

Les régions françaises enfin aménageuses du territoire ?

La région, dernière-née des collectivités locales françaises en 1982¹, a eu dès l'origine des compétences d'aménagement du territoire. Elle exerce une fonction – souvent partagée avec l'État² ou les autres collectivités territoriales – de programmation pour les infrastructures et les équipements, mais elle reste relativement impuissante pour orienter les documents d'urbanisme réalisés par les communes et leurs groupements. Cela est-il en train de changer ?

En 2015, deux lois transforment le paysage institutionnel. Une loi de janvier fait passer le nombre des régions de 22 à 13 en France métropolitaine. Une loi d'août, dite NOTRe, pour nouvelle organisation territoriale de la République, demande à la région l'élaboration d'un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (le SRADDET). Avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), il constitue le socle d'affirmation des deux compétences historiques de la région : l'aménagement du territoire et le développement économique. Qu'attendre de ce nouveau contexte institutionnel ? L'heure de la région aménageuse du territoire a-t-elle enfin sonné ?

La loi permet-elle de se rêver petit État ou petite Nation ?

Les deux lois de 2015 annoncent comme objectif principal des « régions renforcées pour un développement équilibré des territoires³ ». Comment affirmer le pouvoir régional ? Tout d'abord, par une réorganisation des périmètres. Confus et très popularisé, ce débat conduit à réduire le nombre de régions. Les péripéties, les limites, les analyses et les critiques du redécoupage territorial sont bien documentées⁴. Quelles sont ses conséquences sur la nature du projet régional ? En 2016, un premier signe de son interprétation locale est donné par la dénomination que les conseils régionaux se choisissent. Certaines régions décident de s'identifier comme un morceau de France (le Grand Est, les Hauts-de-France). D'autres préfèrent

par Xavier Desjardins* et Daniel Béhar**

*Professeur, Université Paris-Sorbonne/UMR ENEC
**Professeur, Ecole d'urbanisme de Paris.
Tous deux sont également consultants au sein de la coopérative ACADIE.



Région Hauts-de-France

Le logotype choisi par la région fusionnée Nord-Pas-de-Calais et Picardie.



Le logotype choisi par la région fusionnée Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées.

affirmer une singularité culturelle ou historique (La Nouvelle Aquitaine, l'Occitanie, la Normandie). À travers les choix de ces noms, on saisit bien l'hésitation entre deux manières d'envisager la fonction régionale. Certaines s'affirment comme « petit État » et insistent sur la dimension gouvernementale de la région pour organiser l'action et les services publics dans une forme de complémentarité, de subsidiarité voire de concurrence avec le « grand État ». Gérard Marcou rappelle d'ailleurs que « *c'est pour les besoins d'administration de l'État que le département, puis la région, ont été créés, à la différence des communes. Ils ont le caractère de divisions du territoire national, non les communes*⁵ ». D'autres se veulent « petite Nation » et affirment une singularité culturelle et politique vis-à-vis de la « grande Nation ».

L'affirmation du rôle des régions passe également par l'attribution de nouvelles compétences aux conseils régionaux⁶. Les régions se voient confier la responsabilité de l'ensemble des transports collectifs interurbains⁷. Cela met fin à la séparation des responsabilités entre les transports interurbains sur fer, dont la région est autorité organisatrice depuis 2000, et les transports interurbains sur pneu, dont l'organisation relevait jusqu'alors des conseils généraux⁸. Avant 2015, la région devait élaborer un SRADDT (schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire) qui était l'occasion de présenter un projet régional et de donner un cadre conceptuel aux politiques contractuelles (*via* notamment les pays ou autres découpages infrarégionaux). En le transformant en SRADDET, la loi lui confère un pouvoir normatif sur les documents d'urbanisme opposables aux demandes d'occupation du sol (les plans locaux d'urbanisme, PLU, de plus en plus souvent intercommunaux, PLUI) ou aux documents stratégiques des groupements de communes (les schémas de cohérence territoriale, SCOT). En effet, ces documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les règles générales fixés par un fascicule du schéma régional. Par ailleurs, par la loi, le SRADDET intègre un ensemble de schémas jusqu'alors dispersés relevant de la biodiversité, des énergies, du climat et des transports. Plus intégrateur et prescriptif, le SRADDET semble donc permettre à la région de s'affirmer sur la scène territoriale. Rappelons toutefois que si le SRADDET est adopté par le Conseil régional, il doit être approuvé par le préfet de région qui peut en imposer la modification au regard des « intérêts nationaux » dont il a la charge⁹.

1. S'ajoutant donc aux communes et départements, cf. Dumont, Gérard-François, *Les régions et la régionalisation en France*, Paris, Éditions Ellipses, 2004.

2. Ce qui donne lieu à de nombreuses critiques : région considérée comme un supplétif de l'État, État ne respectant pas ses engagements... Cf. Dumont, Gérard-François, *Les régions et la régionalisation en France*, *ibidem*.

3. Titre 1 de la loi NOTRe.

4. Florent, Luc, « La place des régions françaises dans l'Union européenne : améliorée ou détériorée avec la suppression de 9 d'entre elles ? », *Population & Avenir*, n° 721, janvier-février 2015 ; Torre André, Bourdin Sébastien (dir.), *Big bang territorial, La réforme des régions en débat*, Armand Colin, 2015 ; Torre, André, Bourdin, Sébastien, « France : Des réformes territoriales qui posent bien des questions », *Population & Avenir*, n° 727, mars-avril 2016.

5. Marcou, Gérard, « L'État, la décentralisation et les régions », *Revue française d'administration publique*, 4/2015 (n° 156), p. 887-906.

6. Il s'agit nullement de compétences transférées de l'État comme l'avait souhaité l'Association des régions de France, mais des autres collectivités territoriales.

7. Sauf les services de transport des élèves handicapés vers les établissements scolaires qui restent de la compétence des départements.

8. Desjardins Xavier, « Mobilité, démocratie et échelles de l'action publique locale », dans : Flonneau, Mathieu, Laborie, Léonard et Passalacqua, Arnaud, *Les transports de la démocratie*, Presses universitaires de Rennes, 2014, pp. 83-100.

9. C'est notamment la raison pour laquelle Gérard-François Dumont considère que la logique centralisatrice demeure très présente ; cf. : « Favoriser une meilleure gouvernance des territoires », dans : Allain, Joël, Goldman, Philippe, Saulnier, Jean-Pierre, *De la prospective à l'action*, Bourges, Apors Éditions, 2016.

Des périmètres régionaux élargis, l'affichage de nouvelles compétences : la région semble pouvoir peser significativement sur l'aménagement du territoire. Les régions réorganisent leurs services en charge de l'aménagement du territoire. Certains services sont nommés de manière informelle « Datar¹⁰ régionale » ! Les grandes heures de l'aménagement du territoire semblent donc revenir par la région.

La réalité impose-t-elle de se considérer comme une « petite collectivité » ?

Ce grand dessein a très vite semblé limité par de dures permanences de la géopolitique locale. En effet, l'aménagement régional est soumis à trois risques d'ordre politique, territorial et technique.

Le premier risque est politique. En effet, quelle est la capacité politique réelle de la région à s'affirmer vis-à-vis de l'État, des communes et de leurs groupements ? Si la loi donne des pouvoirs nouveaux, il est assez aisé d'imaginer la difficulté que les régions ont de les investir pleinement. D'abord, les régions restent des nains budgétaires par rapport à l'État comme aux autres collectivités territoriales. Leurs budgets cumulés représentent moins de 1 % du PIB¹¹ contre plus de 11 % pour les communes, leurs groupements et les départements. Lors des dernières élections régionales de 2015, différentes figures de la politique nationale ont pris les présidences des exécutifs régionaux¹². C'est le signe de la visibilité et du poids politique nouveau confiés aux grandes régions. Toutefois, élus à la proportionnelle sur des listes départementales, les nombreux élus des conseils régionaux n'ont guère d'assises territoriales. En décembre 2015, le taux d'abstention aux élections régionales est resté très élevé. Dans ces conditions politiques et institutionnelles, comment imaginer que les régions puissent imposer des règles contraignantes aux communes pour leurs politiques d'urbanisme ?

Le deuxième risque est territorial : en matière d'aménagement, les régions pourraient se concentrer sur le « hors-métropole »¹³. Pourtant, les compétences de la région, en charge du développement économique, ciblent nécessairement les grandes villes. En charge de l'innovation, les régions mettent l'accent sur les centres de recherche et les universités, localisés principalement dans les métropoles. Elles sont également en charge du transport ferroviaire régional : il est bien évident qu'un transport collectif capacitaire est particulièrement adapté aux transports quotidiens en direction des centres urbains les plus peuplés. Bref, la région par la nature de ses compétences a un tropisme métropolitain. Mais, face aux poids lourds politiques – et financiers – que constituent les métropoles et, souvent, le caractère bien stabilisé de leur projet, la capacité des régions à porter un discours aménagiste nouveau et accepté pour les territoires métropolitains est très ré-



duite. Dans ces conditions, beaucoup de régions risquent de réduire leur discours d'aménagement du territoire à un vœu de « compensation » en direction des territoires non-métropolitains. Les régions pourraient être d'autant enclines à le faire que le discours sur la France périphérique¹⁴ est bien dans l'air du temps¹⁵. La vulgate de ce discours oppose, de manière très grossière, deux « France » : celle des métropoles, bien insérée dans la globalisation économique, celle des campagnes et des zones périurbaines, qui serait la principale victime de cette mutation économique. Cette vulgate séduit par sa simplicité, mais se révèle inexacte : les dynamiques économiques positives ne se limitent pas aux métropoles¹⁶ et les difficultés économiques se retrouvent dans de nombreuses villes, notamment dans le Nord et l'Est de la France¹⁷. Politiquement, le discours de compensation pourrait conduire à manquer l'objet principal de l'aménagement régional, à savoir penser les complémentarités territoriales. De manière concrète, ce discours ne mènerait à rien ou presque : avec leurs faibles budgets, les régions ne peuvent aucunement jouer la carte de la redistribution financière entre territoires.

Le troisième risque est technique et administratif. On peut craindre, de la part des exécutifs régionaux, une forme d'épuisement face à l'exercice des schémas. Ces derniers sont extrêmement lourds et complexes à mettre en œuvre. Le SRADDET devra réunir en un seul document les anciens schémas régionaux de cohérence écologique, les schémas régionaux pour le climat, l'air et l'énergie, les schémas régionaux de l'intermodalité et des transports, enfin un nouveau plan régional des déchets en lieu et place des différents schémas départementaux. Les présidents de région ne vont-ils pas être tentés de laisser dans l'ombre un tel schéma très technique, très complexe, fortement technocratique et donc peu mobilisateur ? Le législateur impose que ces documents soient approuvés en 2019. Pour s'en saisir, les élus régionaux pourraient être tentés d'en faire l'instrument d'énonciation politique de leur plan de mandat. Le risque serait alors d'oublier le temps long, qui constitue l'intérêt premier d'un tel schéma régional.

La nouvelle planification régionale : l'obligation d'innover

Penser que la région puisse être demain ce que l'État était hier est assez illusoire : on ne recréera pas la Datar à l'échelle régionale. Le contexte actuel ouvre néanmoins un champ des possibles en matière de planification régionale, si l'on veut bien accepter néanmoins, que celle-ci soit réinventée.

La planification territoriale combine trois finalités : celle de produire une vision partagée du devenir d'un territoire, celle d'organiser les programmes et les investissements publics, enfin, celle de définir des règles d'usage des sols¹⁸.

14. Guilluy, Christophe, *La France périphérique*, Paris, Flammarion, 2014.

15. Behar, Daniel, « Inégalités territoriales : aggravation ou changement de nature ? », *The Conversation*, juillet 2016 : <https://theconversation.com/inegalites-territoriales-aggravation-ou-changement-de-nature-62798>

16. Cf. Dumont, Gérard-François, *Diagnostic et gouvernance des territoires*, Paris, Armand Colin, 2012 ; Woessner, Raymond, *La France des marges*, Paris, Atlande, 2016.

17. Dumont, Gérard-François (direction), *Géographie urbaine de l'exclusion*, Paris, L'Harmattan, 2011.

18. Demazière, Christophe, Desjardins, Xavier, « La planification territoriale stratégique : une illusion nécessaire ? », *Revue internationale d'urbanisme*, n° 2, 2016.

10. Sigle signifiant initialement, en 1963, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Petite administration de mission, elle a été centrale dans l'aménagement du territoire mené par l'État sous les présidences De Gaulle et Pompidou.

11. Et comprend des dépenses obligatoires sur lesquelles la région n'a guère de marge de manœuvre.

12. Laurent Wauquiez en Auvergne-Rhône-Alpes, Christian Estrosi en Provence-Alpes-Côte d'Azur, Xavier Bertrand dans les Hauts-de-France, Valérie Pécresse en Île-de-France ou encore Jean-Yves Le Drian en Bretagne.

13. Réduit par la loi de février 2017 qui porte à 22 le nombre de territoires à statut de métropoles, un nombre supérieur à celui des régions.

Jusqu'alors, nous l'avons dit, les schémas régionaux d'aménagement visaient principalement à définir une vision et à répartir une partie réduite du budget régional par les contrats. Avec l'intégration des différents schémas sectoriels, le schéma d'aménagement « prend la main » ou, tout au moins, s'intéresse plus fortement aux politiques d'investissement dans les infrastructures, principalement celles de transports. Avec les trames vertes et bleues, le schéma gagne en légitimité pour s'intéresser au droit des sols. L'opportunité est donc celle-ci : en s'agrégeant au sein d'un seul schéma, les différentes politiques sectorielles peuvent désormais utiliser les instruments de toutes. Très concrètement, les investissements dans les transports ferroviaires pourraient être conditionnés à des règles en matière d'urbanisation autour des gares et être repris dans les contrats, la protection de la biodiversité pourrait non seulement être mise en œuvre par des règles mais aussi favorisée par des contrats avec les communes sur des projets de gestion de milieux fragiles, etc. À la logique d'emboîtement entre « vision », « programme » et « règles » qui constitue la méthode commune de planification, on pourrait passer à une forme d'hybridation entre ces étapes et ces fonctions.

La planification régionale peut aussi être un levier pour une montée en gamme des politiques locales d'aménagement. Depuis le début des années 2000, avec le développement des intercommunalités et l'instrument qu'est le schéma de cohérence territoriale (SCOT), la planification stratégique territoriale a fait un retour remarqué et relativement inattendu¹⁹. Le territoire s'est progressivement couvert de SCOT dont la teneur et la qualité sont extrêmement variables. Or, l'émergence du SRADDET n'est-elle pas l'occasion d'une montée en capacité des SCOT ? Deux éléments rendent cette hypothèse crédible. La mutation de la carte intercommunale, avec des intercommunalités XXL²⁰, permet plus souvent de superposer l'échelle du SCOT et celle d'une intercommunalité. L'autorité en charge d'élaborer le SCOT gagne alors en légitimité politique. De plus, la finalité de l'exercice planificateur régional sera certainement moins de contraindre les groupements de communes que de leur permettre de se saisir plus efficacement de la planification stratégique. Le schéma régional pourrait être l'occasion de poser des problématiques territoriales, d'élaborer des grilles de lecture partagées, d'interpeller les acteurs locaux, bref, de susciter une appropriation de l'enjeu d'une planification territoriale locale plus affirmée.

Le SRADDET peut également être l'occasion de poser différemment la nature des relations entre les collectivités territoriales et l'État. Pour la mise en œuvre des textes, notables et fonctionnaires locaux négocient depuis longtemps. Néanmoins, un élément demeure : le local négocie le plus souvent « individuellement » avec l'État. Quand il négocie groupé, c'est presque toujours sur des bases de « patriotisme institutionnel » (notamment à travers les associations d'élus régionaux, départementaux, communaux, communautaires, etc.). Les régions pourraient avoir pour fonction d'engager la discussion sur d'autres bases, en se faisant le porte-voix d'un « ensemble régional ».

19. Faure, Alain, Vanier, Martin (dir.), *Scot et territoires : quels acquis ? Quelles perspectives ?*, Rapport de recherche-action pour la Fédération des SCOT, 2016.

20. Intercommunalités comptant au moins 50 communes.

RÉGION
BOURGOGNE
FRANCHE
COMTE

Grand Est
ALSACE CHAMPAGNE-ARDENNE LORRAINE

Région
Provence-Alpes-Côte d'Azur

RÉGION
Nouvelle-Aquitaine

Le logotype choisi
par la région
fusionnée
Aquitaine,
Limousin et
Poitou-Charentes.

Dans ce cas, le renforcement du pouvoir régional serait un moyen pour l'État de faciliter la mise en œuvre de ses politiques...

Du côté de l'État, le nouvel âge de l'aménagement régional impose également de revoir ses pratiques. L'État intervenait auprès des régions de deux manières : par la co-élaboration de certains documents (notamment le schéma régional de cohérence écologique et le schéma régional relatif à l'air, au climat et à l'énergie) et par la signature de contrats, principalement le contrat de plan État-région. Dans ces exercices, l'État local était toujours suspecté de ne pas être suffisamment local. Les élus des collectivités territoriales menaient toujours le procès en absence d'ancrage local des propositions de l'État. Pour les politiques contractuelles, l'État avait de plus en plus de mal à négocier à mesure que sa capacité contributive s'amoindrait. Avec le transfert de l'élaboration de l'ensemble des schémas aux régions, l'État se voit déchargé de cette co-élaboration et il pourrait alors se concentrer sur deux aspects. Le premier est la défense d'un accompagnement régional pour faciliter la mise en œuvre des projets de ses opérateurs (ports, routes, universités, hôpitaux, etc.). Le deuxième aspect est une capacité d'interpellation sur les enjeux territoriaux qu'il défend : la gestion économe de l'espace, les transitions énergétiques et environnementales, bref, le temps long.

Les acteurs territoriaux vont probablement se saisir de manière très diverse des capacités nouvelles de la région en matière d'aménagement du territoire. Si l'on peut d'ores et déjà démasquer un certain nombre de faux-semblants et de faux-amis, notamment sur le pouvoir prescriptif de la région en matière de droit des sols, le jeu est ouvert. Une chose est sûre néanmoins. Si l'affirmation de la planification régionale a un petit goût de retour vers les années 1960, du temps de l'élaboration de grands schémas par l'État, l'enjeu est avant tout celui d'un renouvellement de cette planification, tant dans les manières de la conduire que dans les mots pour la raconter. L'avenir dira si la méthode unique définie par les lois de 2015 visant à la planification est la bonne pour le développement territorial. ♥

CLIN D'ŒIL

SOLUTION DE LA PAGE 2

Le dessinateur-caricaturiste alsacien le plus connu, sous le diminutif de Hansi, s'appelait Jean-Jacques Waltz. Il naît le 23 février 1873 à Colmar, donc en Alsace sous domination allemande. Pendant la Seconde Guerre mondiale, connu pour sa lutte antigermanique, il doit se réfugier à Agen. Mais la Gestapo le retrouve et le laisse pour mort devant sa porte un soir d'avril 1941. Mais, miraculeusement, il survit et parvient à fuir à Lausanne. Dans les années suivantes, il souffre d'atroces migraines, séquelles laissées par les violences de la Gestapo. Il meurt à Colmar en 1957 à l'âge de 78 ans. Pendant toute sa carrière, Hansi a notamment publié de nombreuses caricatures témoignant de son attachement à l'identité alsacienne qu'il ne souhaite pas voir étouffer par la présence allemande, puis l'occupation lors de la Seconde Guerre mondiale. Il subira même de lourdes condamnations par des tribunaux allemands.

Pour un homme qui a toujours souligné la spécificité de l'identité alsacienne, l'absorption de cette région depuis le 1^{er} janvier 2016 dans cette région XXL, dont tant le nom – Grand Est – que la cohérence interrogent, avec un risque pour les spécificités alsaciennes d'être mises à mal, n'équivaut-elle pas à une troisième mort pour Hansi ?

61