau joue à plein, comme on le sait. Pourtant, tout en se tenant éloigné d'une lecture immobiliste qui serait absurde, l'intérêt d'observer ces organisations “nouvelles” est dans l'historicité qu'on peut leur trouver et qui en fait tout le succès actuel. Inversement, c'est parce que parfois elles ne se réfèrent à rien dans l'histoire, que certaines de ces configurations dont des pouvoirs territoriaux font la promotion restent des quasi abstractions politiques.
- 26 Existe-t-il un système de villes européennes ? On l'évoque de plus en plus souvent comme une évidence. Si l'on considère que les villes sont les noeuds de réseaux qui, quelles que soit la nature et l'intensité des relations, sont les supports d'un système, alors la question ne se pose pas, et on peut même dire d'emblée que toutes les villes du monde “sont en réseau”, selon l'expression consacrée. Mais si l'on adopte une définition plus riche⁶, une vision vraiment systémique d'une réalité économique, alors on est en droit d'interroger cette évidence. C'est ce que fait Guiseppe Dematteis (op. cit.) qui estime que :

“the European urban system is still divided into a number of territorial sub-systems which conserve features inherited from the past. Today, one can talk about a true European urban network probably only for the cities of the 1st level. The fact, however, that these are concentrated above all in the core means as a consequence that the peripheral regional and national centres and networks are on now poorly integrated into the European network, especially where the urban networks are still predominantly organised on a hierarchical-gravitational basis”.

- 27 En effet, cet auteur distingue en Europe trois modèles de système urbain, dont seul le dernier correspond vraiment à la définition proposée par Roberto Camagni : le modèle

christallerien, typique de l'équilibre spatial pré-industriel ; le modèle hyper-polarisé, typique des espaces de production fordiste ; et le modèle réticulé ("multi-level interconnected network"), typique, selon lui, de l'économie informationnelle. Comme on le voit, seul ce dernier modèle est aujourd'hui susceptible d'unifier un véritable système urbain européen.

- 28 Cela signifie qu'aujourd'hui en Europe le rapport métropole-région ne s'inscrit pas dans une seule, et nouvelle, configuration spatiale, mais grosso modo dans trois, issues d'époques successives mais toujours présentes par les formes spatiales et sociales produites. La vraie question n'est pas de s'interroger sur la généralisation hypothétique à l'ensemble du continent du troisième modèle, qui est en fait celui de l'Europe rhénane et padane aux contextes historiques bien particuliers, mais plutôt de trouver quelle configuration politique articulant plusieurs échelles de régulation peut prendre en compte cette hétérogénéité d'organisations spatiales. Dans le noyau central de l'Europe (dorsale médio-européenne malheureusement affublée du nom de "banane bleue") le système des villes est, comme on l'a dit, en même temps un système de régions, et beaucoup plus que les rapports entre villes et régions ce sont ceux, transnationaux, entre villes-régions qui sont désormais à appréhender, qu'il s'agisse de grands projets d'aménagement, de maîtrise environnementale du développement, ou de coopération-compétition économique : ce qui est bien l'affaire d'un pouvoir européen. En périphérie de ce cœur européen, les situations d'inégal développement entre une métropole et sa région restent plus classiques (qu'on songe par exemple à Toulouse dans sa région Midi-Pyrénées, qui duplique le vieux modèle de "Paris et le désert français"), ce qui explique en partie la légitimité durable des États à intervenir dans leur régulation. Enfin, des régions plus "christalleriennes", comme le grand Ouest français, sont peut-être en train de passer d'une organisation en réseau hiérarchisé et emboîté, plus classiquement appelée "armature" et destinée à relayer le "commandement" métropolitain, à une organisation plus horizontale, de vraies complémentarités, destinée à co-produire des capacités nouvelles ; ce qui, à condition d'une certaine densité des pôles urbains, est plutôt une meilleure prise en compte de l'espace régional, que sa mise à l'écart.
- 29 Cependant, d'autres configurations européennes pourraient venir bousculer de vieux couples métropoles-régions, ou d'anciennes armatures, positivement comme négativement. Il s'agit en particulier de celles que pourraient aider à naître les programmes de grands travaux d'infrastructures de transport rapide (TGV et autoroutes). Roger Brunet (op.cit.) a montré comment la prise en compte de deux grandes directions d'échanges transverses à la dorsale médio-européenne (grosso modo nord-ouest / sud-est) dessinerait un treillage du continent appuyé sur ses grandes métropoles : une direction sud-ouest / nord-est, qui permettrait de raccourcir les distances-temps du cœur européen à la Péninsule ibérique d'une part et à la Scandinavie d'autre part, et une direction est / ouest, qui permettrait de "rapprocher" la façade atlantique d'une part et de "raccrocher" l'Europe orientale d'autre part. Pour hypothétique qu'il soit, ce genre d'analyse d'une configuration souhaitée est non seulement utile pour l'orientation des investissements communautaires, ce qui est le cas, mais aussi pour la patiente construction d'une représentation partagée de l'espace européen, sans laquelle il n'est pas de réelle politique d'aménagement du territoire.
- 30 Dans ce domaine, ce qu'on peut bien appeler l'État européen (le Conseil, la Commission et ses directions générales, etc.) avance prudemment face à des politiques nationales encore très actives (Morel et Vanier, op.cit.). Mais on comprend que la prise en compte des liens

(existants, menacés, à retisser, etc.) entre telle métropole et sa région sera d'une nature nouvelle, à cette échelle d'organisation de l'espace.

- 31 C'est sans doute tout l'intérêt des efforts de coopération inter-régionale transfrontalière. Une dizaine de groupements de ce type existent actuellement, principalement le long des Alpes et tout autour du Bénélux (St-Ouen, 1995). On peut certes faire semblant de croire que ces nouvelles macro-régions préfigurent l'Europe politique de demain. Les résultats de la plus ancienne d'entre elles, la Regio Basiliensis sur le Rhin supérieur (1963), en termes d'effacement des effets de frontière permet d'en douter. N'empêche que l'instance de régulation régionale-métropolitaine qui se construit ainsi est incontestable. Elle trouve un terrain d'exercice et une légitimité fonctionnelle décisive lorsqu'une nouvelle grande infrastructure de circulation intéresse directement les régions transitées. L'Eurorégion (Nord - Pas de Calais, Kent, Flandre, Wallonie, Bruxelles) née en 1991 doit beaucoup au tunnel sous la Manche. Ailleurs, un autre grand chantier, à peine entamé celui-là, le TGV Lyon-Turin, pourrait susciter d'autres associations comparables, et c'est aussi tout l'enjeu des futures percées transpyréennes.

Le couple métropole-région et l'État "glocal"

- 32 À ce stade de l'observation, on voit que les rapports entre les métropoles européennes et leurs régions sont pris dans la complexité d'une triple échelle de territorialité comme de régulation. Encore s'agit-il d'une façon de résumer un peu cette complexité, car en fait d'échelles, on n'a pas toujours affaire à autant de niveaux strictement identifiables, mais de plus en plus souvent à un continuum de situations, particulièrement différenciées dans la catégorie dite de la région si difficile à définir en Europe aussi.
- 33 À l'échelle métropolitaine, ou métropolitaine-régionale, la métropole et la région ne font plus qu'un système dominant, nonobstant les zones de relégation, les micro-systèmes marginalisés, et les lieux de résistance des dispositifs anciens, qui sont toute la géographie sociale d'un territoire. La globalisation, loin d'avoir coupé la métropole de sa région, les soumet l'une et l'autre à l'immédiateté de ses logiques exogènes, tout en offrant au réseau des villes-régions les spécificités de chacune d'entre elles : c'est la "glocalisation".
- 34 À l'échelle nationale, c'est du risque de polarisation en faveur des régions métropolisées et aux dépens des autres dont il s'agit. Le schéma centre-périphérie s'en trouve confirmé, même si les circuits de branche de la division spatiale du travail ne sont plus lisibles à l'échelle nationale. Mais le politique et l'économique n'évoluent au même rythme ni ne répondent aux mêmes logiques, et malgré une DST supranationale, les politiques publiques nationales, particulièrement celles qui sont a-spatiales, restent les meilleurs vecteurs d'une certaine cohésion territoriale.
- 35 À l'échelle européenne, ou continentale, l'enjeu métropole-région, c'est celui de la capacité de trois grands types de systèmes spatiaux (le christallerien, l'hyperpolarisé et le réticulé, dont les formes archétypiques pourraient être respectivement l'ouest français, le grand bassin londonien⁷, et la plaine du Pô) non pas à se fondre en un seul, mais à s'articuler en un système proprement européen, grâce à des coopérations régionales transfrontalières, le développement de nouvelles connexions de transport rapide, et d'autres actions d'un aménagement européen de l'espace.

- 36 On aurait pu rajouter un quatrième niveau de lecture concernant les quelques métropoles en situation d'interface avec le monde entier, et leurs relations avec leurs hinterlands européens préférentiels (Londres, Paris, et dans une moindre mesure Milan, Francfort et/ou Berlin), mais cela ne change rien à la complexité déjà repérée et surtout n'annonce encore aucun dispositif de régulation territoriale, contrairement aux trois niveaux précédents.
- 37 La complexité ne vient pas du fait, ancien, que cette question géographique du rapport métropole-région doit être lue à plusieurs échelles à la fois, comme toute bonne géographie, mais que ces échelles ne décrivent un emboîtement que très théorique. La globalisation n'est pas rencontrée qu'à une seule d'entre elles, mais est le contexte partagé par toutes. Inversement la dimension locale des territoires ne peut plus être comprise au sens étroit des particularismes localisés, mais se construit aussi par la connexion à des réseaux spécifiques qui, de fait, partagent les externalités entre différentes places (par exemple les réseaux de recherche stimulés par des programmes européens). Autrement dit, le global comme le local sont à toutes les échelles en même temps, et si on peut encore parler d'échelles dans cette affaire, c'est surtout parce que des territoires de régulation, hérités ou émergents, les indiquent obligatoirement.
- 38 Pierre Veltz a déjà dit la difficulté de penser le "territoire en réseaux", cette topologie de l'organisation économique qui hybride les échelles ou les espèces d'espace (Veltz, 1996). A l'évidence, cette difficulté de penser la "glocalisation" des systèmes productifs est la même du côté des systèmes de régulation qui vont avec. On ne saurait mieux dire que Neil Brenner (op.cit.) :
- "today, neither urbanisation, accumulation, nor state regulation privilege a single, self-enclosed and circumscribed spatial scale [...]. The spatial scales of capitalist production, urbanisation and state regulation are today being radically reorganised, so dramatically that inherited geographical vocabularies for describing the nested hierarchy of scales that interlace world capitalism no longer provide adequate analytical tools for conceptualising the multilayered, densely interwoven and highly contradictory character of contemporary spatial practices."
- 39 À contrario, c'est là que la rhétorique du nouveau montre toute sa faiblesse. Selon elle, puisqu'au temps des économies nationales a succédé celui de la globalisation, au temps de la régulation stato-nationale, doit succéder celui d'une régulation globale, qui serait de la responsabilité d'une sorte de gouvernement mondial (FMI-OMC-AMI) à un bout, et de la gouvernance métropolitaine à l'autre bout, pour ce qui concerne les bases fortes de "l'économie d'archipel". Conception post-moderne qui cache mal son néo-ultralibéralisme du côté politique et un néo-positivisme des plus simplificateurs du côté scientifique⁸. Mais surtout, conception qui annonce clairement son incapacité à prendre en compte l'entremêlement systémique des échelles et l'indispensable articulation des pouvoirs de régulation, pour la plupart déjà en place, qu'il appelle.
- 40 Derrière la régulation messianique promise par les idéologues d'une certaine globalisation, ce qui est en train de se construire, non sans conflits, piétinements et confusion, c'est une régulation multi-niveau, autrement dit une régulation des régulations, ou encore un système "glocal" de régulation. Construction laborieuse, qui se cherche des principes d'arbitrage, des scènes de confrontation-négociation, des valeurs partagées, et reste cependant confusément attachée encore à l'idée d'un chef de file, donc d'une échelle dominante⁹. Construction d'un réseau politique des territoires, selon les mêmes logiques et avec les mêmes contradictions que celles qui prévalent dans la

formation de tout réseau : coopération mais pas sans concurrence, complémentarité mais pas sans division du travail (travail politique ici) donc rapports de dépendance ou domination, synergie mais à travers la résolution de conflits, etc. Construction qui n'enterre pas, au nom de la postmodernité, les instances et les dispositifs de régulation historiquement produits, mais les réinvestit d'une mission nouvelle en les habituant à s'inscrire dans une scène à la fois plus petite et plus grande, une scène multidimensionnelle pour un jeu pluri-institutionnel. Construction à peine entamée donc, mais condition de rétablissement d'une sorte de contrat durable entre l'économie et le social, via le politique qui relèverait ainsi le défi organisationnel que lui lancent les dynamiques spatiales de l'économie contemporaine.

Conclusion

- 41 En Europe aujourd'hui, des régions, riches, s'imaginent pouvoir se désolidariser de leur contexte national, d'autres travaillent au contraire à institutionnaliser le réseau de leurs villes pour mieux s'intégrer, tandis que des États, volontairement et plus encore indirectement, assurent une certaine redistribution entre espaces, et que l'Union Européenne vise la mise à niveau de nouvelles périphéries, qui appellent à leur tour d'autres redistributions. Face à ce paysage plurivoque des rapports métropole-région, l'État "glocal" n'est certes pas en place, étant donné les contradictions majeures de ces différentes stratégies, mais il est clair que la scène du jeu entre métropoles et régions est densément et diversement occupée. Gouvernements métropolitains plus ou moins constitués, pouvoirs régionaux plus ou moins autonomisés, États-nations plus ou moins contestés, État européen en formation... Aucun des pouvoirs territoriaux n'est en mesure d'assumer seul la régulation de ce jeu, l'État national ni plus ni moins que les autres. Si, de l'avis général, son rôle reste malgré tout prépondérant¹⁰, c'est sans doute que les mouvements sociaux, qui, on aurait tort de l'oublier, sont la source de bon nombre des énoncés de régulation, se construisent et s'adressent encore majoritairement à l'échelon stato-national.
- 42 Et si en fin de compte, on doit reconnaître qu'on n'y voit pas encore très clair dans le système régulateur de la "glocalisation", c'est sans doute parce que, comme l'explique Immanuel Wallerstein :
- "il y a une relation complexe entre les mouvements sociaux et les intellectuels qui les analysent. Nous les chercheurs, nous ne pouvons que théoriser ce que font les gens. Et la plupart du temps, les mouvements sociaux sont en avance sur les scientifiques en matière de repérage des vérités nouvelles¹¹.
- 43 Voilà un appel à l'humilité scientifique qui est à la fois un beau programme de recherche (la construction de l'État "glocal" par les mouvements sociaux) et une discrète invitation à aller les voir de plus près, dualité qui devrait convenir à une certaine conception de l'économie politique.

BIBLIOGRAPHIE

- Ascher, François** (1995), *Métapolis, ou l'avenir des villes*, Ed. O. Jacob, Paris.
- Bonneville, Marc** (1996), "De l'internationalité à l'internationalisation des villes", in *Urban Networks in Europe*, Pumain D. et St-Julien T. (dir.), John Libbey Eurotext, Paris, Londres, pp. 69-84.
- Boyer, Robert, et al.** (1997), *Mondialisation, au-delà des mythes, les dossiers de l'état du monde*, La Découverte, Paris.
- Boyer, Robert, Saillard, Yves, dir.** (1995), *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, La Découverte, Paris.
- Brenner, Neil** (1999), "Globalisation as reterritorialisation : the re-scaling of urban governance in the European Union", *Urban Studies*, vol. 36, n° 3, pp. 431-451.
- Brunet, Roger** (1996), "L'Europe des réseaux", in *Urban Networks in Europe*, Pumain D. et St-Julien T. (dir.), John Libbey Eurotext, Paris, Londres, pp. 131-150.
- Davezies, Laurent** (1997), "Intégration économique internationale et cohésion interrégionale en Europe, le problème de la gestion des échelles géographiques", in *Les découpages du territoire : zonages et maillages du savoir, du pouvoir et de l'action*, Desplanques G. et Vanier M. (dir.), INSEE, Paris, pp. 300-310.
- Dematteis, Guisepe** (1996), "Towards a unified metropolitan urban system in Europe", in *Urban Networks in Europe*, Pumain D. et St-Julien T. (dir.), John Libbey Eurotext, Paris, pp. 19-28.
- Fainstein, Suzanne** (1992), *Divided cities, New York and London in the contemporary world*, Blackwell, Oxford.
- Faure, Alain, dir.** (1997), *Territoires et subsidiarité*, L'Harmattan, Paris.
- Labasse, Jean** (1991), *L'Europe des régions*, Flammarion, Paris.
- Le Galès, Patrick, Lequesne, Christian, dir.** (1997), *Les paradoxes des régions en Europe*, La Découverte, Paris.
- Marié, Michel** (1998), "Faut-il réinventer la dialectique ?", *Revue de Géographie de Lyon*, volume 73, n° 2, pp. 173-176.
- Morel, Bernard, Vanier, Martin** (1998), "L'aménagement européen du territoire : un enjeu d'État pour "l'Europe des régions", *La Pensée*, n° 315, pp. 29-39.
- Négrier Emmanuel, Jouve, Bernard, dir.** (1998), *Que gouvernent les régions en Europe ?*, L'Harmattan, Paris.
- Ohmae, Kénichi** (1995), *The end of the nation state*, The free press, New York.
- Saint-Ouen, François** (1995), *L'Europe des régions*, Actes Sud, Paris.
- Sallez, Alain** (1993), *Les villes, lieux d'Europe*, Ed. De l'Aube, La Tour d'Aigues.
- Van den Berg Léo, et al.** (1996), "Experiences with metropolitan government. A comparison between eight metropolitan regions in Europe", in *Urban Networks in Europe*, Pumain D. et St-Julien T. (dir.), John Libbey Eurotext, Paris, Londres, pp. 151-165.

Vanier, Martin (1999), "Les modèles territoriaux de "l'après-fordisme" : retour sur les figures obligées d'un débat", in *Industrie et aménagement*, Fischer A. et Malézieux J. (dir.), l'Harmattan, Paris, pp. 31-47.

Veltz, Pierre (1996), *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*, PUF, Paris.

NOTES

1. Expression de M. Miaille reprise par M. Marié, qui fait, sur un autre sujet, une belle démonstration d'anti-rhétorique du nouveau, dans "Faut-il réinventer la dialectique ?" (Marié, 1998). Pour la théorie de la régulation, voir par exemple Boyer et Saillard, 1995.
2. La suite de ce texte montrera qu'une définition facilement partagée de ces deux termes est non seulement une problématique en soi, mais qu'en outre cela ne constitue pas un enjeu majeur par rapport à la question de la régulation.
3. Notion proposée par D. Harvey dans ses travaux des années 1980 et qu'on pourrait traduire comme la configuration territoriale d'un système de régulation, dans toutes ses dimensions, sociale, politique, matérielle, etc.
4. Voir par exemple Van Den Berg 1996, ou encore les nombreux travaux de Christian Lefèvre.
5. La frontière en question ne passe pas qu'à cette échelle, mais aussi, comme on le sait, dans les espaces métropolitains, à l'échelle la plus fine, entre quartiers d'exclus et quartiers "d'inclus" (Fainstein *et al.*, 1992) et encore à l'échelle macro, entre nations riches et nations pauvres (Boyer, 1997).
6. Je m'en tiens dans ce domaine à l'excellente définition de Roberto Camagni : "Les réseaux de villes sont des systèmes de relations et de flux à caractère essentiellement horizontal et non hiérarchique, s'établissant entre des centres complémentaires ou semblables, et garantissant la création d'externalités ou d'économies, respectivement de spécialisation/complémentarité/division spatiale du travail, et de synergie/coopération/innovation" (Sallez, 1993).
7. Plus abouti que l'habituel "type parisien", comme le notait en 1988 le Schéma Européen d'Aménagement du Territoire : "le "type parisien" comporte des stades d'évolution : au départ, la capitale attire à elle toutes les forces vives et crée le désert dans sa périphérie (cas de Madrid et de Rome) ; puis elle vivifie progressivement celle-ci, d'abord le long des principaux axes radiaux (stade 2, atteint par Paris), puis par un desserrement général des activités industrielles et même tertiaires, cependant que le centre commence à perdre de la population (stade 3, atteint par Londres)".
8. On trouve les deux à l'état pur chez K. Ohmae, héraut de la fin des États-nations et de l'affirmation des États-régions (Ohmae, 1995).
9. C'est par exemple toute l'ambiguïté de la notion de subsidiarité, principe phare de l'intégration européenne aujourd'hui, qui justifie aussi bien l'autonomie de décision d'un territoire que sa soumission à un ensemble réputé plus compétent. De fait, la subsidiarité c'est à la fois l'arbitrage, la politique et le combat des échelles (Faure, 1997).
10. Certains observateurs le regrettent, d'autres non ; voir différentes positions d'analyse dans Le Galès et Lequesne, 1997, et dans Négrier et Jouve, 1998.
11. Entretien avec Arnaud Spire, *L'Humanité* du 23 avril 1997.

RÉSUMÉS

En Europe, revenir sur la vieille question des rapports métropoles-régions c'est aborder la complexité croissante des instances, des échelles et des formes de régulation de ces rapports. En effet, dans le contexte de "glocalisation" des logiques économiques, l'articulation de ces instances, échelles ou formes l'emporte sur leur succession pure et simple, par laquelle un nouvel ordre des choses remplacerait strictement l'ancien, et de nouveaux rapports métropoles-régions effaceraient les précédents. On doit donc s'efforcer de prendre en compte simultanément la vieille tendance à l'intégration des espaces (métapolisation) dans des "villes-régions" (1.), la résistance des nécessaires régulations nationales entre régions métropolisées et régions non métropolisées (2.), et la lente formation de nouveaux dispositifs transnationaux d'organisation spatiale d'intérêt européen (3.). Ce qui conduit à s'interroger sur l'émergence de fait d'un "État glocal" aux dimensions des enjeux de régulation de rapports qui s'établissent aux échelles à la fois régionale, nationale et supranationale (4.).

INDEX

Mots-clés : État, Europe, métropole, région, régulation

Keywords : State, Europe, region, regulation

AUTEUR

MARTIN VANIER

Maître de conférences en urbanisme et aménagement, Institut d'Urbanisme de l'Université Lyon

II