

23

# HORIZONS PUBLICS

COMPRENDRE

ANTICIPER

INNOVER

AGIR

horizonspublics.fr

## DOSSIER

# LA R&D PUBLIQUE ET SOCIALE, UNE NOUVELLE MANIÈRE DE RÉFORMER ?

### Cartoscopie

Quelle attractivité des territoires littoraux français en 2050 ?

### Ils nous étonnent

Grâce à Lidar HD, l'IGN redistribue les cartes

### Au-delà des frontières

Le cas de Montréal pour surmonter les lacunes de l'adaptation en France



### Grand entretien

DANIEL BEHAR

ET XAVIER DESJARDINS

La planification régionale à l'épreuve de la réalité





**DANIEL BEHAR  
ET XAVIER DESJARDINS**



## La planification régionale à l'épreuve de la réalité

*Faire région, faire France. Quand la région planifie*<sup>1</sup>, c'est le titre de l'ouvrage collectif, dirigé par Daniel Behar, Sacha Czertok et Xavier Desjardins, qui ausculte, dresse le bilan et remet en perspective la première génération du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), nouvel outil de planification à l'usage des conseils régionaux (à l'exception de ceux de Corse, d'Île-de-France et d'Outre-mer) né de la réforme territoriale de 2015.

Les auteurs se sont plongés dans les onze exercices de planification régionale pour tenter d'esquisser l'aménagement du territoire français de demain. Comment les mobilités, les transitions et la cohésion des territoires ont-elles été pensées sur le temps long ? Qu'apprend-t-on de la diversité des expériences régionales en la matière ? Que faut-il attendre de la contribution de la région – institution la plus récente du système politique et administratif français – à la cohésion des territoires à toutes les échelles et à la transition écologique ? Assiste-t-on en France à l'émergence d'un nouveau cycle de planification ?

Daniel Behar, géographe, professeur à l'École d'urbanisme de Paris, et Xavier Desjardins, professeur en aménagement de l'espace et urbanisme à Sorbonne Université et membre du laboratoire Médiations, reviennent pour *Horizons publics* sur les principaux enseignements de leur étude, et expliquent pourquoi et comment les régions se sont finalement davantage saisies de la question « faire région » que de « faire France ».

Propos recueillis par **Julien Nessi**, rédacteur en chef d'*Horizons publics*

*Près de deux électeurs sur trois ne se sont pas rendus aux urnes lors du second tour des élections régionales et départementales en juin 2021... On note la complexité du mille-feuille territorial à la française, le transfert et le mélange des compétences entre les différentes échelles de territoires, les réformes successives, l'usage de termes administratifs toujours plus arides et incompréhensibles pour les citoyens (ex. : SRADDET, etc.) Y-a-t-il une exception française de l'organisation territoriale qui tend à éloigner les Français des collectivités locales ?*

Daniel Behar – C'est effectivement l'une des explications possibles. Cette abstention record marque sans aucun doute le chant du cygne du modèle de décentralisation parachevé avec la réforme de 2015<sup>2</sup>. Le choix a été fait – avec la spécialisation des compétences – d'une hyper-technicisation de l'action publique territoriale. Du coup, toutes les régions font la même chose, gèrent correctement les lycées et les TER, sans qu'il soit réellement possible de distinguer les choix politiques. C'est pourquoi les exécutifs et

1. Behar D., Czertok S. et Desjardins X., *Faire région, faire France. Quand la région planifie*, 2021, Berger-Levrault, Au fil du débat-Études.  
2. L. n° 2015-991, 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe ».

les candidats ont cherché à se démarquer en menant une campagne sur des sujets en dehors leurs compétences comme la gestion des masques ou les questions de sécurité. Il y a eu une espèce de fuite en avant. Ils ont tenté une politisation accélérée de l'action publique régionale, à contre-courant de la spécialisation sectorielle que leur impose la loi. On prétend généralement que cette spécialisation des compétences est la garantie d'une lisibilité de l'action locale pour le citoyen. Or, il faut bien constater qu'elle a été contre-productive en dépolitisant l'action publique territoriale.

## BIO EXPRESS

## Daniel Behar

1982

Création de la coopérative Acadie

1992

Conseiller scientifique  
au Plan urbain

1996

Professeur à l'Institut d'urbanisme  
de Paris puis à l'École d'urbanisme  
de Paris

1997

Rapporteur du groupe  
« Cohésion sociale et territoires »,  
commissariat général  
du Plan urbain

2010

Membre de l'Atelier international  
du Grand Paris

2017

Création de la chaire  
Aménager le Grand Paris

2020

Publication avec Delpirou A.  
de l'Atlas du Grand Paris.  
*Une métropole en mutations*  
(Éditions Autrement)

2021

Publication avec Delpirou A.  
du rapport Terra Nova,  
*Après la décentralisation :  
15 propositions pour refonder  
l'action territoriale*

**Faire région, faire France. Quand la région planifie s'intéresse de près à l'exercice de planification des régions françaises. Pourriez-vous nous rappeler quelles sont les grandes compétences des régions, et en particulier quelle a été l'évolution de leur rôle dans la planification territoriale ?**

Xavier Desjardins – Depuis les années 1950, les régions ont progressivement étendu leurs compétences autour du socle constitué par le développement économique et l'aménagement du territoire. Dans notre ouvrage, nous distinguons trois temps dans l'histoire de cette planification régionale.

Le premier temps s'étend des années 1950 aux années 1970. Les régions ne sont alors pas des collectivités locales mais principalement des périmètres d'exercice des politiques de l'État. La régionalisation est vue comme un moyen de moderniser l'économie et la société : l'économie, par une régionalisation de la planification économique qui favorise le développement local, et la société par une mise à distance avec les jeux d'arrangements entre les notables et les services déconcentrés de l'État qui s'opéraient surtout à l'échelon départemental. Cette régionalisation va ainsi se heurter à de nombreuses résistances aussi bien étatiques que locales. Cette époque s'achève peu après le rejet par les Français du référendum proposé par le général de Gaulle en 1969 sur la réforme du Sénat et le renforcement du rôle des régions. Les notables locaux ont tout fait pour limiter une régionalisation qui leur semblait préjudiciable à leur mode d'exercice traditionnel du pouvoir.



« C'est finalement la question environnementale qui réaffirme la fonction planificatrice des régions françaises », explique Xavier Desjardins.

Dans un deuxième temps, des années 1980 aux années 2010, la région, nouvelle collectivité locale, va progressivement abandonner toute ambition planificatrice. Pourtant, Michel Rocard, ministre de l'Aménagement du territoire et du plan au début des années 1980, propose de réinsuffler la planification, tant à l'échelle régionale que nationale. Le contrat de plan État-région était pensé comme l'instrument de la mise en cohérence des visions de l'État et des régions. Mais l'ambition planificatrice s'essouffle très vite. Les régions vont progressivement considérer leur rôle comme celui d'un animateur et d'un agrégateur des dynamiques locales : le projet régional devient la somme des initiatives locales. Le moment des « pays », au tournant du siècle, pour lesquels les régions se sont beaucoup investies, fait clairement apparaître cette fonction régionale.

Une troisième période émerge, depuis les années 2010. Le Grenelle de l'environnement, en donnant de nouvelles compétences aux régions dans les champs du climat, de l'air, de l'énergie ou encore de la biodiversité, réinstalle les régions au cœur des politiques du temps long.

**C'est justement l'objet de ma prochaine question : la loi NOTRe de 2015 crée un paysage nouveau pour la planification en conférant notamment aux nouvelles régions la charge d'élaborer les SRADDET. Pourriez-vous revenir plus précisément sur le rôle de ces SRADDET ?**

Xavier Desjardins – Alors que les schémas relatifs au climat, à l'air, l'énergie et la cohérence écologique étaient co-élaborés avec l'État, la loi NOTRe transfère aux seules régions la charge de les élaborer. Par ailleurs, plus prescriptif, le SRADDET intègre des schémas jusqu'alors dispersés relevant de la biodiversité, des énergies, du climat, de l'aménagement du territoire et des transports. Nouveauté mise en avant à l'époque : le schéma peut prévoir des règles qui s'imposent aux communes et à leurs groupements, notamment dans leurs documents d'urbanisme.

## BIO EXPRESS

## Xavier Desjardins

2007

Doctorat en aménagement  
et urbanisme à Paris 1  
Panthéon-Sorbonne

2009

Maître de conférences à Paris 1  
Panthéon-Sorbonne

Depuis 2015

Professeur à Sorbonne Université

2016

Rejoint la coopérative Acadie

2017

Publication de *L'aménagement  
du territoire* (Armand Colin)  
et *Urbanisme et mobilité*.  
*De nouvelles pistes pour l'action*  
(Éditions de la Sorbonne)

2020

Publication de *Planification urbaine*.  
*La ville en devenir* (Armand Colin)

2021

Publication avec Behar D.  
et Czertok S. de *Faire région,  
faire France. Quand la région  
planifie* (Berger-Levrault)

Cependant, l'État continue à garder la main sur de nombreux aspects de la politique d'aménagement du territoire. Dans cette matière, la région planifie, mais l'État met en place de nombreux dispositifs à travers des programmes nationaux comme Action cœur de ville, Petites villes de demain ou encore Territoires d'industrie. En France, contrairement à d'autres pays européens, comme la Pologne, la régionalisation de la planification ne s'est pas accompagnée de la régionalisation des programmes.

**Comment les régions se sont-elles saisies de ces SRADDET ? Quel bilan dressez-vous de la première génération de ces schémas régionaux ?**

Daniel Behar – *Faire région, faire France*, c'est le titre de l'ouvrage ; le message que nous avons voulu faire passer, c'est que les régions se sont davantage saisies de la question « faire région » que de « faire France ». Il y a une ambivalence structurelle de l'échelon régional en France, depuis sa création, et surtout avec la décentralisation.

La région est à la fois le niveau de déclinaison des politiques de l'État et l'échelon le plus haut des pouvoirs locaux, la plus grande des poupées russes dans le mille-feuille territorial. Avec le SRADDET, le législateur a réactivé ces deux fonctions, en attendant des régions qu'elles se dotent d'un projet régional et qu'elles déclinent à leur niveau les stratégies nationales de transition. Les régions ont plutôt répondu à la première attente, beaucoup moins à la seconde. Elles ont énoncé des projets régionaux qui révèlent une tentative de politisation de l'action régionale, au travers de choix volontaires. Entre la région PACA et la région Occitanie, par exemple, ce sont deux visions différentes de la métropolisation qui se sont exprimées dans les SRADDET. La région PACA profite de l'exercice pour concilier cohésion territoriale et transition écologique en jouant la carte de la métropolisation, considérée comme une chance pour le développement économique et territorial. La région Occitanie a pris le contre-pied : elle tente de contenir la métropolisation avec son SRADDET en affirmant que cohésion des territoires et transition écologique se jouent plutôt dans un rééquilibrage territorial. Il est aussi intéressant de voir comment les régions Grand Est, les Hauts-de-France et la Normandie ont pensé dans leur SRADDET la question de la déprise démographique dans une perspective de cohésion des territoires. Par exemple, la Normandie, l'une des régions les plus aménagées par l'État depuis soixante ans, met en avant dans son nouveau schéma d'aménagement les espaces à enjeux historiques de l'État (Vallée de la Seine, littoral, agglomérations normandes) tout en promouvant d'autres, notamment un maillage de 23 villes moyennes à renforcer. La région Grand Est, qui connaîtra la plus faible croissance démographique de France à l'horizon 2040, en a pris acte et affirme dans son SRADDET un nouveau modèle territorial autour de la cohésion et de l'ouverture des territoires. Donc, on voit bien que le « faire région », les régions s'en sont saisies, et de façon différenciée.



**Le « faire France » est plus difficile que le « faire région », la question qui se pose aujourd'hui : est-il possible d'attendre des SRADDET qu'ils déclinent et quantifient au niveau régional les objectifs nationaux de transition ?**

En revanche, sur le « faire France », les régions sont restées en retrait et n'ont pas véritablement territorialisé à leur niveau les objectifs des stratégies sectorielles nationales (énergies, artificialisation des sols, etc.). D'un côté, elles en sont restées à des énoncés généraux (« région à énergie positive ») sans qu'on puisse consolider ces objectifs au niveau national, et de l'autre, elles ont été dans l'incapacité politique de formuler des objectifs qui s'imposeraient aux échelons locaux. Elles ont donc plutôt énoncé des objectifs régionaux dans une perspective d'animation et de coordination sans répondre directement aux attentes de l'État.

**Le « faire France » est plus difficile que le « faire région ». Une question se pose aujourd'hui : est-il possible d'attendre des SRADDET qu'ils déclinent et quantifient au niveau régional les objectifs nationaux de transition ?**

Xavier Desjardins – L'État n'a pas aidé les régions à « faire France », et les régions n'ont pas politiquement joué cette carte. On voit très nettement qu'elles n'ont pas coopéré autour d'enjeux nationaux d'aménagement comme la gestion du trait de côte ou le Bassin parisien. Les régions se pensent plus comme des « grandes sœurs du local » – souvent en peine pour leur imposer des règles prescriptives contraignantes – que des contributrices aux politiques nationales.

Daniel Behar – Il y a un paradoxe : les exécutifs régionaux se comparent à des petits états européens, à l'Autriche, par exemple, mais sans en avoir les moyens politiques... Il y a un décalage entre les intentions du législateur, les débats parlementaires et la réalité des SRADDET, autour de la question du pouvoir prescriptif. Avec la réforme territoriale de 2015, les élus régionaux revendiquaient - au travers du caractère prescriptif du SRADDET – une amorce de pouvoir réglementaire. Mais dans la pratique, leur faible légitimité politique (scrutin de liste départemental, etc.) rend inenvisageable l'exercice de cette capacité prescriptive.

**Quelle place occupe la transition écologique dans les SRADDET que vous avez épluchés ? Quelles sont les régions qui prennent véritablement en compte cet enjeu de long terme ?**

Xavier Desjardins – Les régions s'en sont fortement saisies, la transition écologique a été l'un des leviers principaux de la politisation de ces schémas. Nous avons cherché à savoir comment les régions se sont positionnées par rapport aux perspectives esquissées à l'échelle nationale. Depuis le Grenelle de l'environnement lancé en 2007, les compétences environnementales ne cessent de s'étoffer à l'échelon régional. La notion de « transition » se retrouve au centre des schémas régionaux. L'analyse des SRADDET régionaux montre des ambitions régionales très différenciées. Certaines régions (Bourgogne-Franche-Comté, Centre Val-de-Loire, Grand Est, Nouvelle-Aquitaine, PACA, etc.) vont au-delà des objectifs nationaux en matière d'énergies renouvelables et de réduction des émissions de gaz à effet de serre. D'autres régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France) fixent des objectifs parfois inférieurs. La transition écologique porte aussi sur l'artificialisation des sols ou la sobriété foncière. Beaucoup de régions ont proposé des règles sur l'artificialisation des sols, avant les débats de la loi Climat et résilience de 2021<sup>3</sup>. Avec l'élaboration du SRADDET, les régions ont joué le rôle de têtes chercheuses sur ces questions et d'animatrices du débat local.

À travers les SRADDET, les régions mettent deux notions au cœur de l'aménagement : celles de la cohésion territoriale (la solidarité entre les différentes composantes d'un territoire) et la transition écologique (notion intéressante qui décloisonne les politiques sectorielles de l'eau, l'énergie, le sol, l'habitat etc.). Alors que le cadre réglementaire découpait le SRADDET en de multiples approches sectorielles, les régions les ont globalement combinées autour de deux enjeux transversaux : la cohésion territoriale et la transition écologique. C'est certainement un des apports majeurs de l'exercice.

**Et sur la question du vieillissement de la population, quelles sont les régions qui en font l'un des piliers de leur SRADDET ?**

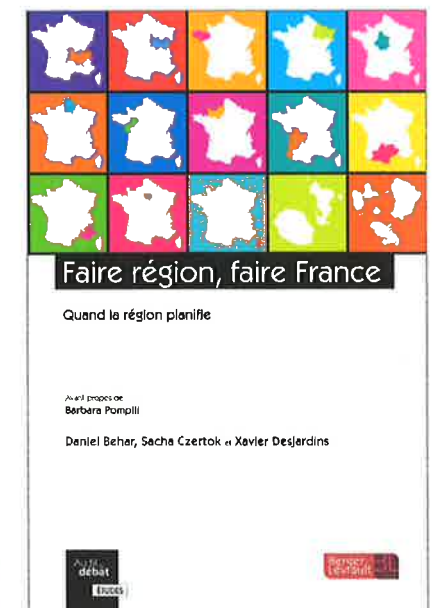
Daniel Behar – Cet enjeu est bien présent dans les diagnostics territoriaux mais il ne s'impose pas dans la politique régionale. Il y a deux régions où cet enjeu du vieillissement de la population est plus fort : la région PACA, qui s'est fixée l'objectif de renouveler l'attractivité démographique, et la région Grand Est, où la prise en charge des personnes âgées en perte d'autonomie a été identifiée comme un défi d'avenir.

Xavier Desjardins – Historiquement, la planification partait de deux grands ingrédients : la démographie et l'économie. Aujourd'hui, le modèle de planification est très différent pour plusieurs raisons. Première raison : le point de départ de toute planification, c'est la question environnementale. Deuxième raison : la nature des débats a évolué, nous

sommes passés d'une planification des infrastructures (piscines, équipements culturels, infrastructure, etc.) à une planification qui s'articule autour de la rareté collectivement consentie à certaines ressources (énergie, sol, eau, etc.) pour préserver la planète. La question centrale est la répartition sociale, territoriale, sectorielle et générationnelle de ces raretés. Qui va le premier devoir « subir » ou « s'adapter » à ces raretés ? Les débats centraux du « zéro artificialisation nette » ou du « zéro émission nette » portent sur les compromis sociaux et territoriaux qui peuvent les rendre acceptables.

**Comment l'État peut-il mieux accompagner les régions dans leur fonction de planification ? La création du Haut-commissariat au plan, décidée en pleine crise sanitaire, s'inscrit-elle dans ce sens ?**

Daniel Behar – La remise à l'agenda politique du temps long de la planification a été favorisée par la crise sanitaire, mais elle est en fait antérieure et tient à des questions de fond : c'est la gestion des raretés qui explique le retour d'une certaine forme de planification, au plus haut niveau de l'État, comme l'a expliqué Xavier. Cet enjeu est perceptible au niveau régional. Ainsi les élus de la région Île-de-France, bien qu'ils disposent d'un outil de planification bien plus puissant que les SRADDET, le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), s'en sont désintéressés lors du précédent mandat. Mais aujourd'hui, ils le mettent au cœur du mandat qui débute pour concrétiser l'engagement à tendre vers une région zéro artificialisation nette (ZAN), (zéro émission nette (ZEN) et circulaire.



À lire sur [horizonspublics.fr](https://horizonspublics.fr),  
l'intégralité du grand entretien

**Daniel Behar et Xavier Desjardins ont répondu à une question complémentaire : comment voyez-vous l'évolution future et la forme que pourrait prendre demain la planification régionale ?**

3. L. n° 2021-1104, 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « loi Climat et Résilience ».

### Extrait de *Faire région, faire France. Quand la région planifie*<sup>4</sup>

#### « SRADDET en quelques mots

Le SRADDET est instauré par l'article 10 de la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (L. n° 2015-991, 7 août 2015, dite « loi NOTRe ») qui, en modifiant le Code général des collectivités territoriales (CGCT), inclut l'élaboration de ce schéma dans les attributions de la région en matière d'aménagement du territoire. Les régions concernées par cet article sont les régions « de droit commun », c'est-à-dire celles qui ne sont pas concernées par des dispositions législatives spécifiques comme le sont l'Île-de-France, la Corse et les régions d'outre-mer.

Contrairement aux précédents schémas régionaux d'aménagement, le SRADDET est obligatoire. En outre, il se distingue de ces derniers par trois aspects.

D'abord sa dimension transversale. Le SRADDET a vocation à fixer des objectifs de moyen et long termes sur une multitude de thématiques obligatoires (onze) qu'un décret<sup>5</sup> précise expressément : équilibre et égalité des territoires ; implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional ; désenclavement des territoires ruraux ; habitat ; gestion économe de l'espace ; intermodalité et développement des transports ; maîtrise et valorisation de l'énergie ; lutte contre le changement climatique ; pollution de l'air ; protection et restauration de la biodiversité ; prévention et gestion des déchets. Cela revient de fait à intégrer un ensemble d'anciens schémas régionaux sectoriels que la région, seule ou avec l'État, élaborait ou s'appropriait à élaborer : le schéma régional de cohérence écologique (SRCE), le schéma régional climat-air-énergie (SRCAE), les schémas régionaux d'intermodalité (SRI) et d'infrastructures et de transports (SRIT), et le plan régional de prévention et de gestion, des déchets (PRPGD).

Son deuxième trait distinctif tient à son mode d'élaboration. Si le SRADDET intègre des schémas autrefois coélaborés par le conseil régional et les services régionaux de l'État, sa constitution est aujourd'hui entièrement confiée au conseil régional, sous réserve d'une approbation finale par le préfet et d'une concertation préalable avec les services déconcentrés de l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, et même les citoyens<sup>6</sup>.

Enfin, sa troisième caractéristique, sans doute celle qui aura fait couler le plus d'encre, est d'accorder au schéma une valeur prescriptive. Attendue par les uns, redoutée par les autres, elle autorise dans les faits le schéma à énoncer des « règles générales » (dans le respect des compétences régionales, des lois et codes généraux) avec lesquelles les documents d'urbanisme locaux (les schémas de cohérence territoriale [SCoT] et, à défaut, les plans locaux d'urbanisme [PLU] et cartes communales), les plans de déplacements urbains (PDU), les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et les chartes de parcs naturels régionaux doivent être « compatibles »<sup>7</sup> à leur prochaine élaboration ou révision.

Cette caractéristique place, de fait, le schéma (et la collectivité qui le porte) dans la cascade réglementaire française, entre les lois nationales et les plans et schémas locaux, et ce bien que le SRADDET ne soit pas un document d'urbanisme en tant que tel [...]. »

4. Behar D., Czertok S. et Desjardins X., *Faire région, faire France. Quand la région planifie*, op. cit.

5. D. n° 2016-1071, 3 août 2016, relatif au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

6. Suite à la L. n° 2017-86, 27 janv. 2017, relative à l'égalité et à la citoyenneté.

7. La comptabilité n'est pas la conformité. La première est une exigence de non-contrariété, quand la seconde est une obligation de stricte identité de la décision ou de la règle inférieure à la supérieure.