

Les stratégies d'aménagement du territoire en France, ou l'impossible régionalisation

André Fazi

Véritable passion française, l'aménagement du territoire est, depuis une trentaine d'années, confronté à deux grands défis. Le premier est celui de la décentralisation, qui institue des collectivités régionales démocratiquement élues, et fondamentalement consacrées au développement économique. À ce sujet, l'année 2013 pourrait être une année décisive à deux échelles. À l'échelle nationale : d'une part parce que la gauche a reconquis le pouvoir politique national en 2012 ; d'autre part, parce que depuis 2011, l'Association des Régions de France (ARF), où la gauche détient depuis 2010 une majorité écrasante¹, revendique le pouvoir d'adopter un schéma d'aménagement prescriptif, s'imposant aux autres documents d'urbanisme locaux². À l'échelle de la Corse, car après 30 ans d'échecs³, les élus territoriaux semblent enfin en mesure d'adopter, dans des conditions politiques satisfaisantes, un schéma d'aménagement régional prescriptif, dénommé Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC).

Le second défi de l'aménagement du territoire réside dans l'importance croissante des enjeux environnementaux et paysagers, qui renvoient à l'idée de développement durable. Ainsi, les stratégies d'aménagement régionales sont

1. Suite aux élections régionales de 2010, la gauche dirige 21 régions sur 22 en métropole, et 23 sur 26 en comptant les régions d'outre-mer.
2. ARF, *Des régions plus fortes pour une France plus efficace*, avril 2011, <http://www.arf.asso.fr/wp-content/uploads/2011/04/Dossier-de-presse-Acte-31.pdf> [août 2012], p. 4.
3. Je renvoie à deux contributions antérieures (la seconde étant plus concise mais en langue française) : « Las estrategias de desarrollo regional en Córcega : transformación del contexto y permanencia de las dificultades », in SÁNCHEZ VERA P., A. RIELLA A. (dir.), *Globalización y perspectivas de la integración regional*, Editum, Murcie, 2010, p. 327-352 ; « Les stratégies d'aménagement régional en Corse : espoirs et désillusions », in MAUPERTUIS M.-A. (dir.), *La Corse et le développement durable*, Ajaccio, Albiana, 2010, p. 169-176.

intimement reliées à cette exigence – martelée non sans risques à l’envi⁴ – de la durabilité du développement. Et pour cause, ne sont généralement considérés comme stratégiques que les documents-cadres dont la vocation est de définir les fondements du développement territorial pour une période indéterminée, qui doivent en conséquence servir de référentiel à tout autre document de programmation⁵. Logiquement, cette dimension à la fois prospective et prévalente en fait des outils-clés pour concrétiser les nouvelles résolutions en matière de durabilité. Au niveau de l’Union européenne (UE), le principe de développement durable a été consacré en 1994 comme l’un des trois « principes directeurs » de la « politique de développement spatial et urbain », et le schéma de développement de l’espace communautaire (SDEC) désigne « la réalisation d’un développement équilibré et durable » comme son « objectif central »⁶.

Il existe donc un double lien entre aménagement du territoire et développement durable. Non seulement le premier ne saurait ignorer les objectifs du second, mais le second trouve dans le premier l’un de ses vecteurs les plus essentiels. C’est ainsi qu’en France, le pouvoir politique consacra plusieurs fois leur alliance, particulièrement dans la loi pour l’aménagement et le développement durable des territoires (LOADDT) de 1999, la loi d’orientation agricole de 1999, et la loi solidarité et renouvellement urbain de 2000. Certes, le schéma national d’aménagement du territoire, prévu par la loi Pasqua de 1995, n’a jamais vu le jour. En revanche, suite au Conseil européen de Göteborg, en 2001, la France a, comme les autres États membres, défini une stratégie nationale de développement durable qui prend largement en compte la question territoriale.

Au demeurant, la question de la répartition des compétences entre les différents échelons reste ouverte. Il est facile de considérer que l’aménagement du territoire est par essence une compétence partagée, mais cela ne saurait épuiser la problématique, d’autant que l’hypothèse d’une spécialisation des compétences départementales et régionales demeure posée par l’illisibilité croissante de l’action publique.

À l’échelle nationale, l’enjeu essentiel serait la consolidation de la vocation stratégique de la Région, notamment à travers un changement de nature des politiques d’aménagement régional. Celles-ci acquerraient un caractère normatif,

4. Le développement durable est une idée qui connaît des acceptions très extensives, envahissant quasiment tous les secteurs de la vie sociale, tant et si bien que le caractère heuristique du concept est discuté (Godard O., « Le développement-durable, une chimère, une mystification ? », *Mouvements*, n° 41, septembre/octobre 2005, p. 14-21).

5. ALBRECHTS L., « Strategic (spatial) planning reexamined », *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol. 31, 2004, p. 746-749.

6. *Schéma de développement de l’espace communautaire*, approuvé par le Conseil informel des ministres responsables de l’aménagement du territoire à Potsdam, mai 1999, Luxembourg, OPOCE, 1999, p. 11-12. Les trois principes adoptés en 1994 par les ministres en charge de l’aménagement du territoire sont : « le développement d’un système urbain équilibré et polycentrique et une nouvelle relation ville-campagne » ; « l’assurance d’une parité d’accès aux infrastructures et au savoir » ; « le développement durable, la gestion intelligente et la préservation de la nature et du patrimoine culturel ».

opposable aux autres documents d'urbanisme locaux, ce qui était clairement préconisé par le comité stratégique de la DATAR dans un rapport de 2003⁷.

Une telle évolution pourrait relever de l'évidence. Au niveau national, le législateur a déjà consacré cette solution vis-à-vis de régions spécifiques, et le Président Hollande, durant sa campagne électorale, a placé l'aménagement du territoire parmi les compétences devant ressortir principalement aux régions. Au niveau communautaire, le SDEC promeut fortement l'échelon régional, désigné comme le plus apte à satisfaire plusieurs objectifs emblématiques du développement durable⁸.

Pourtant, rien n'indique que cette solution sera bientôt généralisée à l'ensemble du territoire métropolitain. Quand bien même doit-elle l'être, il y a fort à croire qu'elle serait l'objet de lourdes contraintes, propres à empêcher le développement d'un véritable *leadership* régional. Le bilan des expériences menées en Corse, en Île-de-France et dans les DOM renforce cette position. Avant toute chose, la régionalisation des stratégies d'aménagement apparaît comme profondément contraire à la culture politique française.

LES COMPÉTENCES RÉGIONALES : UNE FAIBLESSE JAMAIS DÉMENTIE

Les outils dont disposent les régions peuvent très difficilement leur permettre d'exercer un rôle majeur en matière d'aménagement du territoire. L'absence de caractère prescriptif des documents stratégiques régionaux apparaît comme un premier obstacle très difficilement surmontable. Plus étonnant, depuis 1982, l'État semble avoir sensiblement renforcé son propre rôle et celui des autres échelons locaux, au détriment de celui de la collectivité régionale.

L'IMPOSSIBLE PLANIFICATION RÉGIONALE

Lors des débuts de la décentralisation, l'aménagement du territoire ne fut nullement défini comme une compétence exclusive de l'échelon régional. Certes,

7. Comité stratégique de la DATAR, *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France*, Rapport au Premier ministre, 29 janvier 2003, p. 50-51.

8. *Schéma de développement de l'espace communautaire*, p. 26. « La croissance économique soumet de nos jours les zones rurales à diverses nuisances environnementales. Celles-ci incluent entre autres : la pression croissante de l'urbanisation sur les espaces non construits dans les zones proches des villes ; l'augmentation du nombre de résidences principales et secondaires ; les incidences négatives des nouvelles activités de loisirs ; la pollution du sol, de l'air et de l'eau résultant du traitement et du stockage des déchets, etc. Le tourisme de masse menace l'attrait de zones intéressantes du point de vue paysager comme les régions montagneuses et côtières. L'utilisation intensive à des fins agricoles peut aussi générer des pressions sur les sols et mettre des paysages culturels en péril. Seules, une planification régionale appropriée de l'utilisation des sols et des mesures correspondantes en matière de politique environnementale et agricole permettront de réduire ces nuisances (par exemple le rétablissement de la biodiversité, la diminution de la pollution du sol, ainsi que l'extension et la diversification des pratiques agricoles). »

le discours de la majorité socialiste n'avait cessé de mettre en exergue le rôle fondamental de la Région en matière planificatrice⁹. En vérité, les dispositions législatives tendirent à en faire un acteur faible, voire oublié. Non seulement les plans régionaux n'étaient aucunement définis comme prévalents, et opposables aux autres documents d'urbanisme et d'aménagement¹⁰, mais ces derniers n'avaient pas même à les considérer. Les communes, groupements de communes et – à un degré moindre – les départements furent dotés d'importantes compétences en matière d'aménagement, de développement économique et de planification, sans que l'on envisage de problèmes de compatibilité avec les plans régionaux¹¹. Cela étant, il est peu surprenant qu'en douze ans, plus de la moitié des conseils régionaux n'aient jamais adopté de plan régional¹², alors même que la loi n'était nullement optative.

La création des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), en 1995, s'inscrivit dans cette logique. Nonobstant un réel débat au sein des commissions parlementaires, ces nouveaux SRADT n'auraient pu être opposables aux autres documents d'urbanisme, ainsi que le proposèrent plusieurs députés UDF et le groupe socialiste à l'Assemblée nationale¹³. L'argument premier du ministre Charles Pasqua avait les mérites de la simplicité : cela ne saurait être admis par les autres collectivités locales.

Le changement de majorité, en 1997, permit de mesurer la solidité du consensus. Malgré les positions affirmées par les socialistes quelques années plus tôt, le statut des SRADT – devenus schémas régionaux d'aménagement et de développement *durable* (SRADDT) – ne fut pas remis en cause par la LOADDT. Le Gouvernement jugea qu'un tel changement pourrait « bouleverser l'équilibre de la décentralisation »¹⁴, mais c'est surtout l'équilibre de la majorité qui eût pu en souffrir, sachant que les communistes y étaient extrêmement hostiles.

9. *JOAN*, 2^e séance du 14 juin 1982, p. 3350-3359.

10. Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982, portant réforme de la planification, art. 14 à 17.

11. Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Les programmes d'aide à l'équipement rural pouvaient être définis par les départements sans consultation du conseil régional concerné (art. 31). Quant aux chartes intercommunales de développement et d'aménagement, une concertation avec l'État, la région et le département était prévue, mais les communes en déterminaient les modalités (art. 29). Enfin, les schémas directeurs devaient « prendre en compte » les programmes de l'État et ceux des collectivités locales (art. 41), mais leur vocation à « orienter » ces derniers et à les « harmoniser pour l'organisation de l'espace » semblait exclure que les plans régionaux fussent concernés.

12. Assemblée nationale, XI^e législature, n° 1288, *Rapport fait au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi (n° 1071), d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire [...]*, par Philippe DURON, enregistré le 22 décembre 1998, p. 108. La LOADDT assimila plan régional et SRADDT (art. 8).

13. *JOAN*, 1^{re} séance du 9 juillet 1994, p. 4449-4454.

14. Assemblée nationale, *Rapport [...] sur le projet de loi (n° 1071), d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire [...]*, par Philippe DURON, p. 99.

Pourtant, il existe divers degrés de normativité en droit de l'urbanisme, et on peut s'étonner que les SRADDT n'aient pas même à être « pris en compte » ou « pris en considération », ce qui constitue le degré le plus bas¹⁵. Telle fut bien l'intention confirmée du législateur. Les SRADDT n'ont jamais été des documents d'urbanisme, comme l'indique leur absence quasi-totale du code de l'urbanisme. Cette indifférence est encore plus frappante si l'on considère que l'urbanisation peut être conditionnée à l'avis d'instances corporatives, telle une chambre d'agriculture¹⁶.

Aussi la Région est-elle privée du principal outil qui pourrait en faire la collectivité *leader* en matière d'aménagement du territoire et de développement durable. C'est d'autant plus remarquable que parallèlement, la loi a donné au préfet de région les moyens d'exercer en ce domaine une claire suprématie sur les préfets de département¹⁷. Il ne fait guère de doute que cette situation peut influencer négativement sur la cohérence des politiques publiques. Non seulement les politiques infrarégionales ne sont pas soumises aux SRADDT, mais les politiques régionales elles-mêmes sont loin d'en faire un référentiel incontournable. Le rapport d'évaluation des contrats de plans État-Région (CPER) 2000-2006 indiquait que « rares [étaient] les CPER réellement adossés aux schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRADT) »¹⁸.

Au reste, non seulement les vingt régions concernées n'ont pas toutes adopté leur SRADDT, mais l'environnement, le climat et l'énergie ne font pas partie des thèmes les plus importants¹⁹. En matière de développement durable, d'autres outils ont été jugés plus féconds par les régions retardataires. L'Auvergne, Midi-Pyrénées et la Bretagne ont clairement favorisé l'adoption d'un Agenda 21 régional. La Bretagne s'est concentrée sur la création d'un établissement public foncier régional, afin d'agir directement et concrètement sur l'utilisation de l'espace²⁰.

En matière d'aménagement, les moyens normatifs des régions sont donc d'une faiblesse avérée. Toutefois, cette faiblesse juridique doit être interprétée au regard de la faiblesse politique de la Région face à l'État et aux autres collectivités.

15. À ce propos : LEBRETON J.-M., « Des degrés de normativité en urbanisme », *AJDA*, 2004, p. 830 et s.

16. Tel est le cas lorsqu'un document d'urbanisme local souhaite réduire les espaces agricoles ou forestiers (loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, art. 111). Il en est de même lorsqu'un PLU ou une carte communale souhaite, sans produire une étude justificative, créer des secteurs nouveaux à urbaniser dans des zones de montagne (loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, art. 33).

17. Loi n° 2004-809 du 13 août 2004, art. 131.

18. DIACT, *Étude portant sur l'évaluation des contrats de plan État région (CPER) 2000-2006*, tome 1, étude réalisée par le cabinet Ernst&Young secteur public, octobre 2007, p. 61.

19. CARRIÈRE J.-P., « Bilan et évaluation des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire, en tant que documents de planification stratégique », *XLVI^e congrès de l'ASRDLF*, Clermont-Ferrand, 6-7-8 juillet 2009.

20. Décret n° 2009-636 du 8 juin 2009 portant création de l'Établissement public foncier de Bretagne.

UNE COLLECTIVITÉ ISOLÉE

Bien que parfois évoquée, l'hypothèse d'une « démission de l'État » à l'échelle des politiques territoriales ne saurait être pleinement accueillie. En premier lieu, la forte présence de l'État se caractérise à travers la consécration du contrat. Celle-ci est devenue d'autant plus utile à l'aune du sort qu'il a lui-même administré à ses instruments propres, particulièrement l'abandon du plan national, en 1993, et celui d'une stratégie nationale d'aménagement du territoire en 1999. Les contrats de plan (aujourd'hui contrats de projets) État-Région sont ainsi devenus les vecteurs principaux de l'aménagement du territoire. Or, la négociation est – assez logiquement – inégale. Selon la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), 66 % des opérations des CPER 1994-1999 furent imposées a priori par le pouvoir central²¹. Cette logique descendante (ou *top-down*) est restée à la base de la conception des contrats, d'autant plus aisément que l'État s'appuie désormais sur les objectifs de politiques publiques fixés par la LOLF²².

En outre, aussi louables soient ses objectifs, le fort développement du volet dit territorial des CPER n'est pas moins équivoque, voire significatif d'une alliance officieuse entre l'État et les collectivités infrarégionales²³. Non seulement les régions ne sauraient décider seules du soutien devant être accordé aux initiatives infrarégionales, mais le montant de ce soutien doit être établi a priori par les contrats. Or, quoique très variable, ce montant peut dépasser 20 % dans les CPER 2007-2013.

En second lieu, l'État s'est doté d'un puissant outil d'aménagement, opposable – contrairement aux SRADDT – aux documents locaux d'urbanisme. Inspirée par un rapport du Conseil d'État, la création des directives territoriales d'aménagement (DTA), en 1995, fit craindre le « retour de l'État gendarme »²⁴. Certes, les DTA prennent souvent soin d'affirmer qu'elles ne constituent aucunement des « projets de territoire », et sont « d'abord l'expression des enjeux de l'État sur le territoire en ce qui concerne les infrastructures majeures, les équipements importants dans le champ des grandes fonctions collectives ainsi que les grands équilibres entre développement et protection de l'environnement »²⁵. Cependant, cette timidité ne saurait tromper. Un document de ce type peut jouer un rôle considérable, voire

21. Sur ce sujet : Sénat, session ordinaire de 1999-2000, n° 446, *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur les troisièmes contrats de plan État-région*, par Pierre ANDRÉ, annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 2000, p. 47-51.
22. BELLEC P., SESBOUÉ E., *Quel avenir pour les CPER après 2013 ? Mission de préfiguration d'une prochaine génération de contrats État-Régions*, Paris, La documentation française, décembre 2010, p. 7. « Les CPER se traduisent trop souvent par des répartitions d'enveloppes budgétaires, fixées a priori et présentées, depuis 2006, selon la nomenclature verticale de la LOLF. Cette conception des contrats en « tuyaux d'orgue » conduit à privilégier une pratique de *guichet*. »
23. L'ARF dénonça, dans son assemblée générale du 8 mars 2006, la tentation étatique d'une « contractualisation parcellaire et clientéliste avec les collectivités infrarégionales ».
24. BERSANI C., « Les DTA ou le retour de l'État gendarme », *Études foncières*, n° 83, été 1999, p. 8-15.
25. Préfecture de la région Pays de la Loire, *Directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire*, 19 septembre 2006, p. 6.

capital, dans les domaines des transports, de l'énergie, de l'aménagement des espaces urbains et ruraux, de la protection et de la valorisation des espaces naturels, de la gestion des déchets, etc. En définitive, on pourrait croire que l'intérêt d'un conseil régional consiste moins à élaborer un SRADDT qu'à influencer l'élaboration d'une DTA (aujourd'hui d'une DTADD²⁶). Ceci est d'autant plus plausible que dans ce dernier exercice, l'État tend à se montrer très conciliant vis-à-vis de l'ensemble des collectivités locales²⁷.

Une certaine crispation étatique serait plus caractérisable encore s'agissant de la gestion des fonds structurels européens. Bien que le bilan des expérimentations déjà conduites – sans support légal – soit apparu positif²⁸, et que la loi du 13 août 2004 ait donné à croire que d'autres auraient été initiées, le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIACT) du 6 mars 2006 a écarté toute autre tentative à l'échelle du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE). Seule la gestion du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) fit l'objet d'une nouvelle délégation, au profit de la Collectivité territoriale de Corse²⁹. Quoique peu surprenante, l'argumentation retenue était significative : la gestion par l'État serait indispensable à une « gestion efficace, cohérente et bien articulée ». De surcroît, le règlement des fonds structurels obligeait chaque État à adopter un cadre de référence stratégique national³⁰, et le document français, s'il ne peut être qualifié de très directif, n'en établissait pas moins des priorités assez précises.

En parallèle, la législation adoptée depuis 1982, loin de consacrer l'échelon régional, a plutôt renforcé l'importance relative des communes, intercommunalités et départements en matière d'aménagement du territoire et de développement durable. La tendance n'est pas récente. Pour exemple, la loi du 18 juillet 1985 affirma la compétence départementale en matière « de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non »³¹. Or, alors même que cette politique devait être « compatible » avec les dispositions des

26. La substitution des DTA par des « directives territoriales d'aménagement et de développement durable » (DTADD) ne modifie guère les équilibres. Certes, les DTADD ne sont pas opposables aux documents d'urbanisme, mais « l'autorité administrative » peut unilatéralement décider du contraire en qualifiant leurs mesures d'application de « projet d'intérêt général » (loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, art. 13).

27. Daligaux J., « Enjeux et problématiques d'une nouvelle forme de planification dans les Bouches-du-Rhône », *Rives nord-méditerranéennes*, Action publique et transformation des espaces en Méditerranée septentrionale, 25 juin 2008, <http://rives.revues.org/document1883.html> [juillet 2009].

28. Sénat, session ordinaire de 2006-2007, n° 161, *Rapport [...] sur le projet de loi relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens*, par Catherine TROENDLE, annexe au procès-verbal de la séance du 17 janvier 2007, p. 35-36.

29. DIACT, *Dossier de presse du comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires du 6 mars 2006*, Hôtel Matignon, p. 22.

30. Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006, art. 27-28.

31. Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985, art. 12.

schémas directeurs et chartes intercommunales de développement et d'aménagement, le conseil général n'avait pas à « prendre en compte » l'éventuel plan régional, ni même à quérir l'avis de la Région.

Depuis une décennie, sous l'influence de l'Union européenne³², l'évolution la plus nette est certainement celle des prescriptions imposées aux documents d'urbanisme locaux, dont l'évaluation environnementale est devenue plus stricte. Ainsi, la préservation, la protection ou encore « l'utilisation économe et équilibrée » des espaces sont devenues essentielles³³. Les plans locaux d'urbanisme doivent désormais être accompagnés d'un « projet d'aménagement et de développement durable »³⁴, ce qui symbolise l'accroissement des exigences en termes de vision prospective.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, amplifia de toute évidence la portée de ces changements, ne fût-ce qu'en étendant la liste des impératifs liés à la durabilité du développement³⁵. En revanche, à l'échelle des compétences régionales, seule peut être retenue la création de schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, et, surtout, celle de schémas régionaux de cohérence écologique opposables aux documents d'urbanisme. Toutefois, ces derniers types de documents sont élaborés conjointement par le conseil régional et l'État, lesquels doivent y associer un nombre considérable de collectivités locales et autres organismes³⁶.

LES EXCEPTIONS TERRITORIALES : DES EXPÉRIENCES CONTRASTÉES

Dans plusieurs régions françaises, s'agissant desquelles il est aisé d'arguer d'une forte spécificité, la stratégie d'aménagement et de développement régional a un caractère normatif, opposable aux autres documents d'urbanisme. Néanmoins, bien que leur bilan ne soit pas entièrement négatif, ces expériences n'ont pas tenu les promesses placées en elles. Aussi, sans même envisager ici l'idée d'un pouvoir régional dominant, il serait fort étonnant que le législateur généralise un type de dispositifs dont l'efficacité fut jusqu'à aujourd'hui très relative.

UN BILAN PEU CONVAINCANT

La Corse fut la première région où fut donné un caractère normatif à la stratégie régionale. Le statut particulier de 1982 chargea l'Assemblée régionale

32. Ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 ; décret n° 2005-608 du 27 mai 2005.

33. Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, art. 1^{er}.

34. Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, art. 12.

35. *Projet de loi portant engagement national pour l'environnement*, art. 6, p. 11. Les documents d'urbanisme auront pour nouveaux objectifs : « réduction de la consommation de l'espace, répartition territorialement équilibrée des commerces et des services, amélioration des performances énergétiques, diminution (et non plus seulement maîtrise) des obligations de déplacement, réduction des émissions de gaz à effet de serre. »

36. *Ibid.*, art. 45.

d'élaborer un schéma d'aménagement devant définir « les orientations fondamentales en matière de protection, de mise en valeur et de protection du territoire », et déterminer « outre la destination générale des différentes parties de l'île, l'implantation des grands équipements d'infrastructure et la localisation préférentielle des activités industrielles, artisanales, agricoles et touristiques ainsi que des extensions urbaines »³⁷. Dès 1984, les conseils régionaux des DOM ont été dotés d'un outil très similaire, dénommé schéma d'aménagement régional (SAR)³⁸.

S'agissant de l'Île-de-France, la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 conférait au schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF) « les mêmes effets que les prescriptions définies en application de l'article 111-1-1 du code de l'urbanisme » (art. 75.10), prescriptions vis-à-vis desquelles « les schémas directeurs, les schémas de secteur, les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu » doivent être compatibles (art. 36). Néanmoins, le cas était fondamentalement différent de ceux de la Corse et des DOM, car le SDRIF devait initialement être élaboré sous l'égide de l'État. Tel n'est plus le cas depuis la loi dite Pasqua du 4 février 1995.

Tous les outils évoqués ci-dessus devaient, au final, être approuvés par décret en Conseil d'État. Cependant, la loi du 22 janvier 2002 réformant le statut de la Corse créa une exception ; le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) étant directement approuvé par les élus régionaux³⁹.

La première – et la plus évidente – des observations renvoie à la difficulté de définir et d'adopter un tel document. En trente ans, les élus corses ont réussi à adopter un seul document stratégique, sur les quatre exigés par les différentes lois portant institutions de l'île. Quant aux DOM, tous disposent aujourd'hui d'un SAR, mais la maïeutique n'en fut pas moins très longue. Au reste, le premier responsable est l'État lui-même, puisque le décret définissant la procédure d'élaboration n'a été publié que le 29 août 1988. Le premier de ces schémas, celui de la Réunion, fut adopté le 6 novembre 1995. Le dernier, celui de la Guyane, ne fut adopté que

37. Loi n° 82-659 du 30 juillet 1982, art. 9. Suivant l'article 10, al. 2 : « le schéma d'aménagement de la Corse prend en compte les programmes de l'État et harmonise ceux des collectivités locales et de leurs établissements et services publics. Les programmes et décisions administratives d'aménagement et d'urbanisme doivent être compatibles avec les dispositions du schéma d'aménagement approuvé. » La loi du 7 janvier 1983 confirma que les documents d'urbanisme infrarégionaux devaient être « compatibles » avec ce schéma (art. 75.15).

38. Loi n° 84-747 du 2 août 1984, art. 3 à 7. Bien plus tard, le conseil général de Mayotte a été chargé d'élaborer un plan d'aménagement et de développement durable, lequel a été adopté par décret en Conseil d'État le 22 juin 2009.

39. Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002, art. 12. Le statut de 1991 avait apporté une autre innovation en prévoyant une double définition de la stratégie de développement (loi n° 91-428 du 13 mai 1991, titre IV). Le document stratégique fondamental devait être le plan de développement de la Corse (PDC), lequel devait établir les bases sur lesquelles reposerait le nouveau schéma d'aménagement. Cependant, la frontière entre les deux documents n'était pas si évidente, et le dispositif fut abandonné.

le 2 mai 2002, près de quinze ans après le décret. Ceux de la Martinique et de la Guadeloupe furent respectivement adoptés le 23 décembre 1998 et le 5 janvier 2001.

Même si l'élaboration des DTA, qui portent sur des territoires bien plus restreints, a nécessité aussi un grand nombre d'années⁴⁰, les élus régionaux n'ont probablement pas toujours porté à cette compétence stratégique l'attention qu'elle méritait. L'exemple corse est révélateur. Durant la période du statut particulier, la commission d'élaboration du schéma d'aménagement ne s'est plus réunie entre février 1985 et octobre 1988⁴¹. Durant la période du statut Joxe, la commission d'élaboration du schéma d'aménagement ne s'est réunie que six fois en 32 mois⁴². Enfin, dans le cadre actuel, entre la délibération de l'Assemblée de Corse du 27 février 2003 et la présentation du projet de PADDUC en juillet 2008, la commission légalement en charge du suivi de son élaboration s'est réunie sept fois⁴³.

Du point de vue de la durabilité du développement, censée être favorisée par la stratégie régionale, les résultats sont loin d'être toujours satisfaisants. La seule mise en compatibilité des documents locaux d'urbanisme avec les SAR est un exercice difficile. À la Réunion, celle-ci était proche d'être achevée en huit ans⁴⁴, mais le bilan est parfois plus mauvais. En Martinique, treize ans après l'approbation du SAR, six communes (sur 34) n'avaient pas encore révisé leur document local d'urbanisme⁴⁵. Pire, les objectifs fixés par les plans d'aménagement et de développement durable (PADD) des plans locaux d'urbanisme (PLU) sont loin d'être toujours conformes aux objectifs du SAR.

Nul ne s'étonnera donc que l'efficacité de ces documents régionaux soit plutôt faible. En Île-de-France, les limites de l'impact du SDRIF en matière d'occupation de l'espace ont été unanimement reconnues⁴⁶. Toutefois, la situation est plus préoccupante dans les DOM. Alors que la stratégie réunionnaise était fondée sur la maîtrise du foncier, et préconisait une « extension très limitée » des

40. L'adoption des DTA de l'estuaire de la Seine et de l'estuaire de la Loire a demandé dix ans de travaux.

41. Sénat, session ordinaire de 2001-2002, n° 49, *Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi [...] relatif à la Corse*, par Paul GIROD, annexe au procès-verbal de la séance du 30 octobre 2001, p. 173.

42. MORETTI J.-L., *Tourisme et aménagement du territoire : la recherche de l'optimum (un pari pour une Corse nouvelle)*, thèse de doctorat en géographie, Université de Corse, soutenue le 18 juillet 2007, p. 86.

43. Présentation du PADDUC à la Chambre régionale d'agriculture, allocution d'Ange Santini, président du conseil exécutif de Corse, Bastia, 20 mars 2009.

44. *Rapport d'évaluation du schéma d'aménagement régional de 1995 – SAR – de la Réunion*, p. 28. En 1997, seulement quatre POS étaient compatibles avec le SAR. En 2003, la compatibilité était acquise dans 22 communes sur 24.

45. Agence d'urbanisme et d'aménagement de la Martinique, *État d'avancement des POS et PLU en Martinique*, juin 2011, http://www.aduam.com/aduam/plu_pos/doc_pos_plu/etat_avancement_pos_plu.pdf [mars 2013].

46. *Le SDRIF de 1994, quel bilan ?*, synthèse des points de vue du Conseil régional, de l'État et du conseil économique et social régional, 21 octobre 2004, <http://www.sdrif.com/fr/les-enjeux-dun-territoire-dexception/bilan-du-sdrif> [juillet 2009], p. 4-5.

agglomérations⁴⁷, l'étalement urbain s'est poursuivi au même rythme qu'auparavant, et les réserves foncières ont subi une « nette diminution »⁴⁸. De même, alors que le SAR martiniquais (1998) prévoyait 40 000 hectares agricoles, la surface agricole utile est passée – entre 2000 et 2010 – de 32 041 à 24 975 hectares⁴⁹. Enfin, la commission en charge de la révision du SAR de la Guadeloupe fit un bilan très négatif au niveau des modes d'urbanisation⁵⁰.

LE COMPLEXE LEADERSHIP TERRITORIAL

La possibilité de définir une stratégie d'aménagement opposable aux documents d'urbanisme locaux impliquait nécessairement la construction d'une forme de *leadership* pour les régions concernées. Ces dernières ont dû affronter trois grandes difficultés, et les choix effectués montrent combien l'hypothèse d'une domination régionale est à écarter.

La première difficulté réside dans la construction d'un consensus au niveau des élus régionaux. En la matière, la Région (puis la Collectivité territoriale) de Corse apparaît assez caricaturale, même si elle dut faire face à deux contraintes spécifiques que sont la présence d'acteurs radicalement contestataires, nationalistes et écologistes, et un mode de scrutin permettant très difficilement l'émergence de majorités solides⁵¹. Après un accueil initial plutôt favorable, son premier projet de schéma d'aménagement, présenté en 1989, ne fut adopté que par 31 voix contre 30, ce qui amena l'État à exercer son pouvoir de substitution. Parfois, la majorité régionale a plus visiblement manqué d'habileté. Le conseil exécutif de Corse installé en 2004 ne bénéficiait du soutien assuré que de 20 conseillers régionaux sur 51. Aussi, la soumission d'un projet aussi important que le PADDUC à dix mois des élections territoriales était quasiment condamnée par avance. Le retrait du projet en pleine séance ne fut que le révélateur des limites des acteurs régionaux à assumer efficacement leurs prérogatives.

La seconde difficulté réside dans le consensus entre État et Région. Concernant le schéma d'aménagement de la Corse, approuvé le 7 février 1992, la substitution de l'État à l'Assemblée de Corse entraîna des réactions très négatives des élus insulaires. À une large majorité, ces derniers refusèrent d'examiner le livre

47. Schéma d'aménagement régional de la Réunion, chapitre III, section 1.

48. Préfecture de la Réunion, *Révision du schéma d'aménagement régional de la Réunion. Contribution initiale de l'État – annexes*, mai 2006, p. 13. Pour plus de détails : Région Réunion, *Rapport d'évaluation du schéma d'aménagement régional de 1995 – SAR – de la Réunion*, réalisé par les cabinets E.C.s et L.A. conseils, janvier 2006, p. 79-93.

49. ÉVERARD C., « Exploitations agricoles : la chute libre », *France-Antilles*, 27 mars 2012.

50. Région Guadeloupe, *Rapport de la commission d'élaboration du schéma d'aménagement régional*, novembre 2007. « Dans beaucoup de communes, une urbanisation anarchique se poursuit tout comme le phénomène de mitage et d'habitat spontané, faisant passer 15 000 hectares de Surface Agricole Utile en zones urbanisées entre 2000 et 2006. »

51. Le statut de 1982 instituait une représentation proportionnelle absolue. Celui de 1991 fondait un mode de scrutin à deux tours, avec un seuil d'éligibilité de 5 % et une prime majoritaire de 6 % des sièges.

blanc préparatoire, élaboré sous l'égide de la préfecture⁵². De même, l'État put se positionner en franche opposition aux élus territoriaux. En janvier 1998, le préfet Érignac rejeta un projet de schéma d'aménagement élaboré par le conseil exécutif de Corse, qu'il jugeait trop peu respectueux de la loi littoral⁵³.

Au demeurant, les chocs frontaux sont très rares, et parfois relatifs à des mobilisations sociales parfaitement extérieures aux institutions régionales⁵⁴. État et Région agissent habituellement en bonne intelligence. Alors que le conseil régional d'Île-de-France avait quasiment achevé sa proposition de révision du SDRIF, la création d'un secrétariat d'État au développement de la région capitale n'a pas suscité de vif conflit avec les élus. Le titulaire de la charge fut même initialement très prudent, ce qui pouvait être expliqué par la prédominance politique de la gauche en région parisienne⁵⁵. Certes, l'État a ensuite bloqué l'adoption du projet de révision du SDRIF, puis adopté une loi sur le Grand Paris qui rendait caduques plusieurs dispositions de ce projet. Toutefois, l'accommodement apparut bien vite comme un impératif⁵⁶. L'obsolescence du SDRIF de 1994 contrariait fortement les projets d'aménagement portés par l'ensemble des collectivités franciliennes, tant et si bien que la Région et l'État signèrent en janvier 2011 un protocole d'accord prévoyant « la mise en œuvre d'une solution législative relative au SDRIF ». Ainsi la loi du 15 juin 2011 consacra juridiquement, à titre provisoire, le projet de SDRIF de 2008. Elle prévoit que les révisions et les modifications des documents d'urbanisme locaux peuvent ne pas respecter les dispositions du SDRIF de 1994, « dès lors qu'elles sont compatibles avec les dispositions du projet de SDRIF adopté par délibération du conseil régional en date du 25 septembre 2008 qui ne sont pas contraires à la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris ».

Parfois, l'entente peut confiner à la connivence. Bien qu'élaboré par la préfecture de région, le schéma d'aménagement de la Corse de 1992 semblait avoir immédiatement perdu sa valeur prescriptive, y compris pour l'État. Le CPER 1994-1998 et le document unique de programmation 1994-1999 ne mentionnaient pas même son existence, tout en faisant constamment référence au Plan de développement de la Corse (PDC) approuvé par les élus régionaux en septembre 1993.

En somme, le consensus entre État et Région est généralement facile à trouver, mais procède principalement d'une stratégie d'évitement du conflit. La première position du conseil des sites, présidé par le préfet de région, à l'égard

52. MORETTI J.-L., *op. cit.*, p. 62.

53. *Ibid.*, p. 85-98.

54. Le conflit social guadeloupéen de 2009 eut un impact sur le nouveau SAR, adopté par le décret n° 2011-1610 du 22 novembre 2011. Le point n° 145 de l'accord final prévoyait que l'État soutienne la proposition d'y « réserver au moins 50 000 hectares de surface agricole incompressible ».

55. SUBRA P., « L'aménagement : une question géopolitique ! », *Hérodote*, n° 130, n° 3/2008, p. 222-226.

56. NOGUELLOU R., « Le SDRIF », *Droit Administratif*, n° 8, août 2011, alerte 54.

du projet de PADDUC en fut significative. D'une part, cette instance donna un avis favorable mais conditionné à cinq importantes réserves en matière urbanistique et environnementale. D'autre part, elle formula quatorze recommandations apparaissant souvent comme des critiques déguisées, sur des sujets aussi sensibles que la cartographie des espaces remarquables, la protection des zones agricoles, la capacité d'accueil touristique, les notions de « hameau nouveau » et de « coupure d'urbanisation », etc.⁵⁷

La troisième difficulté réside dans le consensus entre la Région et les autres collectivités. En la matière, deux modèles apparaissent, et ils infirment tous deux l'idée d'un fort *leadership* régional. Le premier consisterait à associer intimement et officiellement les autres collectivités à la définition de la stratégie régionale. Tel fut le cas en Guadeloupe, où tous s'accordèrent à observer que les échecs du premier SAR étaient largement redevables au déficit de concertation. Très symboliquement, l'avant-projet de nouveau SAR fut adopté le 12 décembre 2008 par le congrès des élus départementaux et régionaux, avant d'être soumis au vote des seuls élus régionaux. Au préalable, toutes les communes avaient été individuellement consultées, et tous les maires invités à une réunion plénière.

Toutefois, la tâche est plus aisée lorsque le territoire considéré ne compte qu'une vingtaine ou une trentaine de communes⁵⁸. Tel est loin d'être le cas de la Corse et de l'Île-de-France, qui dénombrent 360 et 1281 communes. En Corse, la solution privilégiée fut d'interpréter *a minima* la supériorité de la stratégie régionale. Ainsi, il ne fut de réelle controverse qu'autour des conclusions de la commission chargée du schéma, en 1989⁵⁹. L'idée que seules quelques « unités d'aménagement touristiques » bénéficieraient de latitudes supérieures en matière d'urbanisation⁶⁰ ne pouvait agréer ceux qui espéraient un assouplissement général.

Cela ne se renouvela plus. Bien que précisant la définition des espaces proches du rivage et des hameaux nouveaux, le projet de PADDUC de 2010 allait jusqu'à certifier que le document « ne peut interférer avec ce qui relève de la compétence d'urbanisme des collectivités locales ». Sans aller jusque-là, d'une part, les prescriptions imposées aux documents d'urbanisme consistaient quasi-intégralement à paraphraser les normes nationales. D'autre part, il était exclu d'utiliser la faculté de définir les espaces, situés dans la bande des cent mètres, où peuvent être autorisés des « aménagements légers et des constructions non permanentes destinées à l'accueil du public », ce qui aurait limité les possibilités d'octroyer des concessions de plage. Enfin, les communes avaient largement

57. Conseil des sites de Corse, avis du 30 septembre 2008, http://www.corse.fr/actus/avis_padduc.php.

58. La Guyane, la Réunion, la Guadeloupe et la Martinique comptent respectivement 22, 24, 32 et 34 communes.

59. MORETTI J.-L., *op. cit.*, p. 61-62.

60. Assemblée de Corse, Rapport final du groupe 1 (tourisme – environnement – mer) de la commission du schéma, 21 avril 1989, p. 13-17.

influencé le projet, puisque c'était à leur demande que 7 000 hectares, classés en espaces naturels remarquables par l'atlas du littoral de l'État, perdaient ce statut⁶¹.

Néanmoins, les orientations de l'actuelle majorité territoriale, élue en 2010, sont sensiblement différentes, et paraissent de nature à susciter une conflictualité, tant avec les communes qu'avec les groupements de constructeurs. Le premier rapport du Conseil exécutif de Corse évoque notamment la perspective d'un « contingentement des résidences secondaires »⁶², qui ne devrait pas laisser muets les acteurs les plus libéraux en matière d'urbanisme et d'aménagement.

DES PERSPECTIVES INTROUVABLES ?

Considérant la situation décrite ci-dessus, et tant d'un point de vue très général que du point de vue particulier de l'aménagement du territoire, un accroissement substantiel des compétences régionales est une hypothèse très compliquée à envisager.

L'IMPOSSIBLE RÉGIONALISATION DU SYSTÈME LOCAL FRANÇAIS ?

Non seulement les régions françaises ne disposent pas d'un pouvoir législatif, à l'instar de leurs homologues espagnoles ou italiennes, mais leur pouvoir normatif ne saurait s'imposer aux collectivités de niveau inférieur. Ce principe d'égalité des collectivités territoriales procède directement de principes consacrés par la Révolution française. D'un point de vue théorique, l'égalité des collectivités n'est que l'envers de la suprématie de l'État. S'il n'existe de communauté intermédiaire entre le citoyen et la nation, ainsi que le défendait Le Chapelier en 1791⁶³, il n'est pas plus de légitimité pour un échelon intermédiaire de gouvernement. D'un point de vue pratique, la prééminence étatique – durant plus d'un siècle – fut d'autant mieux acceptée qu'elle était d'un grand confort pour les élus locaux ; ceux-ci étant exclus de la prise de décision et donc officiellement irresponsables, tout en détenant une grande influence officieuse⁶⁴.

Cependant, plus qu'une méfiance pathologique envers toute velléité de suprématie régionale, le comportement des différents gouvernements semble refléter avant tout la volonté de satisfaire la masse des élus communaux et départementaux.

61. Présentation du projet de PADDUC à l'association des maires de la Corse-du-Sud, allocution d'Ange Santini, Ajaccio, 4 décembre 2008. L'atlas du littoral de l'État classe 71 000 hectares en espaces naturels remarquables.

62. Rapport du Conseil exécutif de Corse relatif au PADDUC, 11 juillet 2012, p. 40.

63. « Rapport du Comité de Constitution sur les assemblées de citoyens du même état ou de même profession », *Archives Parlementaires de 1787 à 1860*, 1^{re} série, t. XXVII, séance du 14 juin 1791, p. 210. « Il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général. Il n'est permis à personne d'inspirer aux citoyens un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique par un esprit de corporations. »

64. L'ouvrage le plus marquant reste certainement celui de : GRÉMION P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

Cela s'entend parfaitement, tant la confiance de ces derniers apparaît comme une ressource politique inestimable, aussi bien dans les rapports de force internes à un parti que dans les combats électoraux.

L'évolution des positions gouvernementales au sujet des schémas régionaux de développement économique (SRDE) ne saurait s'entendre autrement. En seconde lecture au Sénat, le Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin (UMP) soutint un amendement déposé par des sénateurs de la majorité, transformant le SRDE en dispositif expérimental, et retirant aux régions la très symbolique « responsabilité du développement économique ». L'opposition dénonça ce revirement comme la résultante de la déroute de la majorité lors des élections régionales de 2004, mais il est difficile de croire que ce fut la cause principale. Le représentant du Gouvernement, Jean-François Copé, argua principalement des inquiétudes des élus départementaux et communaux, ce qui était d'autant plus crédible que plusieurs sénateurs de la majorité avaient fait état d'inquiétudes identiques durant la première lecture. Bien évidemment, le Gouvernement avait d'autant plus d'intérêt à apaiser ce type de craintes qu'il aurait à faire face à une grande offensive de l'ADF et de l'ARF, désormais dirigées par la gauche⁶⁵.

La circulaire du 25 mars 2005, relative à la mise en œuvre des SRDE, fut tout aussi révélatrice. Le ministre de l'Intérieur, Dominique de Villepin, y imposait aux régions de fournir copies des avis et comptes-rendus de réunion, afin que les représentants de l'État puissent apprécier « la qualité du consensus qui s'est dégagé et le respect du principe de non tutelle d'une collectivité sur une autre ». En conséquence, l'ARF a, dans un avis du 7 juillet 2005, sévèrement dénoncé un retour au « contrôle d'opportunité ».

Ainsi, les réformes adoptées sous le second mandat de Jacques Chirac n'ont pas renforcé les positions régionales. Au contraire, du fait de la constitutionnalisation – en 2003 – du principe d'interdiction de tutelles entre collectivités, l'adoption d'une stratégie régionale opposable semble rendre plus nécessaire encore de passer par un décret en Conseil d'État. Cette crainte d'une tutelle régionale, objet d'une quasi-obsession, amena aussi le ministre délégué aux collectivités locales, Patrick Devedjian, à écarter le principe de la spécialisation des compétences⁶⁶.

Concernant ce dernier thème, la réforme territoriale de 2010 marqua bien une rupture, en se fondant sur la spécialisation des compétences départementales et régionales. Néanmoins, il fut alors exclu que la Région puisse acquérir une

65. Le Lidec P., « Le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, n°s 121-122, 2007, p. 124-129.

66. *JOAN*, 1^{re} séance du 26 février 2004, p. 1986. « Si notre Constitution ne prévoit ni tutelle ni hiérarchie entre les collectivités, c'est que la compétence est générale. Si les compétences étaient spécialisées, au moins dans certains domaines, il y aurait une véritable tutelle. Ce serait une révolution pour nos institutions. J'ajoute que cette généralisation des compétences est une spécialité française. En effet, dans les autres pays d'Europe, les compétences sont beaucoup plus spécialisées. La réforme que vous nous proposez serait très difficile à mettre en œuvre et représenterait un réel bouleversement des mentalités. »

prééminence en matière d'aménagement, pendant que les responsabilités urbanistiques des communes et intercommunalités étaient globalement renforcées.

L'avant-projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique⁶⁷, tout en rendant aux départements et régions leur clause générale de compétence, ne modifierait en rien les équilibres territoriaux. Sauf à se méprendre sur les réels pouvoirs d'une collectivité « chef de file », son premier objectif ne semble pas être la clarification des compétences des divers échelons, tâche assez vaine⁶⁸, et que le renforcement des intercommunalités et l'institution des métropoles devrait rendre illusoire. Encore moins crédible était l'hypothèse d'un véritable processus de régionalisation. L'idée d'attribuer un pouvoir réglementaire aux régions, soutenue par le Président Hollande lui-même durant sa campagne électorale⁶⁹, est absente du texte, et semble avoir été abandonnée sans même avoir été discutée. C'est plutôt dans l'amélioration des relations horizontales entre collectivités, à travers les « conférences territoriales de l'action publique » et les « pactes de gouvernance territoriale », qu'il faut chercher le véritable objectif de la future loi sur la décentralisation.

LES STRATÉGIES D'AMÉNAGEMENT RÉGIONAL, OU LA PRIMAUTÉ REFUSÉE

Si le principe d'interdiction des tutelles entre collectivités n'a été consacré législativement qu'en 1983⁷⁰, sa sacralisation n'en est que plus remarquable. La loi de 1983 fut souvent présentée comme un obstacle infranchissable, lorsque rien ne s'opposait à ce qu'une exception fût établie. Alors que la Constitution elle-même admet des antinomies confondantes à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie, ce principe n'aurait su souffrir d'atteintes, y compris avant sa constitutionnalisation en 2003. En somme, l'égalité d'accès à l'emploi peut bien être limitée, mais l'on ne saurait tolérer qu'un plan local d'urbanisme doive respecter un ensemble d'orientations régionales dont il est douteux qu'il puisse avoir un caractère très contraignant. Le Conseil d'État a déjà jugé qu'un document local d'urbanisme pouvait ne pas satisfaire pleinement aux exigences du SDRIF⁷¹.

Assez souvent, la clause générale de compétence et l'égalité des collectivités locales sont considérées comme les corollaires du principe constitutionnel de libre administration⁷². Cependant, la jurisprudence n'est pas toujours catégo-

67. Version n° 7, 12 mars 2013, <http://static.acteurspublics.fr/all/uploads/file/2013/03/12/pjl-decentralisation.pdf> [15 mars 2013].

68. En ce sens : Comité pour la réforme des collectivités locales, « *Il est temps de décider* », rapport au Président de la République, 5 mars 2009, p. 29-39.

69. Discours de Dijon, 3 mars 2012.

70. La loi de 1871 montre même que les conseils généraux exerçaient un contrôle sur plusieurs actes des communes (taxes, foires et marchés, aliénés et enfants assistés, etc.).

71. Conseil d'État, 15 octobre 2004, n° 227506, *Commune de la Rochette*.

72. Michel Verpeaux, membre du comité pour la réforme des collectivités locales, exprima sa conviction personnelle à ce sujet (« *Il est temps de décider* », p. 149).

rique. Lorsqu'il jugea de la constitutionnalité de la loi relative aux compétences des DOM, en 1984, le Conseil constitutionnel ne considéra pas que les schémas d'aménagement régionaux impliquaient une tutelle régionale⁷³. Leur adoption par décret en Conseil d'État était probablement une condition suffisante pour ôter tout risque d'inconstitutionnalité.

Plus significatif est le fait que le Conseil constitutionnel n'ait jamais été formellement appelé à juger de tels cas. Nonobstant les attaques portées lors des débats parlementaires, les saisines n'ont pas précisément dénoncé les supposées tutelles qu'institueraient les schémas d'aménagement de la Corse, des DOM, de l'Île-de-France, etc. Même lorsqu'il s'est agi d'un document adopté par les élus régionaux, ce qui constitue l'originalité du PADDUC, le cas n'a pas été soulevé. Là aussi, l'opportunité fut reine. La controverse portant principalement sur les latitudes permises en matière d'urbanisme littoral, la primauté du PADDUC sur les autres documents d'urbanisme locaux n'a pas été mise en cause dans les rapports et les débats parlementaires ayant précédé la loi du 22 janvier 2002. Le ministre de l'Intérieur affirma devant le Sénat, le 7 novembre 2001, que l'État « renonce notamment à son pouvoir d'approbation par décret en Conseil d'État », sans susciter aucune réserve.

Cette relative indifférence fut confirmée lors des travaux parlementaires relatifs à la loi n° 2011-1749 du 5 décembre 2011, précisant le cadre juridique du PADDUC. Tant dans les rapports que dans les débats, les craintes liées au risque de tutelle sur les communes ne se traduisirent qu'à l'échelle de la cartographie ; l'échelle retenue par la Collectivité territoriale de Corse ne pouvant être de nature à limiter la libre administration, et à instituer une tutelle d'une collectivité sur une autre.

L'absence d'autres limitations peut étonner. La constitutionnalisation de l'interdiction des tutelles entre collectivités semblait devoir proscrire toute nouvelle expérience inspirée du PADDUC, et la primauté de ce dernier est dorénavant menacée par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité. En ce cas, la voie de l'adoption par décret en Conseil d'État pourrait être à nouveau suivie. S'il serait facile d'affirmer que cela contredit l'esprit de la Constitution, il ne saurait y avoir de tutelle d'une collectivité sur une autre à compter du moment où l'acte incriminé est – du moins formellement – une norme nationale.

Quoi qu'il en soit, une telle évolution fut exclue lors du mandat de Nicolas Sarkozy, et il est malaisé de croire qu'une victoire de sa rivale socialiste eût substantiellement renforcé la position des régions. Lors de la campagne présidentielle de 2007, celle-ci affirma désirer que les SRADDT acquièrent un caractère prescriptif⁷⁴. Toutefois, le Parti socialiste pouvait difficilement prendre le risque de s'attirer la rancœur de plusieurs milliers d'élus communaux et départementaux.

73. Conseil constitutionnel, décision n° 84-174 DC du 25 juillet 1984.

74. En répondant à un questionnaire soumis par l'ARF (<http://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/documents/reponsesego2.pdf>, 28 mars 2007).

Le débat parlementaire sur le SRDE fut révélateur de son manque d'unité sur ce sujet. Le maire de Lyon, Gérard Collomb fut l'un des partisans les plus déterminés d'un rétrécissement de la portée du texte, et le président du conseil général de la Haute-Vienne, Jean-Claude Peyronnet, alla jusqu'à dénoncer le « régionalisme outrancier » ou le « dogmatisme régionaliste du Premier ministre ».

De façon plus frappante encore, les élus régionaux eux-mêmes ont longtemps expressément rejeté l'hypothèse d'une prévalence de la stratégie régionale. Le livre blanc sur le développement durable en région, établi par l'ARF en 2007, était significatif. Les régions y demandaient à être chef de file en matière d'énergies renouvelables, de transports collectifs, d'eau, d'agriculture et de biodiversité, mais n'envisageaient pas que le SRADDT devienne opposable aux documents d'urbanisme infrarégionaux⁷⁵.

Cette timidité procède certainement de la culture politique des élus régionaux, et d'une profonde difficulté ne serait-ce qu'à envisager un *leadership* régional. Cependant, on doit y voir des mécanismes plus précisément caractérisables. D'une part, le cumul des mandats freine toute véritable différenciation de la classe politique régionale. D'autre part, les collectivités territoriales sont toutes également tournées vers le cœur du système, qui ne saurait être autre que l'État, du fait de sa capacité normative et financière⁷⁶. Or, les régions ne sauraient guère sacrifier la relative unité des collectivités, particulièrement en situation de crise économique.

Les élus régionaux, en 2011, ont enfin demandé à ce que les SRADDT deviennent prescriptifs, mais cette revendication fut trop tardive. Elle n'est nullement considérée par l'actuel avant-projet de loi de décentralisation, et l'ARF elle-même ne semble guère mobilisée sur ce thème. Au demeurant, les régions devraient voir leurs positions renforcées en matière de développement économique, de formation professionnelle, de transports, d'enseignement supérieur et de gestion des fonds européens. En ces temps de disette financière, cela leur apparaît peut-être bien suffisant.

CONCLUSIONS

Le principe d'égalité des collectivités territoriales demeure au fondement du système local français. Sa force réside essentiellement dans le soutien général dont il bénéficie, y compris parmi les acteurs qui trouveraient intérêt à le voir relativisé. Toutefois, on ne saurait y voir seulement une rétivité historique et culturelle affirmée vis-à-vis de toute perspective clairement régionaliste. Un tel bouleversement du système local impliquerait probablement des coûts politiques très lourds pour son initiateur, notamment du point de vue de l'élection du Sénat,

75. ARF, *Régions durables. Développement durable dans les régions de France*, décembre 2007, p. 14.

76. Cf. *Les relations entre l'État et les collectivités locales*, rapport du groupe de travail présidé par Alain Lambert, décembre 2007.

toujours déterminée par les communes de très petite taille. Quant à l'hypothèse d'une *tabula rasa*, elle est encore plus compliquée à imaginer.

Au niveau de l'aménagement du territoire, même si les risques d'une domination régionale étaient et restent ténus, les expériences de stratégies d'aménagement régional normatives sont loin d'avoir été convaincantes au point de motiver une généralisation. Si cela ne fait pas des régions des acteurs impuissants et stériles, leur capacité à définir et mettre en œuvre un véritable projet de territoire, fondé sur le développement durable, ne saurait s'entendre par la contrainte.

L'actuel avant-projet de loi de décentralisation n'entend pas modifier les équilibres actuels du système local. Les seules dispositions expressément relatives à l'aménagement du territoire confinent non pas au renforcement des régions mais à celui des départements, qui devraient voir élargi leur champ d'assistance technique aux communes et intercommunalités.

Les SRADDT font ainsi partie des oubliés d'un texte aux proportions pourtant impressionnantes (204 pages pour l'avant-projet du 12 mars 2013). De façon plus générale, les propositions de campagne les plus audacieuses du Président Hollande sont absentes de ce texte, et il est peu probable qu'elles y apparaissent *in fine*. Au reste, il sera trop facile d'arguer que le droit français est déjà devenu d'une complexité ingérable, et qu'attribuer un véritable pouvoir réglementaire aux régions ne ferait qu'accroître le foisonnement et l'illisibilité des normes.

La perspective d'un régionalisme à la française demeure encore aujourd'hui chimérique. Au demeurant, l'enjeu n'est pas la suprématie d'un échelon territorial, mais la cohérence et l'efficacité des politiques publiques. Théoriquement non contraignant, le SDEC a exercé une influence manifeste sur l'aménagement spatial en Europe⁷⁷. Néanmoins, à l'échelle d'une région française, le pari d'un pouvoir de coordination efficient s'annonce audacieux. Les conférences des exécutifs, créées dans chaque région en 2004, sont un échec⁷⁸, et rien ne permet de prédire le succès des nouveaux dispositifs créés à cet office. Si le refus d'une hiérarchisation des collectivités a bien favorisé le développement d'une prégnante dimension horizontale dans le système local, c'est l'État – pas la Région – qui y occupe la position centrale, grâce à sa capacité normative et financière. Bien qu'affaibli et contesté, il est très peu concevable qu'il y renonce, ou que l'on puisse aisément l'en déposséder.

77. ESPON project 2.3.1, *Application and effect of ESDP in member States*, rapport final, janvier 2007.

78. Sénat, session ordinaire de 2008-2009, n° 471, *Rapport d'information [...] sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales*, par Yves Krattinger et Jacqueline Gourault, annexe au procès-verbal de la séance du 17 juin 2009, p. 47-49.