



Partenariat Régions-communautés : franchir le cap du dialogue

Dans l'actu

p.2

Décentralisation : le Sénat adopte en première lecture le projet de loi « métropoles »

Le logement au centre de l'actualité législative : quelle ambition pour les territoires ?

Focus

p.4

L'accueil des gens du voyage soumis aux bonnes volontés

La Crea : des aires individualisées de qualité

Interview de Pierre Bouldoire, président de Thau Agglomération

Interview d'Anne Froment-Meurice, présidente de la 5^e Chambre de la Cour des comptes

Dossier

p.8

Partenariat Régions-communautés : franchir le cap du dialogue

Droit

p.17

Élections locales : les nouvelles règles d'incompatibilité et d'inéligibilité

Territoires

p.18

Accessibilité : les communautés mobilisées

INTERVIEW Daniel Béhar, géographe, professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris, université Paris-Est

« Transformer l'instrument de planification archaïque qu'est le schéma »

Fort de son expérience de consultant auprès des collectivités, l'universitaire réinterroge le rôle de la Région au travers des schémas régionaux.

Peut-on rapprocher l'évolution des schémas de la mue institutionnelle et politique des Régions ?

La Région et ses schémas forment un couple de longue date. Dès sa constitution en CODER¹, l'institution régionale est dotée d'une mission, la planification, et d'un instrument, le schéma. Ces derniers ont connu une évolution parallèle au renforcement des fonctions régionales, l'inflation de schémas sectoriels renvoyant notamment à l'extension des compétences. On observe ainsi l'instauration, par exemple, de schémas dans la sphère économique en 2004 (SRDE...), puis de schémas dans le champ environnemental suite au Grenelle de 2007 (SRCAE, SRCE). Pour autant, si la démultiplication de schémas régionaux traduit l'élargissement des champs d'action de la Région, il n'est pas certain qu'elle renforce sa capacité stratégique et normative.

La décentralisation à l'œuvre aujourd'hui s'affiche – à l'instar des réformes antérieures – comme une régionalisation, alors même que la Région est structurellement le maillon faible du système politique français, organisé autour d'un État unitaire. L'impossibilité de sortir d'un référentiel hiérarchisé et vertical lui impose donc d'entrer dans une logique de négociation permanente à laquelle n'échappent pas les schémas.

Quel lien existe-t-il entre coproduction et prescriptivité des schémas régionaux ?

Les débats liés à ces documents de planification s'articulent nécessairement autour de la notion de coproduction, annoncée par la Région et souhaitée par les territoires. Or, au-delà de la rhétorique de la concertation, les schémas sont de fait coproduits et négociés entre la Région et les autres acteurs territoriaux. La Région, pouvoir faible, n'est pas en mesure de s'imposer, a fortiori dans un système qui refuse la tutelle et où toute production de règles réclame négociation. Lorsqu'elle ne décide pas d'abandonner tout énoncé de nature prescriptive dans ses schémas, par volonté de consensus et d'acceptation politique, elle est tenue d'anticiper la capacité prescriptive de ses documents. Dans une certaine mesure, elle s'autocensure et lisse ses propos. Ce fut le cas du SDRIF, construit selon



« La force du (...) pouvoir régional est aujourd'hui d'être l'échelon possible de mise en système des territoires, c'est-à-dire d'interterritorialité et de transversalité »

une commande politique qui, du fait même de la valeur prescriptive qui lui était conférée par la loi, a souhaité dissocier le document prescriptif du document énonçant le projet régional. Le tout est révélateur d'une difficulté à « activer » la force juridique d'un schéma et ainsi de l'altération de sa dimension stratégique.

“ L'inflation de schémas (...) traduit une tendance lourde d'évolution de la Région vers une forme d'agencification ”

Alors, des schémas pour quoi faire ?

L'inflation de schémas pour une institution politiquement et financièrement faible traduit une tendance lourde d'évolution de la Région vers une forme d'agencification. Les schémas deviennent des outils de programmation interne. Les schémas de développement économique (SRDE) sont en particulier révélateurs du grand écart entre un volontarisme stratégique affiché (porté par une rhétorique spécifique : en Île-de-France, ce schéma a d'ailleurs été rebaptisé « stratégie ») et un contenu qui relève en fait davantage de la programmation des aides régionales. On observe, dans l'histoire longue, une modification d'usage. Les quelques schémas existants – et en particulier les premières générations de schémas régionaux d'aménagement

du territoire (SRADT) – ont d'abord tenu un rôle de fabrication de l'identité régionale et d'affirmation du « projet régional ». En Rhône-Alpes, le schéma de transport a permis à la Région de penser sa position dans le système d'acteurs. Aujourd'hui, c'est de moins en moins le cas. Les schémas, hyper technicisés,

desservent essentiellement une fonction programmatique interne et composent un paysage complexe et illisible.

L'enjeu pour le pouvoir régional est moins celui de la prescriptivité de ses documents que celui de sa capacité à affirmer un point de vue et à le faire partager. La prescriptivité se fera « par la preuve », en ralliant les collectivités à une vision, plutôt que « par la règle ». Elle tient donc à la fois à la fermeté et à la convergence des partis pris.

Quel sera le rôle des régions vis-à-vis des territoires infrarégionaux ?

La force du pouvoir faible qu'est le pouvoir régional est aujourd'hui d'être l'échelon possible de mise en système des territoires, c'est-à-dire d'interterritorialité et de

transversalité. Sa sortie d'un rôle de planification dépendra en partie de sa capacité à transformer l'instrument de planification archaïque qu'est le schéma. L'invention d'une nouvelle instrumentation de la décentralisation multiniveau se fera par l'hybridation de la règle et du contrat. Elle passera ainsi par un travail sur les enjeux de critérisation et de conditionnalité de ses aides. Aujourd'hui, les régions posent des conditionnalités sectorielles (en matière de développement durable par exemple), voire transsectorielles, mais toujours détachées des situations territoriales. La nouvelle étape sera donc la fabrication d'une critérisation en fonction d'une stratégie territoriale.

Elle ne se réalisera toutefois que dans une perspective politique clarifiée. C'est donc toute l'ambiguïté du projet de loi de décentralisation qu'il faudra lever : la Région est-elle maintenue dans son rôle de planification, ou est-elle l'animatrice d'une mise en système des territoires *via* les conférences territoriales de l'action publique ?

Propos recueillis par Apolline Prêtre et Christophe Bernard

1- Commissions de développement économique régional, instances consultatives chargées d'émettre des avis sur les problématiques de développement économique et d'aménagement du territoire sur l'espace de la région. Elles assistent le préfet de région dans sa coordination du développement régional.