

Éléments en vue d'un éventuel changement ou statut  
des Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement du  
Territoire  
(SRADT)

---

**Rapport à Madame la ministre de l'Aménagement  
du Territoire et de l'Environnement**

Y. MORVAN

Paris, le 31 mars 1998

SOMMAIRE

---

- *Avertissement*

- *Lettre de mission*

- **En guise d'avant-propos**

- **Titre I** : Nouvelle politique d'aménagement du territoire et rôle croissant de la Région

- **Titre II** : instrument d'aménagement et de développement : le Schéma régional

- *Annexes*

- *Références bibliographiques*

- *Liste des personnes rencontrées*

## AVERTISSEMENT

-----

Ce rapport a été rédigé durant les mois de février et mars 1998 à la demande de Madame VOYNET, Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. Il présente des éléments en vue d'une réforme éventuelle du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), tel que prévu par l'article 6 de la loi du 5 février 1995.

L'auteur remercie les personnes qui ont bien voulu accepter d'être auditionnées dans le cadre de la rédaction de ce rapport. En outre, il remercie tout spécialement de leur aide précieuse Monsieur Dominique PARTHENAY, Conseiller auprès du Délégué - (DATAR), ainsi que Mesdames SAVINAS (DATAR) et LAGUMINA (Conseil d'Etat) et Monsieur JEGOUZO (Professeur des Universités). Selon la formule consacrée, l'auteur reste bien seul responsable des idées émises dans ce rapport, ainsi que des omissions, fautes et erreurs qu'il peut contenir.

Les propos et remarques présentés dans ce texte se situent dans le cadre des principaux textes législatifs existants. Par conséquent, la portée des propositions qui les accompagnent ne peut donc être que très limitée : le maintien des principes dominants oblige nécessairement à réfléchir à la marge et à ne s'engager que sur quelques morceaux de pistes réformatrices, souvent évoquées mais d'accès encore largement interdit.

Il est bien évident qu'une réforme du statut des SRADT, si elle devait aboutir à un véritable et puissant renforcement des capacités de gouvernement des Régions, devrait se situer dans le cadre de changements beaucoup plus vastes et beaucoup plus profonds de l'organisation française, ceux qui aboutiraient à une véritable modernisation de la France et à un réel renforcement de la vie démocratique.

A l'heure de l'intégration européenne, les régions, aux tailles et aux contours redéfinis, devraient être des lieux de coordination des politiques locales, de celles des communautés de communes et des pays. Tout cela implique ce que tout le monde sait : nouveaux modes de scrutin, révision de la distribution des compétences, changements sérieux de processus de péréquation financière, nouvelles modalités fiscales.

Malheureusement, tant que chaque proposition devra se heurter à des principes fondamentaux qu'on s'acharne à déclarer « intangibles » (non-tutelle d'une collectivité sur une autre, égalité juridique, libre administration...), tant que les chantiers de réforme devront se situer à l'intérieur de frontières bien circonscrites..., tant que les pseudo-prétextes d'une fausse unité nationale constitueront des remparts contre toute innovation, tant que les élus locaux continueront de faire appel aux pouvoirs centraux pour régler leurs différends., les évolutions ne seront qu'incrémentales et nécessairement insuffisantes pour régler les problèmes de développement économique et social, au regard des enjeux futurs.

L'existence d'un Etat fort, définissant des grands principes directeurs, et la poursuite d'une décentralisation, où les collectivités appliqueraient ces grands principes en fonction de leur spécificité propre, ne sont pas incompatibles. Mais si l'on veut que tout puisse être durable, il faut que tout change.

Y.M.

**Le Ministre de l'Aménagement du Territoire  
et de l'Environnement**

Paris, le 11 FEV. 1999

Madame la Ministre de l'Aménagement  
du Territoire et de l'Environnement

à

Monsieur Yves MORVAN  
Professeur d'Université  
Président du CESR Bretagne

L'article 6 de la LOADT a complété la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences, entre les communes, les départements, les régions et l'Etat en décidant la création d'un nouveau document de planification, le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, et de la conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire.

Ce dispositif, à vocation stratégique, n'a toutefois pas été doté d'un statut prescriptif ce qui est susceptible d'en affaiblir le rôle.

Avec la décentralisation, le droit de l'urbanisme a subi de fortes évolutions. Faisant le constat d'une instabilité croissante de ce droit, le Premier ministre avait confié en 1990 une étude au Conseil d'Etat.

Cette étude « urbanisme : pour un droit plus efficace » avait notamment souligné l'obsolescence des mécanismes de planification territoriale et l'absence d'un dispositif simple et efficace d'encadrement des POS.

Afin d'y remédier, le Conseil d'Etat proposait de substituer aux schémas directeurs de nouveaux instruments, les directives territoriales d'aménagement. Il s'agissait pour reprendre les termes du rapport : « d'élaborer des documents dont la logique est l'aménagement du territoire et non la destination précise de telle parcelle, les directives (devant définir) une stratégie à moyen et long terme d'aménagement du territoire ».

Le Conseil d'Etat proposait que l'acte devant mettre en vigueur ces directives soit un acte de l'Etat mais laissait ouverte une double possibilité quant à leur élaboration, le document pouvant être préparé par l'Etat ou par les collectivités (sans qu'elles soient de rang inférieur aux régions ou départements).

Ces propositions ont trouvé une traduction lors du vote de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, le grand débat préalable ayant confirmé le regain d'intérêt pour la planification territoriale.

Toutefois, à l'exception notable de la région Île de France et de son schéma directeur, la solution retenue a consisté à renforcer les seules compétences de l'Etat en la matière (avec la création du SNADT, des schémas sectoriels et des DTA « élaborées sous la responsabilité de l'Etat et à son initiative »).

En décidant d'engager une révision de la LOADT, c'est une autre conception de l'aménagement et du développement du territoire qu'il me paraît nécessaire de promouvoir.

Au schéma unitaire dans lequel les autorités centrales assuraient la direction exclusive des politiques territoriales s'impose dorénavant un jeu pluraliste qui rend nécessaire la mise au point de nouveaux modes de régulation.

Dans ce cadre, la région est vraisemblablement l'échelon territorial le plus pertinent en termes d'aménagement et de développement du territoire où devraient converger l'ensemble des dynamiques locales d'une part et l'effort de régulation et d'équité mené par l'Etat d'autre part.

C'est dans cet esprit que le gouvernement a souhaité vous confier une mission de réflexion et de propositions concernant le renforcement des compétences régionales en matière de planification territoriale.

Je vous demande dans cette perspective d'examiner les conditions et les conséquences d'un éventuel changement de statut des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire au profit de documents prescriptifs.

Vos propositions, qui tiendront compte des premiers enseignements à tirer de la mise en oeuvre de la LOADT, devront notamment porter :

- sur le contenu de ces schémas qui ne devront pas renouveler le biais traditionnel de nombreux schémas d'urbanisme, érigés en « super-POS » mais garantir un ensemble d'objectifs et de choix cohérents en matière d'aménagement de l'espace, de développement économique, culturel et social et de protection du patrimoine, tenant compte des schémas de services collectifs ;
- sur les modalités de leur élaboration, étant entendu qu'ils devront être approuvés par un acte de l'Etat afin de ne pas transgresser le principe de non tutelle d'une collectivité sur une autre collectivité ;
- sur les conditions d'articulation à prévoir avec l'ensemble des documents d'urbanisme et de planification et notamment les directives territoriales

d'aménagement et sur les mesures de simplification du code de l'urbanisme qui pourront être envisagées à cette occasion.

Sur l'ensemble de ces questions, je vous invite également à recueillir l'avis des acteurs politiques et socio-économiques concernés.

Vous bénéficierez pour conduire cette mission de la collaboration d'un membre du Conseil d'Etat.

Enfin la DATAR vous apportera son appui technique et sollicitera en tant que de besoin les compétences des administrations concernées.

Je souhaite que vous puissiez me transmettre vos propositions pour le 31 mars 1998 afin d'en tirer toutes les conséquences utiles dans le cadre de la révision de la LOADT.



Dominique VOYNET

**En guise d'avant-propos**

Il faut confirmer et élargir le pouvoir des Régions. Ce n'est pas céder à un quelconque mode ou participer au développement d'un mythe récurrent que de proposer d'accroître les compétences et les capacités de ces nouvelles institutions.... C'est une question de *réalisme* à l'heure de la construction d'une Europe intégrée où, avec des nuances certes souvent très importantes, régionalisation et décentralisation vont de pair... C'est aussi une question d'*efficacité*, parce qu'avec les changements d'échelle auxquels nous assistons, les Régions apparaissent de plus en plus clairement capables de développer un certain "pouvoir de gouvernance" et d'organiser, dans des conditions optimales, les conditions de la croissance (avec leurs politiques de formation, de diffusion d'innovations, de soutiens aux réseaux productifs...).... C'est encore une question de *bonne organisation fonctionnelle*, tant les Régions peuvent à la fois servir de relais aux politiques communautaires et nationale et être des lieux stratégiques d'articulation et de coordination d'ambitions multiples... C'est enfin une question de renforcement de la *démocratie*, dans la mesure où les Régions se révèlent de plus en plus nettement comme des lieux de concertation et de négociation, à mi-chemin entre des centres qui apparaissent bien éloignés (Europe, Etat) et des lieux de décision locaux (communes, pays....) qui sont certes bien proches du citoyen mais souvent incapables de poser (et de régler) bon nombre des importants problèmes contemporains (notamment en matière d'aménagement du territoire). Bien évidemment, cette ambition pour les Régions ne peut revêtir son véritable sens que si les institutions régionales sont crédibles et capables d'assurer leurs pleines responsabilités.

La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), dont le fait d'exister ne fut pas son moindre mérite, a marqué un retour de l'Etat dans l'organisation territoriale, avec la confirmation de son rôle de concepteur et d'exécutant privilégié de la politique d'aménagement, avec une affirmation accrue de l'importance des services publics et avec une primauté annoncée d'un "pilotage par l'amont" en matière de politiques de développement (grâce à la création du Schéma National d'Aménagement et de Développement du territoire (SNADT), des schémas sectoriels et des directives territoriales d'aménagement (DTA) "élaborés sous la responsabilité de l'Etat et à son initiative").

Dans le même temps, il est vrai, cette même loi a aussi consacré l'émergence du "local", avec par exemple le soutien à la création des "pays". Mais du renforcement des pouvoirs des Régions, il n'en fut point question, ou bien peu. Leur responsabilité de "chef de file" en matière d'aménagement du territoire a été confirmée, dans le prolongement des lois de 1972 et 1982. Mais, à l'exception de la Région Ile de France, de la Corse et des DOM, les Schémas régionaux

d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) n'ont gardé qu'une portée indicative.

La question se pose alors aujourd'hui de savoir s'il ne serait pas possible d'aller plus loin, en conférant, par exemple, au SRADT une portée plus forte, telle que ses prescriptions s'imposeraient à l'ensemble des collectivités infra-régionales, notamment en matière d'urbanisme. Ainsi, il serait fait face à l'obsolescence des mécanismes de planification territoriale et à l'absence d'un dispositif simple et efficace d'encadrement des POS (cf. Lettre de mission).

Ce serait là une façon de conforter le pouvoir des régions en matière de planification territoriale, d'assurer "une meilleure répartition des rôles respectifs de l'Etat et des autres acteurs de l'aménagement du territoire" (CIAT du 15 novembre 1997), voire de promouvoir "une autre conception de l'aménagement et du développement du territoire" (cf. Lettre de mission).

Poser cette question d'"*un éventuel changement des statuts des SRADT au profit de documents prescriptifs*" n'est pas sans conséquence. Cela peut correspondre à **plusieurs types de préoccupations**.

*Très directement*, cela implique que soient tout logiquement analysés des thèmes majeurs comme le contenu du SRADT, les modalités concrètes de sa réalisation, ou encore ses conditions d'harmonisation avec les autres schémas d'urbanisme existants.

*De façon plus indirecte*, mais non moins importante, poser cette question d'un changement éventuel du statut des SRADT conduit à s'interroger sur d'autres thèmes majeurs.

- C'est, tout d'abord, s'interroger sur l'opportunité de la relance du principe d'une planification régionale qui fait encore largement défaut en France, pensant, à bien des égards, qu'une recomposition géographique des territoires ne peut être séparée d'une certaine recomposition administrative ou institutionnelle.

- C'est ensuite s'interroger sur la notion des articulations entre les politiques supra-régionales (politique européenne et politique nationale) et les politiques "infra-régionales" (politique des départements, de villes, des structures intercommunales....). Plus particulièrement, à cet égard, c'est aussi poser la question de la fonction de la Région : doit-elle apparaître comme une courroie de transmission des politiques de l'Etat, chargée de "territorialiser" ses prescriptions nationales, et/ou plutôt comme une institution capable, dans le cadre national, de définir une politique propre, avec un gouvernement et des moyens ? Au delà d'une stricte question de répartition des compétences, s'en tenant à la seule approche managériale, c'est la question d'un rééquilibrage des pouvoirs et des forces publiques qui se trouve finalement soulevée.

- Poser la question du changement des SRADT, c'est enfin s'interroger sur la capacité des Régions à développer un certain "pouvoir de gouvernance" et à

s'affirmer comme "chef de file" majeur en matière d'aménagement et de développement des territoires.

Somme toute, *le problème d'une éventuelle modification de la nature et de la portée du SRADT ne saurait être traité en soi* : il est manifestement indissociable de la conception qu'on peut se faire de l'évolution de la politique d'aménagement du territoire et de ses modalités de mise en place : quelle place peut-il tenir au sein d'une telle dynamique ? Quelles fonctions veut-on lui attribuer ?.... Par ailleurs, la question d'une transformation du SRADT est aussi liée à la perception du rôle que les Régions sont appelées à jouer, dans l'évolution du système socio-économique français : selon les compétences et les champs d'autonomie qu'on voudra bien leur reconnaître, les SRADT seront conduits à remplir des fonctions tout à fait différentes.

Aussi, avant de s'interroger sur l'évolution des schémas régionaux et *sur l'opportunité d'en modifier le statut*, on évoquera tout d'abord **le cadre** dans lequel cette question se pose ; c'est incontestablement celui *d'une conception renouvelée de l'aménagement du territoire* ; on évoquera ensuite **la place** que *la Région*, acteur central de cette nouvelle politique, pourrait y tenir ; ce n'est qu'après ces rappels préalables qu'on évoquera enfin le **rôle** possible d'un instrument : *le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire.....* Dans cette perspective, la plan de ce rapport sera donc le suivant :

Titre I - Nouvelle politique d'aménagement du territoire  
et rôle croissant de la Région

Titre II : Un instrument : le SRADT

## **TITRE I**

### **Nouvelle politique d'aménagement du territoire et rôle croissant de la Région**

Toute réflexion relative à l'évolution éventuelle du SRADT implique qu'on situe celle-ci au préalable dans *le nouveau cadre de l'aménagement du territoire* ; elle implique aussi qu'on mène cette réflexion par rapport aux rôles renforcés que *la Région* est appelée à jouer.

## **CHAPITRE I : LE CADRE : D'UN AMENAGEMENT DU TERRITOIRE A UN AUTRE**

Dans les années 50-70, marquées par des rythmes de forte croissance qu'on ne reverra probablement pas de sitôt, la politique d'aménagement du territoire se fondait sur une double logique :

- *une logique de rééquilibrage des territoires*, veillant à ce que soient réduits les écarts entre les centres dominants et les périphéries, entre les pôles forts et les creux ;
- *une logique de répartition des macro-équipements et de redistribution*, veillant à ce que soient répartis plus équitablement les fruits de la croissance eux-mêmes.

Une philosophie très marquée sous-tendait ces logiques, manifestement conçues pour des sociétés de croissance : atteindre un nécessaire équilibre, (sans qu'il soit d'ailleurs pour autant précisé à quel niveau celui-ci devait s'établir, ni toujours de quelle façon bien précise il devait être atteint). Ce qui était sûr, c'est que c'était principalement au prix d'un "pilotage par l'amont" de la politique d'aménagement du territoire que les ambitions devaient être réalisées ; l'Etat devait y veiller, grâce à des actions permanentes de "rééquilibrages" de toutes sortes (meilleure répartition des équipements structurants, zones prioritaires, transferts accrus et fonds de solidarité, mesures de déconcentration ou même de décentralisation d'activités productives ou d'administration...).

Somme toute, il s'agissait de développer des actions publiques bien ciblées afin de contrecarrer les "dégâts" quasi-inévitables d'une croissance mal contrôlée, à moins que ce ne soit pour réparer les inégalités impitoyables entraînées par le jeu des forces du marché.... A la limite, on allait souvent jusqu'à afficher le souci de courir après un certain "égalitarisme-prétexte", pensant que l'égalité des citoyens passait par une stricte égalité des configurations et des rôles des territoires.

Ce même esprit "régulateur" a continué de présider à maintes interventions de l'Etat dans les années 80-90, au sein de territoires en péril, afin de compenser les pertes liées aux crises successives de divers secteurs industriels. Ou plutôt, l'Etat a fait croire qu'il pouvait encore assurer un certain "rééquilibrage", car, en réalité, ce qui pouvait être présenté comme le résultat d'une forte politique interventionniste des Pouvoirs Publics n'était souvent que le résultat d'une heureuse conjonction entre les trajectoires des entreprises et les ambitions des territoires.....

Pour importants qu'ils furent, les résultats n'ont manifestement pas toujours été à la hauteur des ambitions : dans ce pays où la densité des infrastructures de communication (routes, train....) est pourtant la plus élevée d'Europe, subsistent encore aujourd'hui de criantes inégalités de toutes sortes : les situations très contrastées des territoires en expliquent une grande part.

Toutes ces constatations obligent en permanence à s'interroger sur l'importance des réorientations nécessaires à imprimer à la politique d'aménagement du territoire. Aussi, après un bref rappel de *la nature et de la portée de ces évolutions contemporaines*, on essaiera de cerner *quelques aspects d'une conception renouvelée de l'aménagement du territoire*.

## **I - Des évolutions et de nouvelles règles du jeu**

Les transformations majeures que connaissent les économies contemporaines conduisent inévitablement à admettre que se mettent progressivement en place de nouvelles modalités de régulations des systèmes socio-économiques.

### **A - Tout change...**

Parmi toutes les évolutions majeures de cette fin de siècle, trois d'entre elles, bien connues, pèsent sur le devenir des sociétés.

- *un changement d'aire géographique* : il correspond au changement d'échelle des activités. Les processus de globalisation à l'oeuvre, en même temps qu'ils ouvrent de nouvelles perspectives de redéploiement, imposent une vision quasi-planétaire des stratégies ; à cet égard, plus que la mondialisation des échanges de biens et services, c'est la mondialisation des capitaux qui peut devenir déterminante, tant elle affaiblit la relation entre épargne et investissement et tant elle conduit à penser sous un nouveau jour, au niveau régional, les critères habituels d'investissements et les modes de calcul des taux d'actualisation.

- *un changement d'ère technologique* ; l'émergence d'un nouveau paradigme technico-économique conduit tout autant à une transformation des produits qu'à une modification des modes d'organisation industrielle ; simultanément, il consacre l'avènement d'une société informationnelle ;

- *un changement d'air socio-politique* : la montée des pouvoirs communautaire ainsi que les difficultés accrues d'équilibre des finances publiques, le tout sous un fond de dérégulation, de privatisation et de concurrence accrue, vont probablement contribuer à affaiblir les capacités d'intervention des gouvernements, et en tout cas à réduire la portée de la force décisionnelle des pouvoirs centraux comme seuls régulateurs des conflits d'intérêts, et même souvent comme prestataire des services publics, garant des solidarités ou défenseur des droits.... Simultanément, poussées par les forces d'une décentralisation en marche (et par les habitants désireux de voir les pouvoirs public agir au plus près), bon nombre de collectivités locales de tous rangs vont souhaiter assurer des responsabilités croissantes : le problème de la cohérence de leurs interventions se posera sans cesse avec plus de force.

## **B - De nouvelles règles du jeu.....**

Bien que ces évolutions ne soient pas toujours visibles, elles vont pourtant avoir des implications majeures.

1 - De façon très générale, elles ont (probablement) aussi une **influence sur la nature et le rythme de la croissance globale**, ce qui va imposer des contraintes nouvelles :

- L'expansion des sociétés, si elle veut se perpétuer dans un certain équilibre, se devra de savoir sans cesse *mieux articuler trois exigences* : celles d'un essor économique, créateur de richesses et d'emplois au sein d'une société de plus en plus compétitive ; celles d'un essor social capable de réduire les inégalités et les injustices croissantes ; celles d'une organisation des activités apte à préserver l'environnement et les ressources au profit des générations futures.
- Ensuite toutes les transformations des décennies actuelles vont consacrer le *rôle sans cesse déterminant du facteur organisationnel* au sein des sociétés ; plus particulièrement, elles vont inviter à mettre l'accent sur la nécessaire valorisation des territoires, afin que, devenus réellement "actifs", ceux-ci participent à la création et à l'essor de nouvelles compétences. Parallèlement, toutes ces transformations contemporaines vont inviter à rechercher de nouveaux modèles de régulation qui, en admettant de plus grands degrés de liberté, devront privilégier *la coordination des opérations, en grande partie par voie contractuelle*.

2 - De façon plus particulière, les évolutions évoquées ci-dessus invitent à prendre en compte quelques unes des importantes transformations qui procurent de **nouvelles caractéristiques au fonctionnement des sociétés contemporaines** :

- *Le visage de la compétition se transforme* : si les coûts unitaires de production continuent encore de jouer un rôle majeur au sein des processus compétitifs, la nature elle-même de la production revêt une importance de plus en plus déterminante dans la lutte qui oppose les entreprises obligées de s'adresser à des clients de plus en plus éloignés et surtout confrontées à des demandes de plus en plus segmentées : c'est désormais au sein d'une compétition de type nettement "compétition hors-coût" que s'opèrent les différences.

Evidemment, lorsque la compétition revêt ainsi un caractère de plus en plus pluri-dimensionnel, la matière grise devient la matière première des temps futurs ; sa caractéristique principale est avant tout d'être le résultat d'un croisement de compétences, d'un apprentissage collectif et souvent d'une intensité des rapports entre acteurs.

- *Les unités productives s'organisent autrement* : de façon à pouvoir mobiliser un ensemble de ressources beaucoup plus complexes et plus diverses qu'autrefois, les entreprises sont inévitablement conduites à assurer une intégration croissante de services au coeur de leurs activités ; de façon à gagner en souplesse et en réactivité, elles sont aussi conduites à "désintégrer" certaines de leur organisations et à développer tout autour d'elles un ensemble de réseaux et un tissu de partenariats : la "firme-réseau" se trouve progressivement au centre de réseaux de firmes, semi-autonomes et télématiquement interconnectés.

- *Certains territoires remplissent une fonction de plus en plus stratégique* : on sait que, paradoxalement, dans une économie de plus en plus mondialisée, homogénéisée et dématérialisée, les espaces locaux apparaissent comme les configurations spatiales typiques, capables de procurer souplesse, compétitivité et efficacité : c'est au sein "d'ensembles actifs" où s'interpénètrent maints "champ de force" que s'organisent les répliques ; c'est là qu'à côté des "ressources génériques" dont disposent pratiquement tous les territoires (main d'oeuvre, terrains, matières premières...), se développent les fameuses "ressources spécifiques" qui leur sont propres, ressources originales et capables de faire la différence (qualification de la main-d'oeuvre, offre culturelle, développement de savoirs.....) : elles sont le fruit d'une intensification accrue des relations entre acteurs (producteurs, formateurs, chercheurs....) et d'une qualité sans cesse améliorée de l'articulation entre elles et leurs compétences.....

De la sorte, à un moment où les forces d'origines exogènes apparaissent moins puissantes, moins nombreuses et moins contrôlables, ne serait-ce qu'à cause des difficultés accrues d'intervention de l'Etat, se trouve ainsi consacrée l'importance des *forces endogènes* : se trouve encore consacrée la nécessité de *la structuration de l'offre territoriale*, beaucoup plus déterminante que l'espoir qu'on pourrait mettre dans de très hypothétiques vagues de relocalisation.... Se trouve enfin consacrée l'importance de la *capacité organisationnelle* des territoires dans le renforcement de la compétitivité globale ; le poids de celle-ci dépendra de facteurs tout aussi divers que l'aptitude à la coopération des agents, la nature plus ou moins bien adaptée des règles du jeu, la solidité des institutions, l'existence de cadres collectifs d'action, voire la force de la culture capable de créer de

redoutables solidarités.... Finalement, cette capacité organisationnelle deviendra progressivement aussi importante (si ce n'est plus) que la dotation initiale de facteurs, et le rôle des institutions (comme la Région) apparaîtra de plus en plus véritablement stratégique pour susciter la nécessaire production d'externalité et favoriser le développement des relations de coopération et de coproduction entre tous les acteurs.

- *Les économies se polarisent tandis que les modes de vie consacrent le rôle croissant des villes.* Ces mouvements ont déjà trouvé leurs origines dans la transformation structurelle de la consommation et dans les rendements d'échelle, lesquels ont été relayés ensuite par l'hétérogénéité de la main d'oeuvre et l'importance des externalités de production ; plus récemment, la transformation de la compétition, poussant à la différenciation des produits et à la constitution de "milieux innovants", ainsi que la baisse des coûts de transports, ont participé à précipiter ces tendances ; somme toute, les forces centripètes de concentration des activités dans l'espace tendent souvent à l'emporter sur les forces favorables à la dispersion des activités (peur de la congestion, coûts de l'encombrement, recherche de la qualité de la vie.....).

## **II - Vers une conception renouvelée de la politique d'aménagement et de développement du territoire.**

Dans ce contexte d'une économie ouverte, très compétitive et sans cesse changeante, où dominant de plus en plus des risques de rupture de solidarités, ainsi que de dégradation des espaces, l'aménagement et le développement du territoire restent manifestement une ambition collective de la Nation. Mais cet aménagement est-il encore possible, quand les systèmes publics se caractérisent par une complexité croissante, quand les acteurs baignent dans « des contextes peu ordinaires d'incertitudes et d'inquiétudes » (JG. Padioleau), quand les phénomènes de discontinuité effacent l'assurance que procuraient jusque là les extrapolations de tendance ? L'aménagement est-il encore possible quand il doit affronter les « vrais problèmes » qui, comme le notait B. de Jouvenel, sont « insolubles », ne serait-ce que parce qu'ils ne peuvent se ramener à des formules lapidaires du genre « gérer le sol de façon économe », ou promouvoir l'équilibre entre les populations »... ? Tout au plus, ces problèmes, faute de susciter des solutions, devront se contenter de quelques « règlements ».

En tout cas, face à ces difficultés, et au vu des évolutions contemporaines, et à venir, on sait que la politique d'aménagement et de développement des territoires, pour répondre aux attentes d'un plus grand nombre, devra savoir bien prendre en compte les aspirations renouvelées des citoyens et trancher au sein du couple infernal « efficacité-équité », pensant quand même que les français ne pourront pas tous être « prioritaires » en même temps.

Par ailleurs, la politique d'aménagement ne pourra réussir que si, souvent incapable de compter sur une stricte politique de redistribution des fruits de la croissance, elle permet à chaque territoire d'assurer les meilleures conditions de son propre essor : loin des mythes de la « décentralisation miracle », la logique d'un "développement-crédation" l'emportera, en majeure partie, sur celle d'un strict "aménagement redistributeur".

Enfin, l'aménagement et le développement des territoires gagneront si leurs logiques respectives sont mieux définies, si tant est qu'elles soient dissociables : jusqu'à quel point un nécessaire et meilleur « aménagement » du territoire national serait-il suffisant pour en assurer un meilleur développement ? Simultanément, il faut rappeler que la loi française n'a pas toujours clairement dit qui « faisait » l'aménagement du territoire, pas plus qu'elle n'a défini des principes fondamentaux du droit dans ce domaine ou encore la hiérarchie exacte des normes juridiques sur lesquelles l'action publique devrait s'appuyer en la circonstance ; « le droit positif traitant de l'aménagement du territoire est disparate : certaines de ses dispositions figurent dans le Code de l'urbanisme, d'autres dans des lois particulières » (F. Lefebvre). Les unes créent des institutions, d'autres soumettent des parties du territoire à des règles d'exception ; d'autres enfin sont insérées dans des lois de finances, soit sous forme de mesures fiscales incitatives ou prohibitives, soit sous forme d'harmonisation des dépenses destinées à financer aides et avantages ». Il manque finalement quelque part une "loi de synthèse" sur les objectifs et modalités d'aménagement de tous les territoires (villes, milieux ruraux,...).

Plus précisément, dans cette perspective, la politique d'aménagement et de développement du territoire, qui doit préciser ses *ambitions*, devra obéir à des *logiques renouvelées* et afficher *plusieurs caractéristiques* ; cela livrera quelques *enseignements pour un futur SRADT*.

## **A - Des ambitions affirmées**

Face aux divers enjeux majeurs contemporains, trois objectifs majeurs (parmi d'autres) semblent devoir être assignés à la politique d'aménagement et de développement du territoire.

1 - Tout d'abord, assurer *un développement qui puisse durer*, c'est-à-dire qui permette de satisfaire simultanément les aspirations économiques des Français, mais aussi leurs aspirations sociales et leurs aspirations environnementales, ce qui ne saurait être simple, parce que tout développement de ce type implique une prise en compte systématique des problèmes de long terme, sans que pour autant les problèmes de court terme soient systématiquement sacrifiés sur l'autel d'un hypothétique « mieux » ultérieur.

2 - Ensuite, *participer au renforcement de la compétitivité de la nation*, en privilégiant l'importance de certains services et fonctions immatérielles dominants (innovation, qualifications, information...) sans pour autant négliger le rôle majeur ,que doivent encore remplir certaines infrastructures ; de la même façon, susciter le renforcement de *la compétitivité des territoires locaux*, chacun d'entre eux devant pouvoir développer une « offre territoriale » spécifique et connaître un développement endogène s'appuyant sur des ressources adoptées : tout autant que les schémas économiques et sociaux qui doivent être soutenus dans leurs efforts, ce sont donc les territoires eux-mêmes, dans leur ensemble, qui doivent être la cible d'une politique de développement et d'aménagement.

3 - Ces deux ambitions affirmées, développement durable et compétitivité accrue, sont indissociablement au service d'une troisième ambition, celle de **l'emploi**, ce qui n'empêche pas que d'autres politiques particulières et adaptées soient consacrées à cette ambition (soutien à certaines activités et à certains modes de production, création de zones...).

**B** - Dans ces circonstances la politique d'aménagement et de développement des territoires doit obéir à des **logiques bien identifiées**, souvent différentes de certaines logiques antérieures. Certes, il s'agit toujours de consacrer le rôle déterminant des Pouvoirs Publics, l'aménagement et le développement restant de leurs responsabilités premières. Mais il s'agit aussi de se situer dans des logiques renouvelées, et en tout cas très liées entre elles, de sorte que l'une ne se conçoive pas sans l'autre. On retiendra ici quelques unes d'entre elles :

1 - Moins privilégier une logique de répartition des fruits de la croissance qu'une *logique d'allocation des moyens de la croissance elle-même*. Si chaque territoire doit contribuer à la dynamique de l'ensemble régional et national, l'Etat doit notamment favoriser la création des « facteurs spécifiques » invoqués plus haut, facilitant une meilleure organisation des territoires, soutenant la construction de cadres collectifs d'actions et suscitant un renforcement des capacités de coopération entre acteurs.

Dans ces circonstances, en même temps qu'on passe d'une logique principalement redistributrice à une logique d'allocation de facteurs et d'organisation de territoire, on passe aussi d'une logique de distribution bi-polaire de l'espace à une « multi-territorialité », avec multiplication des espaces porteurs, et développement de dynamiques variées autour de métropoles-technopôles ou autres bassins de développement.

2 - *Favoriser la poursuite de la décentralisation*, le développement des territoires apparaissant devoir de plus en plus reposer sur un accroissement des pouvoirs des acteurs locaux et sur un système favorisant leur mobilisation et leur responsabilisation.

3 - *Améliorer les articulations entre les projets des décideurs nationaux et les divers projets des décideurs locaux : plus d'Etat et plus de Région !* L'Etat ne doit pas avoir honte de faire son métier et d'assurer ses devoirs de régulation et de solidarité. La Région se révèle chaque jour comme un lien pertinent pour organiser les jeux des forces locales. La politique d'aménagement du territoire va ainsi de plus en plus faire reposer ses chances de succès sur la qualité de la rencontre entre les projets « venant d'en haut » et les projets « venant d'en bas ».

4 - *Renforcer les procédures démocratiques de partenariat et de concertation*, voire de négociation, susceptibles de présider aux rapports entre les diverses collectivités présentes sur le territoire régional, ainsi qu'aux rapports entre les structures publiques et les acteurs socio-économiques locaux, à tous les niveaux ; renforcer les réelles possibilités d'expression de chacun de ces acteurs, tant il est vrai que la dynamique de l'aménagement du territoire ne saurait résider dans la seule injonction des autorités centrales.

5 - *Consacrer les principes de subsidiarité* : il s'agit de la « subsidiarité descendante » traditionnelle qui tend à se défaire des compétences au profit des compétences des personnes les mieux placées pour les exercer, souvent les plus près du terrain (pourquoi l'Etat et la Région feraient-ils tout ?) ; mais il s'agit aussi d'une « subsidiarité ascendante », n'hésitant pas à s'en remettre à des niveaux supérieurs quand ceux-ci sont mieux placés pour organiser, coordonner, voire arbitrer (pourquoi ne pas recourir à l'Etat ou à la Région dans certains cas ?).

6 - *Privilégier la dimension européenne* dans la définition des stratégies des principaux acteurs : c'est que, pour la première fois, la France doit organiser son architecture territoriale en tenant compte de son insertion dans un système européen plus vaste. A bien des égards, pour la première fois, aussi les logiques d'ouverture et de compétition évoquées plus haut « remettent en cause la géographie institutionnelle du pouvoir » (JC. Nemery). Or, il n'est pas question (immédiatement du moins) de construire des institutions nouvelles à la dimension des problèmes nouveaux, ne serait-ce que parce qu'en France, les institutions tirent plus leur légitimité de leur statut historique et juridique que de leur utilité. Dans ces conséquences, la voie de l'*interrégionalité* s'impose donc, puisqu'il faut bien dépasser certains cadres inadaptés pour de nouvelles ambitions.

C - Le renouvellement des ambitions de la politique d'aménagement et de développement des territoires, ainsi que les évolutions des logiques qui doivent présider à sa mise en oeuvre, aboutissent finalement à une conception globale de cette politique qui doit afficher **plusieurs caractéristiques** :

1 - Ce doit être une *"politique partagée"*, en ce sens que si elle est de la responsabilité centrale de l'Etat, elle est aussi de celle de tous les échelons de la vie administrative française (au premier chef, la Région....), sans compter la responsabilité croissante de l'Union Européenne ; simultanément, derrière les institutions, elle est fortement de la responsabilité des acteurs les plus divers qui participent à la vie de toute la cascade de territoires. Si c'est ainsi que la politique d'aménagement semble devoir être inévitablement conçue, il ne faut pas oublier

pour autant qu'au sein d'un tel champ complexe de relations, certains arriveront à mieux tirer leur épingle du jeu que d'autres.

2 - Ce doit être une *"politique coordonnée"* : la participation accrue d'un grand nombre d'acteurs fait de la qualité de l'articulation des rapports entre ces acteurs un des problèmes importants de la politique d'aménagement et de développement du territoire : l'aptitude des uns et des autres à savoir ajuster leurs ambitions constitue un des points centraux de la politique du développement des territoires (on pense notamment à l'articulation de la politique des régions avec les ambitions de l'Etat ou de l'Union Européenne).

3 - Ce doit être une *"politique sur mesure"* : la diversité des problèmes ne peut entraîner une unicité de solutions. A tous niveaux, la nécessaire "respiration" des acteurs et de leurs territoires, ainsi que la volonté d'adapter des solutions appropriées, doivent justifier l'existence de mesures discriminatoires et différenciées, voire inégales pour assurer l'égalité.

#### **D - Quelques enseignements pour une schéma régional : manager, aménager, ménager**

Notons tout de suite que ces principales caractéristiques d'une politique renouvelée de l'action en faveur des territoires vont inévitablement conduire à conférer à tout Schéma régional d'aménagement et de développement des territoires des fonctions majeures. Leur nature et leur portée découleront des propos ci-dessus. Dans cette perspective, trois fonctions (au moins) pourront être retenues :

**1. Manager les territoires** : cela revient à mettre l'accent sur la nécessaire organisation des territoires, c'est à dire, au premier chef, à consacrer l'intérêt d'une vision prospective de développement, assortie d'une définition précise des ambitions territoriales, d'une recherche de stratégies adaptées et d'une bonne perception des relations à assurer entre les acteurs....

Concrètement, cette fonction de management implique qu'au regard des évolutions notées plus haut, on réfléchisse aux moyens d'intensifier les liens qui doivent nécessairement unir les acteurs du développement : à bien des égards, de ce dernier point de vue, la problématique la plus déterminante pour l'avenir apparaît moins celle de la répartition des compétences, comme on l'évoque souvent, que celle de *l'articulation des compétences*.....

**2. Aménager la vie publique** : cela correspond à plusieurs types de préoccupations. Première préoccupation, favoriser la vie démocratique et conforter les conditions d'expression des citoyens.... Deuxième préoccupation : privilégier une plus grande lisibilité et surtout une plus grande continuité dans les politiques développées (même si elles doivent être réajustées en fonction des évolutions conjoncturelles) : trop de pratiques excessives de "stop ans go" entraînent des surcoûts des développement mal contrôlés de l'urbanisme et des infrastructures.... Troisième préoccupations : favoriser, voire redéfinir des découpages institutionnels pertinents au regard des problèmes contemporains : dans le cadre d'espaces élargis et de concurrence accrue, il s'agit de promouvoir des institutions

adaptées (régions) et des dynamiques correspondantes (interrégionalité)....  
 Quatrième préoccupation : assurer une meilleure régulation des divers systèmes politico-administratifs

existants ; si tout pilotage du développement du territoire à partir d'un niveau trop centralisé peut s'avérer inefficace, à l'opposé, tout pilotage trop multi-polaire comporte des risques évidents : confusion des rôles, incertitudes sur les responsabilités de chacun, enchevêtrements de compétences.... : faute d'arbitrage adapté, on risque vite de se voir conduit à l'arbitraire ; en réalité, selon les fonctions développées, il apparaît de plus en plus clair que l'ambition doit être d'agir au niveau le plus pertinent, consacrant autant le principe de subsidiarité ascendante que celui de la subsidiarité descendante....

**3. Ménager les espaces** : l'aménagement du territoire a trop souvent été conçu pour les villes et les liaisons inter-villes, en ne se préoccupant que d'environ 10% du territoire : on a négligé la "matrice" que constituait la nature. Le territoire est un tout. Sa survie implique la préservation "d'infrastructures naturelles" qui aident à l'aménagement et à la respiration de la matrice, et qui connectent entre eux les espaces naturels. Il s'agit aussi de garantir la préservation des ressources renouvelables, ou partiellement renouvelables (comme l'eau), car il n'existe pas une infinité des solutions dans un monde fini. Tout cela doit se traduire au final par des ambitions bien affirmées qui trouveront leur expression dans une transcription territorialisée des ambitions socio-économiques affichées. La planification physique, avec ses cartes et ses schémas, doit permettre de mieux prévoir les conditions d'occupation des sols et offrir une plus grande chance de "durabilité" (mais aussi de lisibilité) au développement envisagé....

Se fixer de telles ambitions suppose, là encore, concertation et négociation, afin d'assurer une production collective de repères et d'ambitions. Cela suppose aussi de reconsidérer la définition des lieux de décision compétents : ceux-ci doivent être en effet adaptés aux besoins, de façon à assurer la cohérence des politiques locales les plus diversifiées, et organisés pour permettre l'expression de tous ; ils doivent aussi disposer de compétences "ad-hoc" et suffisantes pour que les politiques définies revêtent la nécessaire efficacité ; tout cela peut impliquer une adaptation des règles juridiques qui définissent les droits de propriété et d'utilisation du sol.

Si ce sont là, dans le cadre d'une politique d'aménagement et de développement des territoires, plus décentralisée et plus démocratique, quelques unes des ambitions d'un schéma régional, reste malgré tout à justifier la légitimité et la nature des compétences des **régions** au sein de la démarche.

## CHAPITRE II - UN ACTEUR LOCAL : LA REGION

Dès lors que, dans le contexte d'une politique d'aménagement du territoire renouvelée, et aussi dans le contexte d'une économie de plus en plus ouverte et de plus en plus "immatérielle", on admet que la valorisation des territoires est appelée à jouer un rôle central, on est conduit à s'interroger sur le rôle de la Région, tant celle-ci apparaît comme le support institutionnel et territorial le mieux adapté aux défis contemporains.

Quelle est *l'importance* de cette dernière venue qui a réussi à s'imposer dans le paysage des institutions françaises ? Plus précisément a-t-elle la "dimension européenne" ?... Par ailleurs, si en matière d'aménagement et de développement des territoires, ses responsabilités ont été à plusieurs reprises consacrées, ses *compétences* sont-elles à ce point affirmées qu'elles puissent se prétendre comme un "chef de file" incontesté et comme le partenaire privilégié de l'Etat ?..... Enfin, n'apparaît-elle pas encore comme un *acteur handicapé* de la politique des territoires ?

### I - La Région, une nouvelle collectivité à la recherche du "gabarit européen"

L'histoire de l'émergence des Régions en France explique l'ambiguïté qui entoure souvent leur définition et rend encore difficile les comparaisons.

#### A - De la circonscription administrative à la collectivité territoriale

- *Au départ, un creuset de l'action de l'Etat* : aux lendemains de la guerre, la Région est avant tout conçue dans le cadre d'une planification fonctionnelle, comme une simple circonscription administrative qui doit servir de cadre ministériel aux actions de l'Etat : elle sert à décliner territorialement les politiques lancées et réalisées par les pouvoirs publics au niveau central, et constitue tout à la fois un cadre commun de l'administration et un lieu adapté pour des expériences de déconcentration.....

La loi du 5 juillet 1972 constitue une étape intermédiaire important : créant dans chaque circonscription d'action territoriale un établissement public qui prend le nom de "Région", elle fait de celle-ci une portion du territoire qui doit continuer de servir à l'articulation des services déconcentrés de l'Etat, mais aussi un établissement qui épouse les limites de la subdivision à laquelle il se superpose et qui possède les éléments d'un pouvoir naissant.

- *Progressivement, une promotion "par la petite porte"* : C'est la loi du 2 mars 1981, et non une loi constitutionnelle, qui crée la région collectivité territoriale et qui instaure vraiment *la régionalisation politique* : cette fois, il est prévu que la Région est dirigée par un conseil élu et qu'elle dispose d'un exécutif transféré au président du conseil régional. Consacrées par le suffrage universel, les Régions voient ainsi se modifier radicalement leur sort et leur signification politique, puisqu'elles constituent progressivement un champ nouveau de la démocratie.

Nées d'un souci d'évolution d'une administration centrale qui cherche à se débloquer et à organiser l'aménagement du territoire, les Régions françaises sont devenues progressivement un enjeu de la participation des citoyens à la vie politique. Cette évolution rejoint largement celle constatée au niveau des autres nations européennes, sans toutefois arriver encore nettement à se placer au niveau de l'Europe.

## **B - La recherche du "gabarit européen"**

- *"Plus d'Europe, donc plus de régions !"* Au fur et à mesure que s'est construite l'Europe, la plupart des nations se sont résolument engagées dans la voie de la régionalisation : le Danemark (1970) a réduit de 24 à 14 le nombre de ses comités et procédé à une nouvelle répartition de ses compétences entre territoires ; la RFA (1978) a diminué le nombre de ses kreiss ; dès 1970, l'Italie a entamé sa réforme régionale qui se poursuit encore ; progressivement, le Portugal a accordé des statuts de régions autonomes tandis que l'Espagne a progressivement développé le processus de décentralisation ; à leur tour, la Belgique (1980) et les Pays-Bas (1994) ont modifié leur organisation territoriale ; le Royaume-Uni lui-même (1997) a commencé à penser sa régionalisation.

- *"Les régions françaises : trop "grandes" ou trop "petites" ?* La sempiternelle question de la "taille" des régions trouve difficilement sa réponse dans l'examen des critères quantitatifs traditionnels (cf. Annexe I). Les régions françaises sont-elles "à la hauteur européenne" ? Tout dépend de savoir avec quel pays les comparaisons sont menées (l'Allemagne n'est pas le Portugal), sur la base de quels critères (superficie ? montant des budgets ? PIB par tête ?...), avec quel type de pouvoirs (compétences lourdes ? ou légères ?) et dans le cadre de quelle organisation (Etat fédéral ou non ?...). A bien des égards, la Région française ne constitue pas une exception en Europe ; en revanche, l'originalité française réside dans l'uniformité de leur régime, à l'exception de la Corse et des DOM, et dans la concurrence des départements.

En réalité, la "région européenne type" reste encore largement à définir, tant les cas de figure sont variés (10), et vouloir s'en rapprocher, constitue une sorte de démarche mythique ; en revanche, dans le cadre d'une forte décentralisation, concevoir des régions françaises à la dimension des problèmes nationaux ou européens, avec des compétences, un "micro gouvernement", et des moyens adaptés, reste un impératif pressant ; permettre et faciliter les relations interrégionales et transfrontalières, une obligation majeure (cf. infra).

On ne reviendra pas ici en détail sur l'intérêt que représente la valorisation et l'organisation du fait régional, notamment sur le plan économique, sauf pour rappeler que les Régions apparaissent comme des entités pertinentes pour faciliter le développement de certaines *fonctions déterminantes* : leur taille permet d'accueillir et de tirer le meilleur parti d'investissements externes ; leur dimension facilite le développement de services nécessaires à l'organisation de tout essor.... Elles apparaissent aussi comme des entités pertinentes pour permettre le renforcement de l'efficacité des facteurs, tant, à cause de leur taille, elle peuvent faciliter l'interconnexion et le croisement des compétences.

## **II - La Région, une collectivité qui a élargi ses compétences**

De façon très générale, le trouble qui entoure la définition des compétences des régions françaises est liée à l'ambiguïté de leur création : elle s'est tout autant inscrite dans une logique de déconcentration administrative que dans celle d'une décentralisation politique, de sorte que les relations de subordination aux pouvoirs centraux n'ont pas été éliminées pour autant ; par ailleurs, la consécration du principe de non-tutelle n'a pas contribué à éclaircir les relations avec les autres collectivités territoriales.

- Avant même de devenir une collectivité territoriale en 1982, la Région, aux compétences limitées et spécialisées, avait déjà vu ses compétences progressivement élargies : au départ, cantonnant celle-ci surtout dans des missions ordonnées autour du développement économique et social (article 4-I), la loi de 1972 avait envisagé des compétences facultatives (article 4-II) et le décret du 22 novembre 1974 avait permis de dessiner des formules de collaboration interrégionales ; d'autre part, l'Etat et les collectivités territoriales pouvaient déjà confier à la Région d'autres attributions, à condition que ce transfert s'accompagne de ressources correspondantes (article 4-III). Divers autres décrets (1975, 1976, 1981) avaient ouverts la voie à une politique de "déconcentration". Néanmoins, confinée dans le statut d'EPR, la Région ne pouvait pas se poser en représentant d'une "collectivité locale régionale" dont l'existence n'était pas reconnue.

- Avec la loi de 1982 érigeant la Région en collectivité territoriale, le cadre juridique change. Comme toute collectivité de ce type, la Région devait bénéficier d'une "clause générale de compétence" et, de ce fait, disposer "d'aptitudes légales" à intervenir au-delà des attributions légales de compétences.

En fait, cette idée reste contestée : pour beaucoup d'analystes, les compétences locales ne peuvent être que des "compétences d'attribution", selon la formule réalisée par la circulaire du 20 février 1986, et doivent dépendre de la répartition faite par le législateur entre les diverses collectivités. Le débat est loin d'être clos. Quoiqu'il en soit, au delà de cette controverse doctrinale, on peut poser que si, d'un côté, la Région se voit reconnaître, comme les autres collectivités territoriales, une vocation générale à s'occuper des problèmes qui concernent ses habitants (art. 59 de la loi du 2 mars 1982: "le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région"), d'une autre côté, toutefois, le champ est réduit, de sorte qu'au final, cette vocation apparaît plutôt "spécialisée". Si c'est là la thèse dominante (1), cela n'empêche pas que le domaine d'actions des régions n'a cessé de s'élargir : la théorie des "blocs de compétence" est de bien vaine portée ; cela n'empêche pas non plus qu'au delà de l'exercice de compétences strictement assorties de possibilités financières, tout pousse au développement d'un "pouvoir de gouvernance" tel que bien souvent le pouvoir réel des Régions déborde celui qui leur est traditionnellement reconnu.

## **A - Un domaine d'action qui s'est agrandi**

A côté des interprétations restrictives qui conduisent à cantonner le domaine d'action de la Région à l'intérieur d'un champ de compétences strictement limité, il faut prendre en compte le fait que la Région est de plus en plus autorisée, quand ce n'est pas invitée par l'Etat lui-même, à développer, comme le note J. Chevallier (1) des "actions débordant le cadre strict des compétences explicitement attribuées" : à des compétences énumérées s'ajoutent donc des compétences étendues.

### **1. Des compétences énumérées.....**

Les délimitations des compétences résulteraient d'un ensemble de textes, certains très généraux (lois du 2 mars 1982, des 7 janvier et 22 juillet 1983), d'autres plus spécialisés, portant sur la planification (lois du 1983), la formation et l'apprentissage (lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983, du 17 juillet 1992 et du décret du 14 janvier 1993...), les aides économiques (lois du 2 mars 1982, du 15 janvier 1988....) ou l'aménagement du territoire (loi du 4 février 1995).

Au travers de ces textes, la Région se voit reconnaître des attributions précises, bien connues, concernant finalement (a) le développement économique, avec la possibilité de développer des outils, d'intervention adaptée, et l'affirmation d'une certaine supériorité sur les départements et communes ; (b) la formation initiale (prise en charge des établissements du second degré la formation professionnelle et l'apprentissage) ; (c) la planification et la rédaction et la signature de contrats de plan ; (d) le développement local et l'aménagement du territoire... Ces deux dernières catégories de compétences sont d'ailleurs étroitement liées, car c'est souvent dans le cadre de la planification et des contrats de plan que les Régions ont pu mettre en place des dispositifs d'aménagement, pratiquement toujours en étroites liaisons avec les autres collectivités : très vite, la Région s'est imposée comme le bon niveau de réflexion et d'action pour une politique volontariste

d'aménagement. A noter qu'à côté des compétences générales attribuées aux régions en matière d'aménagement du territoire, les attributions plus disparates sont aussi assurées aux régions, telles la possibilité d'envisager des "prescriptions particulières" pour les zones littorales ou les massifs régionaux, la possibilité d'établir des projets d'intérêt général (PIG) qui s'imposent aux communes lorsqu'elles établissent ou modifient leur plan d'occupation des sols, la possibilité de donner leur avis sur les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM).

Mais les "compétences énumérées" de la Région ne se limitent pas à ces grands secteurs classiques : elle a reçu, en partage, d'autres responsabilités dans le domaines de l'urbanisme et de l'habitat (l'article 42 de la loi du 7 janvier 1983 permet au conseil régional de donner son avis sur la détermination des périmètres des schémas d'ensemble de communes qui dépassent 10.000 habitants), dans le domaine de la mise en oeuvre d'une politique régionale de transports, dans le domaine de l'environnement et du tourisme, dans le domaine de la prospective et de la coordination d'activités (dans la logique de la loi du 5 février 1995, la région doit élaborer des schémas régionaux et participer à l'organisation d'une Conférence régionale d'aménagement du territoire).... Cependant, l'énumération légale ne suffit pas à décrire le champ d'action des régions.

## **2 - Mais aussi des compétences « étendues »...**

Dans la pratique, les interventions des Régions débordent le cadre strictement défini des compétences, à la fois à cause du flou qui caractérise bon nombre de textes, mais aussi à cause du principe inscrit dans la Loi du 7 janvier 1983/article 35, selon lequel le « territoire français est le patrimoine commun de la nation ». Chaque collectivité en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences ; à partir de là, il devient possible d'intervenir dans le domaine de l'environnement, la culture... et « la théorie des blocs de compétence » est largement fissurée (la Loi du 4 février 1995 ne dispose-t-elle pas que « la loi (à venir) répartira les compétences de manière à ce que chaque catégorie de collectivités territoriales possède des compétences homogènes », ce qui revient à constater que tel n'est pas le cas, douze ans après les lois de 1983) ? De la même façon, la thèse selon laquelle les Régions auraient une « vocation spécialisée » perd de sa force...

De surcroît, savoir qu'aucune opération de quelque envergure ne peut relever d'une seule collectivité et que la Région a toujours la faculté de « passer des conventions » avec l'Etat et les autres collectivités (loi du 2 mars 1982 - article 59) contribue encore à élargir singulièrement le champ des possibilités d'intervention des Régions et leur donne automatiquement la compétence pour s'intéresser à de nombreux domaines d'action (cas de l'enseignement supérieur, environnement).

Certes, toutes les Régions n'ont pas tiré le même parti de la décentralisation : alors que certaines n'ont cessé d'étendre leur champ d'action, utilisant sans cesse les compétences nouvelles que leur donnait la Loi et allant même au-delà (surtout les plus « grosses » régions), d'autres, moins riches et

moins peuplées, se sont plutôt limitées au seul exercice des compétences « énumérées », sans trop s'engager plus loin.

Quoiqu'il en soit, **les Régions ne possèdent pas de compétences exclusives en propre**, dans la mesure où elles n'ont jamais la complète maîtrise d'un domaine : tout se passe comme si le législateur avait entendu atténuer la portée du changement de statut de la Région par le maintien, en ce qui la concerne, « d'une simple compétence d'attribution ». Du fait du principe de la non-tutelle d'une collectivité sur une autre, ou encore de l'échec (relatif) de l'idée de désigner des collectivités « chefs de file » dans certains domaines, du fait enfin des leçons d'expériences concrètes (les possibilités financières des régions sont réduites, les relations contractuelles entre collectivités n'ont cessé de se développer), il apparaît que les régions possèdent des compétences forcément *limitées* : les innovations liées à la décentralisation et à la régionalisation, sans être annihilées, ont été contenues pour amender le dispositif institutionnel plutôt que pour s'y substituer.

Cela fait d'ailleurs que, dans une certaine cacophonie, l'Etat demeure un agent principal d'impulsion et une instance privilégiée pour intervenir en cas de crise locale : à cause de l'interpénétration des compétences, de la juxtaposition et de l'emboîtement des micro-souverainetés grâce auxquels peuvent se développer des compréhensions larges du principe de libre administration (à moins que tout ne soit lié au développement des concurrences politiques), il est compréhensible qu'on ressent toujours ici ou là le besoin d'un « ensemblier extérieur » (N. Portier), garant d'une neutralité minimale. Ne peut-on expliquer de la sorte la création d'outils comme les Directives Territoriales d'Aménagement, instaurées par la Loi du 4 février 1995 ?

Finalement, tout cela fait aussi que les compétences régionales sont (1) :

- soit des *compétences partagées* : l'exercice de bon nombre de compétences régionales suppose dès le départ le recours à un système de partenariat avec l'Etat, avec les autres collectivités locales, voire avec d'autres acteurs locaux ; l'épisode du plan Université 2000 a probablement inspiré les auteurs de Loi du 4 février 1995 qui ont prévu qu'une collectivité pourrait être désignée comme « chef de file » en vue de la mise en oeuvre d'une compétence où la réalisation d'un projet qui concerne plusieurs collectivités locales (article 65) : cela revient à admettre que certaines collectivités, du fait de leur rôle, de leurs expériences, des moyens dont elles disposent... sont mieux à même que d'autres de mettre en oeuvre une compétence ;
- soit/et des *compétences concurrentes ou virtuelles*, résultant de la vocation qui permet à la Région d'intervenir dans certains domaines, mais qui sont aussi les domaines des autres collectivités ;

- soit/et des *compétences conditionnées*, dans la mesure où les Régions peuvent apporter, au nom de l'intérêt général, leur soutien à d'autres collectivités pour l'exercice de leurs compétences, mais « sans pour autant qu'elles puissent se substituer à elles, ni même prendre des initiatives parallèles ».

Dans tous les cas, les compétences développées par les régions sont « *sous surveillance* », dans la mesure où, comme toutes les autres collectivités, elles doivent s'harmoniser avec les politiques nationales, s'abstenant de venir contrecarrer leurs réalisations et devant y être « conformes ». De surcroît, l'Etat a gardé par-devers certaines attributions qui lui confèrent un droit d'ingérence dans l'exercice des compétences régionales. Enfin, dès lors qu'il est avancé explicitement que "les collectivités concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement des territoires"... (article 1 de la Loi du 7 janvier 1983), une coordination des activités s'avère indispensable... Ajoutons à tout cela que les faibles capacités financières des Régions font que leur objectif de « régler par leurs délibérations les affaires de la région » reste encore largement fictif.

Malgré tout, globalement, on peut estimer que les Régions, après avoir appliqué pendant vingt ans les politiques de l'Etat (tout en s'efforçant de peser sur elles), ont pratiquement réussi à définir plus librement leurs propres programmes depuis quelques années. Cela tient tout à la fois à la volonté politique des Régions d'affirmer leurs priorités, à l'évolution des contrats de plan et à la reconnaissance, dans certains domaines, d'une sorte de « leadership » par les autres collectivités.

## **B - Un pouvoir de gouvernance qui émerge.**

L'histoire très récent révèle que les textes attributifs de compétences aux Régions ne leur ont pas servi de carcan ; au contraire, la plupart du temps, ils ont servi de « point d'appui solide à partir desquels elles étaient à même de prendre pied dans de nouveaux secteurs d'intervention »... Certes, on peut toujours contester la délimitation géographique de certaines régions, nées de découpages parfois hasardeux et souvent beaucoup plus pensées comme une réunion de départements que comme des entités historiquement et anthropologiquement significatives. Certes, on peut (et on doit !) regretter la dimension insuffisante de certaines régions actuelles et les mauvaises articulations entre celles-ci et les grandes infrastructures urbaines. Certes, on peut (et on doit !) souhaiter que s'opèrent d'urgence des rapprochements entre les régions existantes... Néanmoins, il faut reconnaître que bien des facteurs aujourd'hui militent en faveur de la reconnaissance des Régions en tant que collectivité pertinente pour organiser certaines fonctions, tandis que bon nombre d'entre elles ont progressivement su saisir les opportunités qui leur étaient offertes pour développer les éléments d'un véritable « pouvoir de gouvernance ».

## 1 - Des facteurs favorables à l'extension des pouvoirs régionaux.

Quatre séries de raisons expliquent la conception extensive que les Régions ont progressivement affichée de leurs responsabilités, ainsi que la montée du « pouvoir régional » lui-même.

- tout d'abord *la volonté des Régions* : un grand nombre d'entre elles se sont résolument emparées des compétences qui leur étaient explicitement attribuées par les textes, depuis les responsabilités économiques jusqu'aux responsabilités en terme d'aménagement du territoire ; souvent même, elles ont anticipé sur les textes...
- ensuite, *l'action de l'Etat* a parfois joué en faveur des régions, dans la mesure où, par voie conventionnelle (contrats de plan) ou par accords (chartes, conventions, fonds communs...), elle a directement encouragé l'extension des domaines d'interventions régionaux. Certes, si les préoccupations financières de l'Etat ont souvent été au centre de ces pratiques, elles ont néanmoins permis à certaines Régions de s'engager sans ambages dans les voies qu'elles pouvaient souhaiter. Il n'en reste pas moins que transpire encore largement sous le tissu de la décentralisation, la forte trame d'un Etat jacobin et que, mis à part la compétence dévolue aux régions par la Loi du 5 février 1995 d'élaborer un schéma régional, aucune véritable construction juridique nouvelle récente n'est venue consacrer le développement de compétences accrues...
- il faut, de surcroît, noter que c'est aussi très souvent *l'Union Européenne* elle-même qui a constitué, et va de plus en plus constituer, le moteur de l'essor régional. L'Europe ne contribuera-t-elle pas plus à la lente émergence des pouvoirs régionaux que l'Etat ou les autres institutions publiques ?... Certes, on sait que l'Etat a le monopole de la négociation internationale. Mais il faut noter que plusieurs pratiques poussent progressivement les Régions à franchir une étape dans l'affirmation de leur rôle : Premièrement, elles siègent au sein du Comité des Régions d'Europe qu'elles ont largement contribué à créer.

Deuxièmement, il faut aussi noter que très souvent les pouvoirs régionaux apparaissent de plus en plus comme des « sites institutionnels privilégiés de l'intégration européenne » (12) et constituent le support de l'élaboration et de la réalisation des programmes communautaires ; ils sont même des partenaires à part entière de leurs correspondants européens (même si l'Etat intervient dans la relation). En tout cas, leur influence sur la politique de l'Union n'est pas négligeable. Certains programmes ne se sont-ils pas développés quasiment en dehors de la règle de l'additionnalité qui exigeait l'accord préalable et la participation de l'Etat ?

- enfin, l'extension du « pouvoir régional » correspond à un facteur déterminant : *l'attente des citoyens eux-mêmes*, comme tant d'analyses et d'enquêtes le

démontrent (14). Simultanément, elle correspond à la volonté de *nombreux élus* qui, dès les décrets de la régionalisation, ont sù s'emparer, de façon résolue, des compétences qui étaient désormais les leurs.

Si tant d'acteurs, de près ou de loin, ont participé à la construction de pouvoir régional, c'est que la conscience est bien prise que celui-ci est **à la dimension de bon nombre de problèmes contemporains** : s'il n'existe pas de taille idéale des régions, elles apparaissent malgré tout capable, de réussir des moyens pour développer maintes *fonctions* déterminantes : protection de l'environnement et organisation des espaces, coordination des services de transports, mise en cohérence des activités de formation et de recherche, articulation des offres territoriales assurées par les grands pôles urbains.

## 2 - Des formes concrètes de "gouvernance"

Le pouvoir des Régions déborde le simple pouvoir que leur procurerait la déclinaison de leurs compétences ou l'intensité de leurs politiques d'interventions financières.... Il tient largement à leur position d'institution intermédiaire dans un faisceau de relations verticales, entre le centre et la périphérie, ou de relations horizontales (procédures contractuelles, financements croisés....) qui "bousculent les rapports d'échelle" (A.Mabileau), en allant de l'infra-régional au transnational par des réseaux des plus complexes.

Ainsi, surtout quand ici ou là se manifeste une réelle mobilisation autour d'elle, la Région acquiert progressivement une position directrice en cristallisant la participation de nombreux acteurs locaux (bassins d'emplois, pays...), en les intégrant dans ses réseaux politiques et administratifs divers et en se posant finalement en arène privilégiée du développement local....

Cette consécration n'efface toutefois pas totalement un certain déficit de légitimité et une méfiance toujours persistante à l'égard des Régions.

Quoiqu'il en soit, le pouvoir régional, à l'intérieur de l'espace de la région, territoire, se caractérise par quatre fonctions-types :

- *une fonction d'organisation des jeux et des interdépendances des acteurs*, afin d'accroître les capacités du système productif et de ses composantes. Concrètement, ce pouvoir d'organisation a pris deux formes concrètes :

- *un pouvoir d'action sur les comportements*, essayant de faire évoluer les mentalités, modifiant les systèmes de référence, provoquant même des ruptures dans les attitudes dominantes, et surtout incitant au développement de visions collectives du futur ; cette action entreprise sur les comportements ne doit pas être sous-estimée, car de la capacité d'adhésion des acteurs à des représentations communes dépendra largement le succès de projets collectifs ;

- *un pouvoir de coordination* : son objet, avec plus ou moins de réussites, est de créer toutes sortes "d'externalités", étant donné l'importance des relations nouées entre acteurs et fonctions, et de réduire les "coûts de transaction"

nécessaires à l'établissement de ces relations. En pratique, à côté de la rédaction de "plans" et "schémas" (voir plus loin), ces actions de coordination se sont traduites, dans le domaine économique, par des soutiens aux stratégies de "face à face", aux stratégies d'organisation environnementale complexes, aux stratégies de réseaux, facilitant les circulations d'information, rapprochant les savoir-faire.... Elles se sont aussi traduites, dans le domaine politico-administratif, par une certaine organisation des rapports entre les divers échelons de la vie collective (Europe, Etat, département, villes...), l'essentiel étant souvent autant de revenir sur la définition des blocs de compétence que de savoir articuler toutes les compétences : ce souci d'organisation correspond finalement à cette idée majeure selon laquelle la performance globale d'une région dépend autant de la somme des performances des acteurs qui la constituent que de l'intensité et de la qualité des relations qui les unissent.

- *Une fonction de diffusion d'information et "d'intelligence" de toutes sortes*, à l'adresse des entreprises, formateurs, chercheurs.... Une des ambitions les plus efficaces de l'institution régionale est de plus en plus d'assurer toutes sortes de veilles (technologique; géo-politique...) au profit des acteurs régionaux.

- *Un pouvoir d'insertion dans des espaces élargis* : la position de la Région l'invite à assurer un pouvoir d'intermédiation avec les instances "supérieures" (Etat, union européenne)..., tout comme elle l'invite à favoriser l'insertion du couple territoire-entreprise dans le global.

### **III - La Région, un acteur handicapé de la politique d'aménagement et de développement du territoire**

C'est la Région que le législateur a consacré comme collectivité principalement compétente pour l'aménagement du territoire et principale partenaire de l'Etat dans ce domaine. Même s'il a fallu attendre 1986 et les premières élections des conseillers régionaux au suffrage universel pour que prennent complètement effet les dispositions de la loi du 2 mars 1982("le conseil régional... a compétence pour promouvoir le développement de la Région et l'aménagement de son territoire..."), la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification s'était déjà employée à tirer les compétences des choix opérés par les textes : elle avait prévu les modalités de participation des Régions au plan de la Nation, les modalités d'élaboration des plans régionaux et les modalités de contractualisation entre l'Etat et la Région. La loi du 5 février 1995 prévoyant l'élaboration d'un SRADT, est revenue sur ces questions, tandis que le décret du 30 mai 1997 a prévu les modalités d'association des collectivités territoriales à l'élaboration du SRADT. Ainsi, les Régions interviennent-elles à un double titre dans la politique d'aménagement du territoire : comme acteur de la politique régionale, comme les textes les y invitent, mais aussi comme partenaire de la politique nationale : à travers les contrats conclus avec l'Etat, elles contribuent à la réalisation de projets nationaux ; de surcroît, la quasi-totalité des grands projets de l'Etat bénéficient d'un cofinancement régional.

Lorsqu'il s'agit d'évaluer la pertinence d'une modification du contenu et de la portée du SRADT, instrument qui, par vocation, doit servir à organiser la politique

régionale d'aménagement du territoire, il importe de replacer cette politique dans un *double contexte* :

- tout d'abord, dans le contexte de *l'exercice de planification*, dans la mesure où celui-ci participe largement à dessiner les ambitions régionales dans le domaine de l'aménagement : les démarches de planification et d'aménagement sont liées ; mais comment se sont-elles articulées ?

- ensuite, dans le contexte des compétences des Régions, et notamment dans un domaine particulier qui concourt largement à l'aménagement des territoires, *celui de l'urbanisme*. Quelles sont ses compétences ? Sont-elles importantes ?

## **A - Planification et aménagement : les leçons des exercices de planification**

La mise en place des documents de planification régionale a très largement varié selon les régions et selon les trois époques de planification. Ces différences de conception relèvent aussi bien du positionnement doctrinal de la Région à propos de cet exercice planificateur que de la finalité assignée au plan régional. A partir des très nombreuses analyses typologiques menées sur le sujet, et plus particulièrement sur la base de l'expérience du XI<sup>e</sup> plan, on peut retenir les quelques leçons suivantes des exercices de planification.

### **1. Une grande variété de terminologies**

La dénomination des documents stratégiques régionaux n'a pas toujours été celle de "Plan régional". Si cette terminologie (5) a été retenue pour 12 régions (Bourgogne, Basse-Normandie, Nord-Pas de Calais, Aquitaine, Corse, Picardie, Bretagne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté et Lorraine), voire quatorze régions (avec Centre et PACA qui ont réalisé, mais non adopté ce document), sept ont préféré un substitut plus neutre, ou de moindre idéologique, tel "schéma" (Languedoc-Roussillon, Pays-de-la-Loire, Rhône-Alpes), "projet" (Haute-Normandie et Poitou-Charentes), "programme" (Auvergne), "protocole" (Midi-Pyrénées). Cette attitude flottante a permis d'alléger les contraintes inhérentes à l'élaboration d'un plan, telles que la définition précise des objectifs, des actions et des effets attendus ; elle a surtout permis d'affirmer la compétence propre de la Région en matière de développement et d'aménagement.... Enfin, il faut noter l'absence de document spécifique pour trois régions qui ont préféré mener des travaux de "prospective" (Alsace, Ile-de-France, Limousin).

### **2 - Un cadre de référence de plus en plus choisi pour l'action régionale**

Il apparaît, à l'analyse que le document stratégique des Régions a été pour la quasi-totalité d'entre-elles l'occasion d'inscrire leurs interventions dans un projet structuré, donnant des repères, déterminant les priorités, constituant en quelque sorte un cadre de référence. Cette volonté de constituer un cadre pour l'action se lit à travers les titres des avant-propos des divers plans régionaux : «un guide à l'action» (Bretagne, Champagne-Ardenne, Lorraine), «une stratégie pour l'action» (Haute-Normandie), «un acte de foi» (Rhône-ALpes), «un outil d'utilité commune» (Provence-Alpes- Côte-d'Azur», etc...

Généralement, la planification est perçue comme un «outil pour le changement», «un point de repère des politiques», «un instrument de mobilisation», «un contrat de projet»... Elle s'inscrit dans une logique de projet, mais conserve un caractère relativement souple et évolutif ; elle est un point de référence pour la définition des politiques ultérieures en même temps qu'un instrument de mobilisation des partenaires régionaux.

**Ceci étant, toutes les Régions n'adoptent pas la même attitude vis-à-vis de l'acte de planification** : en effet, les différences de terminologie ne correspondent uniquement à des différences de préoccupations idéologiques ; de surcroît, elles conservent souvent un aspect subjectif en ne traduisant pas toujours - de façon stricte - des perceptions identiques des démarches qu'elles veulent décrire. Au delà des vocables - il est possible, avec l'IERSO (5) de distinguer quatre types d'ambitions, selon le degré de précision et de sélectivité de document :

- des ambitions plutôt de *prospective*, avec des réflexions sans temporalité précise et une relative absence de moyens concrets pour répondre aux préoccupations de développement identifiées (Alsace, Limousin, Ile-de-France, voire Rhône-Alpes) ;

- des ambitions plutôt de logique de *planification*, avec des documents plus ou moins chiffrés ou des cheminements objectifs - plans d'action (Auvergne, Bourgogne, Bretagne, Franche-Comté, Lorraine, Basse-Normandie, Picardie, voire Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte-d'Azur) ;

- des ambitions de *réflexion stratégique*, avec une certaine souplesse dans la mise en oeuvre des priorités régionales énoncées (Aquitaine, Corse, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie, Poitou-Charentes) ;

- des ambitions de logique de contractualisation (Pays de la Loire, Champagne-Ardenne).

A noter qu'au cours des trois exercices, toutes les régions n'ont pas adopté en continu la même logique, passant d'une catégorie d'ambition à une autre. Dans le même temps, c'est vers la logique de planification que le plus grand nombre de régions ont évolué, abandonnant généralement la seule logique stricte de réflexion ou de contractualisation.

### **3 - Des contenus très divers**

Les nuances dans les ambitions affichées expliquent les divergences de contenu des plans. Les Régions ont peu suivi à la lettre les directives de la circulaire de 1992 qui préconise "qu'à chaque objectif défini corresponde un plan d'action» faisant appel à des compétences identifiées (...), avec une mise en oeuvre organisée sur un lieu géographique précis ou dans un domaine sectoriel circonscrit... ».

Toutefois, les démarches s'inspirent de ces préconisations : généralement, les plans comprennent un document prospectif (mais pas dans tous les cas), une analyse des enjeux régionaux et un diagnostic de la situation ; à partir de là, des choix prioritaires sont affichés, avec une traduction en objectifs et en actions plus ou moins structurées, avec (parfois) les programmes correspondants, voire les fonds à mobiliser correspondants.

A noter que, dans l'ensemble des cas, la programmation financière est quasi-inexistante, même si malgré tout des indications globales apparaissent dans au moins sept régions (5), avec un degré de ventilation thématique plus ou moins fin.

### **4 - Un plan de la Région (institution), plutôt qu'un plan de la région (espace)**

Longtemps considéré comme un instrument décentralisé de transcription des de développement des collectivités territoriales, le plan régional a progressivement été invité (circulaire Cresson) à devenir un instrument territorialisé, «visant à ordonner, voire à fédérer, dans une ambition commune, le projet de la région-territoire, les stratégies des différents acteurs intervenant ou opérant sur le territoire régional». En d'autres termes, il a été invité à satisfaire au "principe de convergence" des orientations stratégiques entre action régionale décentralisée et action régionale déconcentrée.... Dans les faits, cet agencement souhaité n'a pas souvent eu l'application escomptée et l'Etat n'a pas toujours été associé à la conception du plan régional. Le plan de la Région a été préféré au plan en région. Cette attitude correspond très largement soit au souci d'affirmer l'identité de la Région, soit/et à la volonté de traduire l'importance de la nouvelle Région collectivité comme "institution décentralisée de plein-exercice", "pool fédérateur", "pôle intégrateur de choix ascendants et descendants"...

### **5 - une affirmation continue de la pré-éminence de la Région**

Il apparaît de plus en plus clairement que la Région s'est affirmée comme le partenaire privilégié de l'Etat, la plaçant "en position tutélaire" par rapport aux collectivités infra-régionales.

A noter ici que quelques démarches régionales ont introduit *une réflexion interrégionale*, souvent au sens des "grands chantiers" de l'aménagement du territoire préconisés par la DATAR après le débat de 1990.

- Somme toute, de l'analyse des documents relatifs aux derniers exercices de planification comme des entretiens réalisés lors de la présente mission, il ressort **quelques attitudes communes de la part des Régions** :

- une nécessité largement avancée par toutes les régions (sauf trois) d'une réflexion prospective, celle du temps long, précédant un exercice de planification stratégique, celle du temps plus court ; les proportions d'efforts envisagés pour l'un ou l'autre de ces exercices apparaissent toutefois variables selon les régions ;
- un intérêt incontestable pour tout exercice de planification préalable à la rédaction des contrats de plan, même si, par le passé, la relation "réflexion-préparation des contrats de plan" n'a pas toujours été bien rigoureusement maîtrisée ; la contractualisation avec l'Etat reste largement la finalité la plus nettement avancée de toutes les démarches menées ;
- une importance très largement accordée à une nécessaire concertation avec les acteurs régionaux et les collectivités infra-régionales, et une importance (beaucoup moins unanimement avancée) d'une concertation entre la Région et l'Etat avant que se déroule la phase de rédaction des contrats de plan. Dans le passé, sur 13 cas analysés par l'IERSO (5), la concertation Région-Etat s'est opérée par intégration très en amont des processus des visions des uns et des autres (6 cas), ou par confrontation des points de vue, chacun ayant fait au préalable son exercice de son côté (6 cas) ; mais, pour tous, la concertation préalable "la plus en amont possible" reste sans aucun doute une condition réelle de réussite future.

Dans quelques cas (6 au moins), la rédaction d'un SRADT, tel celui prévu par la loi du 4 février 1995, est apparue comme une modalité de substitution au plan régional ; dans tous les cas, il a conservé ses critères de management stratégique.

## **B - Des pouvoirs régionaux limités en matière d'aménagement et d'urbanisme**

Si la vocation de la région en matière d'aménagement et de développement des territoires est largement affirmée, en général, ses compétences sont "encadrées" et, en particulier, son pouvoir en droit de l'urbanisme bien restreint.

### **1 - Des compétences encadrées en matière d'aménagement du territoire**

De façon très générale, c'est l'Etat qui est avant tout le responsable central de la politique d'aménagement du territoire : il fixe les grandes orientations qui dépassent le cadre régional et, à des fins de solidarité, il met en oeuvre des politiques redistributives.... Les compétences de la Région sont forcément encadrées par un vaste ensemble de dispositions qui entourent nécessairement tout schéma régional. Plusieurs catégories de dispositions peuvent être distinguées :

a) - La première catégorie est constituée par **des documents généraux d'aménagement de l'espace** :

- Il s'agit des *lois d'aménagement et d'urbanisme* c'est à dire, outre le principe d'équilibre de l'article L.121-10 du code de l'urbanisme, la loi littoral (articles L.146-1 et suivants du code d'urbanisme), la loi montagne (articles L.145-1 et suivants du d'urbanisme), les règles applicables dans les zones de bruit au voisinage des aérodromes (articles L.147-1 et suivants du code d'urbanisme), et la loi d'orientation pour la ville (du 13 juillet 1991 - art. 6).

S'agissant de règles de nature législative, elles s'imposeront à tout futur schéma régional. Celui-ci pourra, semble t-il, comporter "des modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme, adaptées aux particularités géographiques locales (cf. Y. Jegouzo) : on peut concevoir que le schéma régional précise les conditions d'application de telle ou telle disposition des articles L.146-6 du code de l'urbanisme (par exemple, qu'il identifie les espaces naturels littoraux à protéger en cas d'application de l'article L.146-6).

- Dans cette première catégorie de documents, il convient d'ajouter les *Directives Territoriales d'Aménagement (DTA)* créées par la loi du 4 février 1995.

Ce concept a été introduit à la suite du rapport du Conseil d'Etat "Pour un droit de l'urbanisme plus efficace" (1992) : à l'origine, ces DTA étaient destinées à remplacer les schémas directeurs : il s'agissait, face à l'inéquation des anciens SDAU, de définir des normes d'échelle supra-communale, sans introduire pour autant une nouvelle échelle de planification. Depuis, elles sont devenues un outil stratégique (DTA), créées par la loi du 4 février 1995.

L'ambition de ces directives est claire : elles peuvent, sur certaines parties du territoire, fixer les orientations fondamentales de l'Etat, en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Elles fixent les principaux objectifs de l'Etat" en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages"... Les lois d'aménagement et d'urbanisme sont opposables aux DTA.

Elles peuvent également préciser, pour les territoires concernés, "les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme, adaptées aux particularités géographiques locales (article 4).

Au regard de la loi du 5 février 1995 et en fonction de l'interprétation qui en a été donnée par la doctrine administrative et les réponses qui ont déjà été apportées par la jurisprudence dans le cadre de contentieux des normes qui ont été requalifiées de DTA (13), il apparaît ainsi que :

- les DTA sont *des outils de l'Etat* au service de l'aménagement du territoire dont elles constituent des applications territoriales ; elles s'inscrivent dans une logique de politique globale et ont vocation à assurer une expression claire des politiques de l'Etat ; il apparaît toutefois possible que la Région puisse être à l'origine des DTA ; la question se pose alors de la co-existence éventuelle de deux types de DTA ;

- les DTA peuvent comporter *trois composantes* : la première est obligatoire (elle concerne les infrastructures surtout celles qui sont de la compétence de l'Etat et les modalités de protection des espaces) ; les deux autres composantes sont facultatives : elles concernent "les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement..." ainsi que "les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme" ; ces dispositions d'orientation, qui ont surtout des portées pédagogiques, donnent toutefois à l'Etat une compétence subsidiaire en matière d'aménagement et lui permet de poser des principes d'aménagement qui conditionnent la mise en oeuvre par les communes de leur politique d'urbanisme (ou par les départements de leur politique d'aménagement rural) ; la seule limite est que les DTA ne comportent pas de règles trop précises qui auraient pour conséquence de vider de leur contenu les compétences accordées par les lois de décentralisation aux collectivités territoriales ; en ce qui concerne "les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme", les prescriptions de l'Etat ne peuvent s'éloigner des dispositions générales et porter véritablement atteinte à l'autonomie des communes ;

- les DTA ont *des portées variables* selon les contenus considérés. Une partie d'entre elles aurait une portée normative forte, notamment celles qui régleraient les conflits d'usage des espaces (environnement à protéger, destination prioritaire des espaces....) ; elles devraient s'accompagner de documents cartographiques ; une autre partie serait seulement un "instrument de réflexion et de prévision pour aménager l'espace"... En tous cas, les DTA sont des instruments d'action spatiale ; elles n'ont pas vocation à se multiplier.

- si les DTA relèvent de la responsabilité pleine et entière de l'Etat, mais les DTA sont élaborées *en association avec les diverses collectivités territoriales* ; ce n'est donc ni une procédure de co-décision ou de compétences partagées, ni une procédure d'élaboration unilatérale concernant l'Etat seul et excluant toute association ou consultation.

Les divers documents d'urbanisme devront être compatibles avec l'ensemble des dispositions des DTA, dès lors qu'elles auront été approuvées en Conseil d'Etat.

- actuellement, le gouvernement a souhaité conduire une expérimentation des DTA sur *six sites* (Alpes-Maritimes, aire métropolitaine marseillaise, estuaire de la Loire, estuaire de la Seine, Alpes du Nord, aire urbaine de Lyon).

- De surcroît, dans cette même première catégorie de dispositions, il faut encore inclure les *schémas régionaux valant DTA*. C'est le cas du schéma directeur de la région Ile de France (SDRIF) qui "détermine la destination générale des différentes parties du territoire, les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement", et "la localisation préférentielle des extensions urbaines ainsi que des activités industrielles, artisanales, agricoles, forestières et touristiques". Ces termes conduisent à penser (8) que le contenu du SDRIF est plus précis que celui des DTA qui ne concernent que "les orientations fondamentales" ou "les principaux objectifs de l'Etat".

C'est un document opposable à toutes les collectivités publiques. Le caractère particulier du SDRIF est justifié par les caractères très spécifiques de la région d'Ile de France par rapport aux autres régions françaises ; sa fonction de capitale, mais aussi la nécessité d'organiser au mieux l'aire de fonctionnement d'une métropole concentrique de plus de 10 millions d'habitants, ont été régulièrement avancés. Dans ce contexte, il apparaît assez clairement que, malgré les difficultés et même les limites rencontrées, l'extension de l'agglomération urbaine n'aurait pu être maîtrisée et structurée de la sorte. Aujourd'hui encore, "la nécessité d'une coordination de l'aménagement et du développement reste forte" et le besoin d'un outil de pilotage reste entier.

Il en va de même pour le schéma de la Corse (loi du 7 janvier 1983) ou celui des régions d'Outre-mer (loi du 2 août 1984) qui ont la même portée que les DTA et sont donc opposables aux documents d'urbanisme.

- Enfin, dans cette première catégorie de documents, il faut inclure les *chartes de parcs naturels nationaux* : depuis la loi du 8 janvier 1983, elles sont opposables aux documents d'urbanisme qui doivent dorénavant être compatibles avec leurs dispositions (C. rural, article L.244-1, al. 4).

b) La seconde catégorie de documents est **constitué des documents sectoriels d'aménagement de l'espace**. Ceux-ci ont proliféré et définissent des prescriptions ou des orientations dont le champ d'application est généralement défini par référence à des documents graphiques.

Dans cette catégorie, on évoquera *les normes sectorielles avec lesquelles les documents d'urbanisme doivent être « compatibles »*. Il s'agit des « plans d'expositions au bruit » (loi n° 85-696 du 11 juillet 1985), des « directives paysagères » (loi n° 93 -24 du 8 janvier 1993), des « schémas de mise en valeur de la mer » (SMVM), instituées par la loi du 7 janvier 1983 (ce qui n'ont pas connu, il faut le dire, de grands développements).

Dans cette même catégorie, on ajoutera les normes sectorielles opposables à certaines actes d'occupation du sol. Il s'agit des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (loi du 3 janvier 1992), des schémas départementaux des carrières (loi n° 94-603 du 11 juillet 1994), des lois relatives aux déchets.

c) la troisième série de documents est constituée des **servitudes d'utilité publique**. Celles-ci sont nombreuses. On évoquera les dispositions concernant la protection du patrimoine tant matériel que culturel, les sites classés et inscrits dans la loi du 2 mai 1930, les réserves naturelles de la loi du 10 juillet 1987, les zones de protection de patrimoine architectural, urbain et paysager de la loi du 7 décembre 1983 modifiée par la loi du 8 janvier 1993, les plans de prévention des risques naturels...

## 2 - Des compétences limitées en matière d'urbanisme

Le territoire français étant « un patrimoine commun de la nation, chaque collectivité en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences ». Très concrètement, en matière de droit d'urbanisme, les compétences de la Région sont limitées et quelques rares pouvoirs peuvent être repérés :

### *- un pouvoir réglementaire*

Si les Régions ne disposent pas d'un pouvoir réglementaire concurrent de celui du Premier ministre, la loi peut toujours leur reconnaître ce pouvoir, mais la délégation doit être expresse et précise. Et pour éviter toute ambiguïté avec les pouvoirs de l'Etat, il suffirait que le législateur donne aux autorités de la Région qu'il entend doter d'un pouvoir normatif autonome "une compétence de principe", c'est-à-dire qu'une loi dispose que "la région est compétente dans toutes les matières autres que celle qu'elle réserve à la compétence des autorités de l'Etat" (M. Joyau).

### *- l'existence de projets d'intérêt général*

Le mécanisme des projets d'intérêt général procède du désir de faire en sorte que les prescriptions locales d'urbanisme n'empêchent pas les opérations immobilières qu'envisagent des institutions administratives. Ce mécanisme est une contrepartie de la décentralisation : les collectivités locales sont maîtresses de leur réglementation d'urbanisme ; elles ne doivent pas élaborer celle-ci dans l'ignorance des projets des autres personnes politiques.

Issu de la loi du 7 janvier 1983 (articles L121-12, L121.1.1., L123.1.3., L.123.1., L127.7.1. du code d'urbanisme), le projet d'intérêt général se définit par son auteur (Etat, région, département, commune...), par son objet (équipement d'un site, protection du patrimoine naturel ou culturel, prévention des risques, aménagement agricole et rural...), par ses caractères (d'utilité publique et formalisé). Les conséquences qui peuvent être tirées de la qualification de projet d'intérêt général ont pour cible les schémas directeurs ou les plans d'occupation des sols : "ils doivent respecter les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre des projets d'intérêt général » (article L123.1. du Code d'urbanisme). La non-prise en compte d'un projet d'intérêt général porté à la connaissance de la commune rend le plan d'occupation des sols illégal (T.A. Bordeaux - 22 mai 1986).

### *- l'élaboration des Chartes des parcs naturels régionaux*

Si les PNR ont vocation à ne couvrir que certaines parties de territoire régional, leur charte constitutive est élaborée par la Région, en accord avec l'ensemble des collectivités territoriales concernées ; approuvée par décret, les documents d'urbanisme locaux doivent y être compatibles (loi du 8 janvier 1993). Il est à préciser que la Région doit recueillir *l'accord*, et non pas l'avis des collectivités concernées.

Dans l'hypothèse où le SRADT aurait une portée juridique réelle, il conviendrait évidemment de s'interroger sur sa compatibilité avec la charte des PNR, les espaces concernés pouvant (éventuellement) se recouper. Le problème se pose déjà en ce qui concerne le SDRIF, dans la mesure où il est avancé que certaines dispositions du SDRIF seraient en contradiction avec la charte du nouveau parc naturel régional du Vexin.

*- un pouvoir d'avis*

En vertu de l'article L110 du Code d'urbanisme, qui impose aux collectivités publiques d'harmoniser, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace, les Régions sont associées à l'élaboration de tous documents d'urbanisme, que ceux-ci soient élaborés sous la responsabilité de l'Etat (DTA, ou des communes (POS)).

*- le Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT)*

Aux termes de la loi du 4 février 1995 (article 6), « le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire exprime des orientations fondamentales en matière d'environnement, de développement durable, de grandes infrastructures de transport, de grands équipements et de services d'intérêt général. IL veille à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'Etat et des différentes collectivités locales dès lors que ces politiques ont une incidence sur l'aménagement et la cohésion du territoire régional ». L'alinéa 2 précise qu'il « prend en compte les orientations de schéma national d'aménagement ou de développement »... et « que les projets d'investissement de l'Etat ainsi que ceux des collectivités territoriales et des établissements publics lorsque ces projets ont une incidence sur l'aménagement du territoire de la région ».

Ce SRADT possède certaines des **principales caractéristiques suivantes** :

- ce schéma confirme le rôle de la Région en matière d'aménagement du territoire : il est élaboré et approuvé par le Conseil Régional, après concertation des départements, communes, chefs-lieux de département ou d'arrondissement, des communes de plus de 20 000 habitants et les groupements de communes compétentes en matière d'aménagement ou d'urbanisme. Avant adoption, ce schéma est mis, pour consultation, à la disposition du public pendant deux mois. Un décret du 30 juin 1997 a prévu les modalités de consultation obligatoire. Si « le Conseil régional fixe les modalités de l'association des personnes publiques à l'élaboration en SRADT », il prévoit que ce sont « les préfets des départements concernés qui communiquent la liste des groupements de communes compétents... ».

L'Etat n'est donc pas directement associé à l'élaboration du SRADT, comme cela fut demandé lors du débat relatif à l'adoption de la loi (amendement n° 148 au Sénat).

- Ce schéma s'analyse plutôt comme *un document d'orientation à long terme*, souhaitant fixer des « orientations fondamentales » *beaucoup plus que comme un document de stricte planification*. Il doit d'ailleurs faire l'objet d'un réexamen tous les cinq ans et être ensuite complété par le plan régional, prévu par l'article 28 de la loi du 7 janvier 1983 : c'est ce plan qui arrête « les priorités à mettre en oeuvre pour la réalisation du schéma régionale pour une durée de cinq ans, en matière d'aménagement et du développement du territoire » ; le contrat de plan fait la fonction de lien entre le schéma national, le schéma régional et le plan régional.

- le SRADT (loi de 1995) n'a *pas de portée obligatoire* (sauf en ce qui concerne le schéma de la Corse et celui des régions d'Outre-mer qui, fusionnés avec les schémas régionaux en vigueur, reçoivent de ce fait une portée juridique - Art. 34 bis de la LOADT). Document de référence-indicatif, il n'est donc pas opposable aux documents d'urbanisme, schémas directeurs et POS. En revanche, il doit veiller à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'Etat et celles des autres collectivités.

- Ce document est donc *beaucoup moins autoritaire que des schémas de même type établi dans les autres pays de l'Union Européenne*. Il est à noter que dans ces pays, on trouve des préoccupations communes (cf. Annexe II) : prévoir et planifier les opérations de développement, « aucun d'entre-eux ne s'en remettant à la main invisible du marché » ; ensuite, articuler les principes généraux définis au plan national et les principes définis par les autorités locales, évitant que les compétences locales soient grignotées par des règles supérieures trop précises. Double résultat de ceci : il existe pratiquement partout une hiérarchisation généralisée des compétences ; par ailleurs, une forte pratique du partenariat est observée ;

- Enfin, il faut noter que si des réflexions ont été entamées dans la perspective de la rédaction de ces SRADT, « formule loi 1995 », *aucune d'entre elle n'a réellement abouti à ce jour*, à cause des délais et aussi parce que ce SRADT devrait prendre en compte les orientations du SNADT et les schémas sectoriels... qui n'ont pas vu le jour.

Alors que certaines Régions déclarent avoir entamé des « travaux prospectifs » (Limousin, Bretagne...) d'autres parlent plutôt d' « études préalables » (Aquitaine, Auvergne, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur). La procédure SRADT proprement dite n'a pratiquement pas été lancée (sauf Auvergne, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées).

Si la Région est appelée à jouer un rôle majeur, et renforcé, au sein de la politique d'aménagement et de développement du territoire, reste enfin à préciser comment une éventuelle modification du statut du SRADT serait susceptible de mieux lui permettre de jouer ce rôle.

## **TITRE II**

### **Un instrument d'aménagement et de développement : le schéma régional**

Dès lors qu'on envisage de renforcer le pouvoir des Régions sans pour autant prétendre remettre en cause les principes et les modes de la décentralisation, accroître leurs prérogatives dans un des domaines qui leur est le moins contesté, celui du développement et de l'aménagement du territoire, peut apparaître comme une pente tout à fait naturelle.

Plus précisément, c'est à travers une révision du contenu et de la portée des schémas régionaux d'aménagement des territoires (SRADT) que ce renforcement du pouvoir des Régions pourrait être envisagé.

Si l'on s'engage dans cette voie, il apparaît tout à fait logique de se poser une série de questions relatives à l'évolution de ce SRADT :

- La première concerne *l'existence* même des SRADT : Est-elle nécessaire ? Pourquoi ?

- La seconde question concerne *le contenu* de ce SRADT : Comment pourrait-il se construire ? Que devrait-il inclure ?

- La troisième question concerne *les modalités d'élaboration* de ce SRADT : Qui est serait responsable ? La Région seule, ou la Région et l'Etat ? .....

- La quatrième question concerne *la portée* de ce SRADT : Quels seraient les effets de ses prescriptions ? Devraient-elles être opposables ? A qui ? Comment ?.....

- I - Faut-il un SRADT ? Et pourquoi ?
- II - Quel pourrait-être le contenu d'un SRADT ?
- III - Qui élaborerait le SRADT ? Et comment ?
- IV - Quelle serait la portée de ce SRADT ?

## 1ère question : Faut-il un SRADT ? Et pourquoi ?

A l'heure où se développent de nombreux courants libéraux et où les réticences apparaissent bien fermes à l'égard de tout ce qui pourrait s'apparenter, de près ou de loin, à un regain de "planification", de "prescriptivité", voire "d'autorité"....., bien peu d'avis sont pourtant émis à l'encontre de la construction d'un "schéma régional", à condition qu'on ne s'enferme pas dans ce vocable et qu'on veuille bien accepter de préciser son contenu et sa portée.

Dans le même temps, l'intérêt en faveur du développement d'un tel schéma est d'autant plus fort qu'on sait prendre en compte les principales évolutions contemporaines évoquées plus haut (importance croissante de rôle des régions, modifications de bon nombre de modalités de régulation, émergence d'une nouvelle conception d'aménagement du territoire....) , ainsi que les aspirations les plus notoires des citoyens (recherche de plus d'équité, besoin accru de démocratie locale....).

*Trois séries d'arguments* peuvent être ici retenues, à la fois pour justifier la nécessité d'un schéma et simultanément pour définir les principales ambitions et les modes d'élaboration de celui-ci.

### 1 - L'élaboration d'un SRADT : une façon d'assurer une organisation anticipatrice

On sait que les territoires sont au coeur d'un incontournable processus de recomposition : l'effacement des frontières et la construction européenne, la libéralisation du commerce international, la libre circulation des capitaux, le développement accéléré des communications et la baisse des coûts de transports, l'essor de nouvelles technologies de l'information, l'accélération des processus de délocalisations ou de relocalisations... etc..... sont autant d'événements qui vont contribuer à la fragilisation des territoires, à l'augmentation des risques d'éclatement, économiques et sociaux et à l'affaiblissement des actions territoriales des Etats.

Par ailleurs, on sait que les mécanismes du marché ont des limites : certes, ces mécanismes sont particulièrement adaptés pour permettre d'effectuer une régulation rapide et souvent efficace du processus économique ; mais il est vrai qu'ils sont relativement "myopes" par rapport aux territoires : ceux-ci se gèrent et s'organisent dans le long terme ; ils ont besoin de temps. Or, la plupart des décisions qui les concernent sont des décisions de court terme, liées à des soucis de rentabilité immédiate ; elles peuvent se révéler désastreuses à plus longue échéance, soit parce que la rentabilité du marché s'est effondrée, soit parce que les conditions de concurrence ont joué à l'encontre des acteurs concernés.... Les coûts sociaux pour la collectivité peuvent être alors très élevés, qu'il s'agisse de ceux liés à l'urbanisation (9), à la gestion de l'espace, à la dégradation des services publics.... Dans ces circonstances, un schéma régional présente **plusieurs atouts** :

- Un schéma régional peut constituer un instrument privilégié pour *anticiper* effectivement les événements et pour permettre l'évolution, voire la survie de zones territoriales qui sans cela risqueraient d'éclater à plus ou moins longue échéance. Cela est d'autant plus concevable que bon nombre des transformations sont très largement prévisibles voire maîtrisables, dès lors qu'on accepte l'idée d'évolution et qu'on souhaite s'y prendre à temps.

- Un schéma régional peut aussi constituer un cadre pour définir *les indispensables priorités* que les territoires doivent se donner et préciser les moyens majeurs pour les atteindre. On sait, à cet égard, combien, par exemple, peut-être dangereuse une certaine "myopie" des agents par rapport à leur fonction ; de la même façon, on sait combien peut être dangereuse une insuffisance d'épargne due à un "effet de passager clandestin" (et au fait qu'on a plutôt tendance à bénéficier des effets externes de l'effort d'épargne de ses contemporains plutôt que d'épargner soi-même). Tout cela invite à poser sous un angle nouveau le problème des *choix d'investissements* des collectivités publiques décentralisées ; derrière ceci se trouve aussi posée la question des critères à prendre en compte pour juger des effets des investissements (irréversibilité, bien-être des générations futures.....), ainsi que celle des taux d'actualisation à retenir pour décider d'une action régionale (surtout en situation d'asymétrie d'information)... Simultanément, tout cela invite à définir les *modalités d'arbitrage* entre des projets concurrents, de façon, par exemple, à éviter des sur-investissements et des allocations perverses des facteurs.

- Un schéma régional peut se révéler enfin utile pour *organiser* les actions des uns et des autres, favorisant une conciliation entre les tendances du "sur-place" et du repli, qu'il serait dangereux de vouloir étouffer, et les tendances de l'évolution et de l'ouverture, qu'il importerait d'encadrer.

## **2 - L'élaboration du SRADT : une façon d'accroître l'efficacité économique et sociale des territoires**

Fortement marqué par le souci de conférer à l'Etat le soin de pallier les inégalités sociales et territoriales, la loi du 4 février 1995 n'accordait qu'une part minimale de pouvoirs aux Régions : le SRADT définissait simplement les "orientations fondamentales" en matière d'environnement, de développement durable, de grandes infrastructures de transport, de grands équipements et de service d'intérêt général (article 5) ; il veillait aussi à "la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'Etat et des différentes collectivités territoriales", dès lors que ces politiques avaient "une incidence sur l'aménagement et la cohésion du territoire national"....

Un futur schéma régional devrait permettre de renforcer les capacités des territoires régionaux en conférant aux Régions des responsabilités accrues en matière d'organisation, facilitant la cohérence des stratégies et l'articulation des politiques avec celle de l'Etat.

*a - La Région doit assurer une fonction de **mise en cohérence**.*

Cette fonction fait partie de la nature même de la Région : la relance de la régionalisation de 1982 s'est d'abord faite à travers les procédures de planification; dans les lois de 1983, la Région se voit confier des missions d'élaboration de "schémas prévisionnels", de "plans régionaux", de "programmes régionaux". Depuis longtemps, tout se passe donc comme si le législateur avait voulu faire des Régions "les instances privilégiées d'agrégation des préférences locales" (J Chevallier). Dans bon nombre de domaines, elles ont tenu ce rôle, et un renforcement de celui-ci s'impose. Bien des raisons y poussent :

- On sait, tout d'abord, qu'une des clés les plus importantes de la réussite du développement des territoires est la qualité et l'intensité des relations entre acteurs : dès lors qu'on attache une importance majeure à la "capacité organisationnelle" des forces régionales dans le nécessaire accroissement de la compétence globale, un schéma régional peut constituer, de façon très générale, une occasion privilégiée de réduire certaines oppositions et de coordonner des projets concurrents, autour d'ambitions partagées : grâce au renforcement de ce processus de concertation, il devrait devenir de plus en plus aisé d'ajuster les actions publiques et privées au service des territoires, de même qu'il devrait devenir de plus en plus aisé d'éviter double-emplois et développements excessifs de capacités productives... Cette fonction de cohérence s'impose d'autant plus que, dans certains domaines, tel celui de l'aménagement du territoire ou de l'environnement, les frontières de compétences ne sont pas bien établies.
- Le schéma devrait être aussi une occasion privilégiée d'envisager la réalisation, dans les meilleures conditions de coûts et de rapidité, d'opérations souvent complexes.
- De la même façon, il devrait être une occasion de mieux faire circuler certaines informations, énergies incontestables de développement des compétences.
- Enfin, le schéma devrait être une occasion de prévoir, réaliser, accélérer une organisation efficace de l'espace : de ce point de vue, les processus d'élaboration du schéma devraient permettre d'accélérer la définition des fameux "territoires pertinents" pour l'action locale.

Attention ! Affirmer la responsabilité de mise en cohérence induit une volonté et une capacité *d'arbitrage*. Faute de quoi, les priorités ne se dégageront pas.

#### ***b - La Région doit assurer une fonction d'articulation***

Dans un Etat qui serait complètement centralisé, il serait tout à fait logique que les problématiques du territoire tiennent une place tout à fait secondaire : les Pouvoirs Publics pourvoiraient à tout... En revanche, dans un Etat décentralisé, ou en voie de l'être, comme en France, le problème se pose en des termes tout à fait différents : bon nombre de collectivités disposent d'une sorte de compétence quelque peu "naturelle" à aménager le territoire. Il n'est guère contestable, dans ces circonstances, qu'une loi qui attribuerait les compétences d'aménagement et de développement à une seule collectivité "serait inévitablement violée, tournée,

ignorée" note Y. Madiot : le territoire est, par définition, le siège d'activités et de compétences de plusieurs autorités.

Il devient donc nécessaire d'articuler ces compétences; c'est déjà manifestement de la responsabilité de la Région qui a reçu parmi ses "compétences énumérées" (cf plus haut) d'être leader en matière d'aménagement des territoires. Cette responsabilité d'articulation s'opère dans "le sens descendant", avec les collectivités qui lui sont "supérieures" : (l'Union Européenne et l'Etat) ; dans le "sens horizontal", avec les autres Régions (dans l'esprit de l'interrégionalité) ; dans "le sens ascendant" avec les collectivités "infra-régionales" (départements, villes, communautés de communes, pays....). Conférant une nette vocation d'articulation à la Région, on consacrerait ainsi le fait qu'elle apparaît progressivement comme la collectivité territoriale la mieux adaptée pour, d'un côté, faciliter l'insertion de la France dans une organisation européenne décentralisée et , d'autre côté, participer à l'organisation des dynamiques des diverses autres collectivités.

En tous cas, à un moment où il va bien falloir progressivement procéder à une recomposition générale des rapports entre l'Etat et ses territoires, à un moment de l'histoire qui marque la fin d'un temps où tout se décidait autour du centre de gravité de l'Etat-Nation, à un moment où les Pouvoirs Publics centraux définissent des Schémas de services collectifs qui fixent les ambitions de l'Etat, la Région va devoir jouer un rôle majeur dans *la transcription territorialisée de ces ambitions* et dans leur approfondissement.

**Un risque subsiste** : que les schémas régionaux soient seulement considérés comme des outils servant à relayer ceux de l'Etat, ou encore comme des outils servant à "re-centraliser" les politiques, en lien avec les seuls objectifs des schémas de services. Il importe donc de rappeler que la Région est (aussi) un lieu de projets, propres et originaux. *Réduire sa fonction à celle d'une simple courroie de transmission des directives nationales serait alors contraire à l'esprit et aux ambitions de la décentralisation.* Ce serait aussi revenir à la situation antérieure où la Région était une circonscription administrative de l'Etat (cf. Titre I).

Il est d'ailleurs une première façon de réduire ce risque, c'est **d'associer très étroitement les Régions à l'élaboration des schémas de services collectifs.** Il est alors suggéré un parcours en aller-retour :

- les Régions réfléchissent à des avant-projets
- l'Etat procède à des arbitrages et publie ses schémas de services
- les Régions arrêtent leur SRADT en intégrant ces schémas

Il est une autre façon de ne pas réduire la Région à une circonscription administrative de l'Etat : c'est que, dans le cadre des schémas de services nationaux, **la Région prenne la responsabilité de ses prescriptions** et qu'elle assure la transposition régionale des prescriptions nationales.

Quoiqu'il en soit, le développement de ces fonctions de cohérence et d'articulation devrait permettre d'introduire un peu plus de *lisibilité* dans les

intentions (et les actions) des acteurs et dans l'identification de leurs responsabilités respectives.

### 3 - L'élaboration d'un SRADT : une façon d'enrichir la démocratie

La démocratie a pour but la libre expression des citoyens ainsi que la reconnaissance et la garantie de leurs libertés. Alors que le développement d'un "droit territorialisé" constituerait une avancée dans ce sens, une pratique contractuelle renforcée faciliterait l'expression de tous.

- **Vers un "droit territorialisé"**. La démocratie repose sur la reconnaissance d'un certain nombre de "droits" : les premiers "droits" consacrés furent des droits politiques, puis, par la suite, des droits sociaux. A certains égards, nous sommes ainsi en présence de droits successifs qui sont venus progressivement perfectionner la démocratie. Dans cette perspective, notamment lorsque les évolutions contemporaines s'accompagnent d'un accroissement de difficultés de certains espaces (espaces ruraux, quartiers en difficulté....) et de la montée de fortes inégalités entre les lieux de toutes sortes, ne peut-on envisager un essor de droits liés aux territoires, comme s'interroge Y. Madiot (9) ? C'est ni plus ni moins ce que recommandait le rapport établi par la mission sénatoriale d'information sur l'aménagement du territoire (Doc. Sénat, 1994, n°343, t I, p. 101), notant que le temps est venu d'ajouter à la démocratie politique de 1789 et à la démocratie économique et sociale de 1946, une véritable démocratie territoriale". Cela signifie que l'attachement au sol ou le droit de vivre au pays sont des libertés qui doivent être protégées comme telles" (9). Cela signifie aussi que la personne "universelle" de la Déclaration des droits de l'homme de 1948 n'est pas si "universelle" que cela, en ce sens qu'elle n'est pas désincarnée et hors de la réalité : elle vit en réalité sur un territoire qui est le lieu de rencontres, de conflits, de choix.... Le progrès du droit serait alors de reconnaître plus explicitement ces aspects liés à la "territorialisation" des exercices de liberté et de permettre de s'aventurer plus à fond dans les brèches ouvertes par la loi du 4 février 1995 qui reconnaît la légitimité des traitements différenciés des problèmes des territoires, dès lors "qu'ils sont dans des situations particulières".

Plus précisément, le progrès du droit serait, sans remettre en cause le principe de l'unité territoriale et sans pour autant s'engager dans la voie d'un Etat fédéral, de favoriser la mise en cohérence d'un droit territorialement adapté, face à des situations différentes, mettant en cause, au nom de l'égalité des chances, le dogme de l'uniformité : après tout, "l'intérêt général varie avec l'espace" (J.F. Lachaume), et la règle de droit est aussi fonction, dans son étendue comme son contenu, des zones territoriales qui lui servent de support. Une adaptation de droits démocratiques territoriaux pourrait s'opérer "par paliers", au profit de certaines collectivités, puis en généralisant par la suite à l'ensemble de celles qui le souhaiteraient....

Le progrès du droit serait encore de permettre à une collectivité publique de se substituer à une collectivité locale lorsque celle-ci n'utiliserait pas les compétences dont elle est légalement titulaire (2) : la loi du 4 février 1995 n'a pas ignoré cet intérêt, puisqu'elle a prévu dans son article 65 III qu'une future loi, qui

devrait clarifier les compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, devrait déterminer "les conditions dans lesquelles.... une collectivité pourrait se voir confier une compétence susceptible d'être exercée pour le compte d'une autre collectivité territoriale....".

Le progrès du droit serait enfin de confirmer l'autorisation accordée à une collectivité, dans les limites définies par la loi, "d'adapter ses compétences aux conditions particulières de son territoire" : la loi du 4 février 1995 ne pose-t-elle pas les jalons d'une telle évolution lorsqu'elle prévoit que les directives territoriales d'aménagement précisent (article 4), "pour les territoires concernés, les modalités d'applications des lois d'aménagement et d'urbanisme adaptées aux particularités géographiques locales", ou lorsqu'elle précise (article 65) que les contrats de revitalisation rurale adaptent les actions de développement "à la spécificité des situations locales" ? La limitation du champ d'application de ces directives "à certaines parties du territoire" n'a été considéré par le Conseil Constitutionnel (Déc. préc. n°94-358 DC), ni comme une méconnaissance du principe d'égalité, ni comme une atteinte au principe d'indivisibilité de la République : il s'agit de prendre en compte "des situations différentes". Bref, le souci d'assurer l'égalité des chances ne peut être poussé jusqu'à dénier le droit à la différence et à l'intervention qualitativement différenciée.

Sur cette voie de l'enrichissement de la démocratie, un schéma régional devrait favoriser une participation plus active des collectivités publiques ainsi que des diverses catégories de citoyens, représentés par des organismes qualifiées (élus, CESR....) ou directement consultés (associations, chambres consulaires, comités de bassin....) : située entre des collectivités géographiquement supérieures et inférieures, la Région permettrait alors de faire se rencontrer des expressions venant de l'amont et des expressions venant "du bas", et donnerait ainsi force à des projets correspondants à des attentes plus larges et plus complètes. Quand le mondial et le local ne sont pas séparables, le progrès démocratique se situe dans la recherche d'un équilibre entre les aspirations d'acteurs situés à des niveaux différents.

- **Le contrat et la loi** : dans cette perspective d'enrichissement de la démocratie, il existe plusieurs voies pour parvenir à définir et faire appliquer les mesures pour atteindre l'intérêt général. Ainsi, la loi et la réglementation peuvent, et doivent même souvent participer à la fixation de cet objectif. Car il existe toujours un moment où il faut arrêter les orientations, les affirmer, voire les imposer, dans le sens d'un "intérêt général" aussi bien compris que possible. Mais, bien souvent, il n'est ni nécessaire, ni efficace même d'aller jusqu'à là, ou d'y aller trop vite.

Tout d'abord, *il faut s'entendre sur la notion d'"intérêt général"* : celui-ci a quand même bien peu de chance de pouvoir être défini de façon centralisée, "en soi", comme s'il existait en dehors de toutes les préoccupations individuelles ; en fait, il va de plus en plus devoir émerger "à partir de la confrontation de rationalités multiples" ; de ce point de vue, le rôle de la Région est donc largement de participer à l'émergence de cet intérêt, à partir d'une conscience bien partagée des problèmes, afin de déclencher des confrontations efficaces et de développer une pratique de délibérations constructives....

Ensuite, *il faut veiller à l'application des principales prescriptions que supposent la recherche de l'intérêt général* : dans le monde de complexité dans lequel nous entrons, dans ce monde surtout où les compétences ne sont pas clairement réparties entre les collectivités, de sorte que les empiétements sur les domaines de compétence des autres sont courants, voire continus, il apparaît de plus en plus largement difficile, voire impossible, de régler la totalité des principaux problèmes de vie en commun par les méthodes anciennes de la hiérarchie et de la norme. Ne serait-ce que parce que nous nous trouvons dans des difficiles complexes et turbulents, parce que les préférences des acteurs évoluent et parce que la plupart des règlements créent des problèmes nouveaux, par ricochet. En revanche, l'ordre démocratique semble devoir plus facilement se développer *par la voie de la concertation et par celle des contrats*, à l'intérieur des espaces de négociation qu'ont créés les pratiques contemporaines de la décentralisation et de l'ouverture européenne : tout accord réalisé est souvent la meilleure voie d'assurer la nécessaire coordination ; l'adhésion à cet accord engage les uns et les autres et peut suffire pour réguler le fonctionnement des activités ; bref, un pouvoir de plus en plus éclaté suppose des mécanismes de coordination non hiérarchique de plus en plus perfectionnés.

Dans ces circonstances, une telle approche de l'aménagement du territoire doit moins s'occuper de prévoir la réalisation de tel équipement particulier que de *créer des contextes d'action*, susceptibles de permettre à des acteurs publics ou privés de défendre leurs objectifs, avec leur latitude d'action ou avec des incitations (zonages, fiscalité, aides...). L'édiction de tels principes, qui doivent être clairs et favorables à des procédures permettant de réaliser des concertations, apparaît tout à fait fondamental. C'est en grande partie du devoir des institutions (Etat, Régions...) que de fixer ces règles nécessaires à l'organisation des rapports entre les uns et les autres, ainsi que de définir le cadre des procédures "permettant à des volontés multiples de débattre et de juger de finalités collectives et de leurs performances" (11).

Il faut toutefois admettre que la portée de tout accord, surtout s'il résulte de compromis fragiles, peut être relativement fragile, et que des comportements opportunistes ainsi que des attitudes de "free-riders" peuvent à tous moments se développer ; dans le même temps, les conditions qui ont présidé aux négociations peuvent se déplacer, se reconstruire sur d'autres bases. Il n'est alors pas exclu de préférer à nouveau la voie autoritaire.

Mais, quoiqu'il en soit, la leçon de l'observation des évolutions contemporaines est que les problèmes qui semblent les plus importants, dans

cette perspective, se révèlent plus ceux d'une articulation entre l'Etat et les Régions que ceux d'une stricte répartition juridique des compétences, évitant que les responsables locaux se sentent toujours sous contrôle, voire "infantilisés" ; les problèmes enfin aussi autant ceux de l'essor de modèles de développement que ceux du renforcement des modèles de répartition traditionnels.

En tous cas, ce serait chimère de croire qu'une loi pourrait tout régler, sans développer auparavant des stratégies de coordination. Tout cela va justifier le principe de l'intervention de la Région par délégation de l'Etat proposé plus loin (cf supra)

***Faut-il un SRADT ? Et pourquoi ?*** (résumé)

*L'élaboration d'un schéma régional est indispensable : elle devrait susciter une vision prospective des principales affectant l'essor de la Région ; en facilitant les travaux de planification stratégique, elle devrait procurer un cadre de référence aux politiques de développement du territoire et d'aménagement des espaces.... Au coeur de cette démarche, la Région devrait faciliter l'articulation entre les ambitions des collectivités publiques de rang géographique supérieur ou inférieur ; en suscitant la concertation, voire la négociation, entre les projets des acteurs présents sur le territoire régional, elle devrait faciliter la mise en cohérence de ces projets... Afin de garantir un bon fonctionnement démocratique et de renforcer l'émergence d'un "droit territorialisé", l'élaboration de ce schéma devrait nécessiter le développement de processus adaptés.*

Dès lors que l'opportunité de l'élaboration d'un SRADT paraît justifiée, il importe alors de s'interroger sur le contenu de ce SRADT.

## 2ème question : Quel pourrait être le contenu des SRADT ?

A l'évidence, dans le prolongement des réflexions antérieures, les ambitions d'un SRADT apparaissent nombreuses, d'ordre différent et de niveaux de préoccupation hétérogènes. Pour traduire l'ensemble de ces ambitions, le mot "*schéma*" apparaît ici tout à fait ambigu : d'une part, il revêt des acceptations généralement différentes selon les uns et les autres (il suffit, pour s'en persuader, de consulter les dictionnaires les plus connus) ; d'autre part, le mot "schéma", surtout si on retient l'acceptation la plus courante, se révèle trop faible pour traduire les multiples ambitions organisationnelles et planificatrices des Régions : l'aménagement et le développement de territoires ne se réduisent pas à l'élaboration d'un SDAU ou d'un POS ! En tout cas, si on peut prétendre maîtriser la notion de projet, il n'est pas sûr qu'on puisse maîtriser la notion d'aménagement par de simples schémas. On préférera donc l'expression de "**projet**" régional d'aménagement et de développement du territoire (PRADT)

Que pourrait-il contenir ? Quelles seraient ses compétences ?

### A - Le contenu du PRADT

On distinguera ici trois séries de document correspondant à trois niveaux de préoccupations, selon les ambitions affichées, les durées temporelles prises en compte et les niveaux de précision retenus.

#### 1 - Tout d'abord, **le PRADT, ce serait une prospective et une vision stratégique (à long terme)**

- Dans le cadre de travaux prospectifs menés au niveau national ou international, le projet s'attachera à mener une réflexion prospective. Elle sera forcément conduite avec tous les risques que comporte une telle démarche dans un environnement incertain. Les évolutions ont montré l'importance continue des changements et révèlé l'absence d'équilibres stables. Tout laisse à penser que les années à venir seront tout autant chargées d'incertitudes. Néanmoins, la démarche prospective se révélera fortement *nécessaire* pour explorer les futurs possibles, éviter les routes dangereuses ("prévoir pour ne pas voir") et repérer les voies d'expansion éventuelles. De surcroît, l'utilité de la démarche est partout reconnue par le fait même qu'elle favorise le dialogue entre acteurs, permet des analyses des états des lieux en commun et constitue une avancée dans la mise en application d'un partenariat actif.

- *L'horizon* de cette analyse prospective devrait être de l'ordre de 15-20 ans : cela correspond au temps de réflexion et d'exécution de la plupart des grands travaux d'infrastructures.

- Cette prospective, pour revêtir pleinement son sens, devrait s'effectuer dans une perspective forcément *interrégionale, et/ou interfrontalière* : seule une telle approche serait susceptible de hisser cette démarche à la hauteur des enjeux présents et futurs.

Une "*conférence interrégionale d'aménagement des territoires*" (CIRAT) devrait permettre une réflexion commune qui profiterait à chaque région limitrophe (qui, en retour, alimenterait cette réflexion). Elle participerait, par exemple, à la définition des Schémas de massifs ou des Schémas du littoral.

- A partir de cette analyse prospective, il devrait être possible de retenir *une vision stratégique à long terme* qui, selon toute vraisemblance, devrait permettre de mieux définir des actions immédiates.

- Enfin, cette démarche prospective, menée au niveau régional et interrégional, devrait servir à la *préparation des schémas de services collectifs* ; à l'issue d'un processus "en boucle", les divers documents du PRADT devraient ensuite prendre en compte les prescriptions de ces schémas de service (voir plus loin).

**2 - Ensuite, le PRADT, ce serait une Charte régionale de développement** (à moyen terme)

Dès lors que le projet régional se serait fixé des orientations privilégiées de développement de long terme, il deviendrait possible de définir une charte régionale : elle serait un projet de territoire qui rendrait possible une sorte de planification stratégique pour les années immédiates.

**- Quelle serait l'horizon de cette charte ?**

L'horizon temporel de la charte régionale serait de l'ordre de six à dix ans environ. Elle décrirait, parmi des voies possibles, *la voie qui permettrait d'atteindre le plus aisément le meilleure des futurs* décrit dans la démarche prospective.

Cette charte permettrait, dans son prolongement, d'établir les éléments *d'une programmation régionale*, pour une durée qui correspondrait à celle des contrats Etat-Région et à celle de la mise en place des fonds structurels.

**- Quel pourrait être le contenu de la charte régionale ?**

Le contenu de cette charte serait forcément très vaste, puisque son ambition affichée plus haut serait, à la fois, de susciter et de mettre en cohérence les projets infra-régionaux ainsi que d'articuler les politiques nationales et communautaires et les ambitions régionales.

Ses préoccupations se situeraient dans l'ordre du développement social et culturel ; dans l'ordre de la formation économique (production, transports, énergie...), dans l'ordre du développement sanitaire ; dans l'ordre de la protection

de l'environnement ; dans l'ordre de l'aménagement du territoire (tant en ce qui concerne l'organisation des institutions et des jeux des acteurs qu'en ce qui concerne les projets d'infrastructures, la gestion des espaces ou encore la mise en place des grands équipements et des grands services de transport).

De façon plus précise, cette Charte :

- prendrait en compte les principes nationaux de politique et d'aménagement du territoire, *les principes et les schémas de services collectifs en vigueur, ainsi que les DTA existantes* ;
- déclinerait les modalités de *transposition régionale des schémas de services nationaux* ; cela implique nécessairement que ces schémas soient suffisamment précis s'ils désirent contraindre les politiques menées par les collectivités locales ; cette charte pourrait se prononcer sur le bien-fondé, sur l'opportunité du contenu et les déclinaisons régionales de certains schémas de service.
- exprimerait les *ambitions des acteurs de la région* dans les divers domaines évoqués ci-dessus et présenterait les orientations fondamentales de leurs politiques. Ces ambitions seraient celles de la Région en tant qu'institution territoriale (cf. infra), mais aussi celles des autres acteurs avec qui elle aurait développé un vaste processus de concertation, voire de négociation ; simultanément, seraient intégrées *les ambitions interrégionales*, articulées autour des principales fonctions qui pourraient être communes à plusieurs Régions (développement des infrastructures, organisation de l'enseignement et de la recherche, sauvegarde de l'environnement....).

#### **- Quel serait le statut de cette Charte régionale ?**

Celle-ci devrait se substituer au plan régional prévu par l'article 67 de la loi du 2 mars 1982 et les articles 14 et suivants de la loi du 29 juillet 1982. Aussi, la définition des objectifs stratégiques, et la programmation régionale accompagnant leur mise en place, devrait-elle être clairement distincte de la réflexion prospective et des scénarios d'évolution.

#### **- Charte de la Région ou de la région ?**

Dans la mesure où cette charte aurait pour objet d'articuler les politiques nationale et communautaires, d'un côté, et les politiques régionales, d'un autre, et dans la mesure aussi où elle entendrait participer à la mise en cohérence des actions des divers acteurs infra-régionaux, elle se présenterait beaucoup plus comme l'ambition de la région, perçue comme un "*espace-projet*", que comme la stricte ambition de la seule Région, conçue comme une institution.

Plus précisément, dépassant la préoccupation d'une amélioration de la gestion du budget régional, la Charte devrait viser à ordonner, voire même à fédérer, les stratégies des diverses catégories d'actions opérant sur le territoire régional, à savoir l'Union Européenne et l'Etat, le département, les villes, les pays et structures intercommunales (cf. infra)... Simultanément, elle devrait prendre en compte les ambitions des actions socio-économiques, au premier chef celles qui sont exprimées par le CESR, mais aussi celles des comités de bassin d'emploi, des institutions consulaires, des associations et syndicats, les associations.....

Dans cette perspective, le PRADT ne serait pas la stricte addition des projets des uns et des autres : grâce au processus de consultation qui présiderait à son élaboration, il devrait permettre de dégager des ambitions et des stratégies susceptibles de produire un "plus" au profit de l'espace régional.

Il apparaît essentiel qu'à chacune des grandes ambitions affichées par la Charte correspondent des stratégies et des politiques précises, ainsi que des plans d'action, faisant appel à des financements et des compétences données, et mettant souvent en jeu l'organisation de lieux géographiques précis.... L'existence éventuelle de *diverses séries de protocoles* et d'accords de type contractuel signés par plusieurs catégories d'acteurs devrait permettre d'identifier les responsables des politiques en jeu et les actions qui seraient du fait de chacun des acteurs concernés.

#### **- La Charte, les fonds structurels et la Région**

Alors que les programmes actuels viennent à échéance au 31 décembre 1999, l'action structurelle de l'Europe se poursuivra durant la période 2000-2006 selon des modalités renouvelées. La concentration des interventions, c'est à dire en pratique la réduction des zones éligibles, constitue une des priorités de l'agence 2000 et les questions de l'éligibilité de chaque Région, en tout ou partie, se poseront en termes nouveaux.... Etant donné les enjeux et étant donné aussi le rôle très important que jouent les fonds structurels dans l'organisation du développement régional, il serait souhaitable que les règlements définissent plus explicitement le rôle des partenaires dans leur mise en oeuvre. En tous cas, il est déterminant de ne pas isoler le débat européen du débat national et régional, et vice-versa ; cela implique de ne pas découpler les niveaux de préoccupations communautaires nationaux et régionaux et de ne pas mener des exercices parallèles, recherchant plutôt une cohérence et une additionnalité nécessaires. Cette intégration des politiques ainsi que la reconnaissance de la Région en leur sein, sont aussi importantes en ce qui concerne la définition des objectifs de la politique régionale que les conditions de mise en oeuvre de celle-ci.

- Concrètement et en application du principe de subsidiarité affirmé par les Traités, la Région devrait pouvoir se prononcer sur *les propositions de zonage* faites par la France à Bruxelles ; de surcroît, l'élaboration des *projets de programme* devrait s'effectuer en partenariat avec les autorités régionales (et l'ensemble des autres co-financeurs) ; à cet égard, un vote, au niveau régional, sur les projets de programme et leurs modalités de mise en oeuvre serait souhaitable : la procédure aurait le mérite de mettre un terme à l'ambiguïté actuelle sur le degré de responsabilité des autorités régionales vis à vis des programmes, au delà des projets qu'elle cofinancent... ainsi que le mérite d'éviter une "entrée en contrebande" de l'Europe au niveau de la définition des stratégies régionales. A cet égard, une adaptation de la réglementation française serait nécessaire, tant en ce qui concerne la responsabilité des conseils régionaux que le droit budgétaire et comptable (révision du décret de 1972, création d'autorisations de programmes européennes....).

- Au niveau de la mise en oeuvre des programmes, celle-ci devrait donner lieu à une confirmation de la responsabilité principale de la Région, en association avec l'Etat ; cette responsabilité s'exercerait dans l'octroi des aides, la gestion commune de la maquette financière, la rédaction des rapports d'exécution et des rapports des comités de suivi, la présidence des comités de suivi, le pilotage de l'évaluation.

Le rôle déterminant de la Région, à côté de l'Etat, dans la gestion, l'attribution et l'évaluation des fonds européens doit être ainsi confirmé.

Les circuits de financement devraient être simplifiés. On peut envisager, probablement à plus longue échéance, la transmission de la gestion des fonds européens aux Régions, du moins en ce qui concerne leur domaine de compétence les plus clairs, ce qui poserait, certes, divers problèmes, du fait qu'actuellement le gouvernement français est le garant de l'application des politiques communautaires et que les Régions ne peuvent y être associées que par délégation de sa part ; du fait aussi que les régions ne sont pas encore "équipées" pour cette responsabilité.... Pourtant, en ce qui concerne les fonds du nouvel objectif 3, leur gestion pourrait être, non seulement régionalisée, mais rapidement confiée, dans leur majeure partie, aux Régions, en cohérence avec leurs compétences légales. Par ailleurs, il est d'ores et déjà possible d'envisager l'abandon de principe du rattachement au budget de l'Etat des fonds structurels au profit de versement direct de l'aide européenne à l'échelon régional (le Trésorier Payeur Général pourrait en être le dépositaire).

### **- La Charte, les pays et les agglomérations**

Etant donné l'importance des compétences des régions en matière d'aménagement des territoires, et sous réserve que soient bien respectés les processus de participation des autres collectivités ainsi que les procédures de négociation, il conviendrait que seule la Région soit habilitée à signer des contrats avec l'Etat, au nom des autres collectivités.

C'est notamment le cas en ce qui concerne les **pays**. La "constatation" de l'existence des pays serait désormais effectuée au niveau régional (par la Conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire) ; si les limites d'un pays dépassaient celles d'une seule Région, ce serait les conférences régionales des autres Régions concernées qui se prononceraient.

La Région pourrait conclure des contrats avec les pays ; ceux-ci s'inséreraient dans la charte régionale et la Région négocierait avec l'Etat des plans correspondants (cf. article 11 de la loi du 29 juillet 1982). Toutefois, cela devrait s'accompagner d'une structuration intercommunale, afin que tous les pays puissent présenter une traduction juridique effective (sinon, il faudrait contracter avec chaque commune, ce qui apparaît impensable).

En ce qui concerne les **agglomérations**, celles-ci pourraient conclure des contrats avec l'Etat. La Région serait partie prenante à la négociation et les contrats ainsi conclus devraient être conformes au PRADT.

### 3 - Enfin, le **PRADT**, ce serait un **Schéma Régional d'Aménagement proprement dit** (long et moyen terme)

La plupart des ambitions de l'Etat en région ou des ambitions des Régions elles-mêmes auront, tôt ou tard, des implications sur l'aménagement proprement dit de l'espace. Celles-ci pourraient être transcrites dans l'espace régional grâce à l'élaboration d'un Schéma Régional d'Aménagement (SRA). Celui-ci serait tant une expression des préoccupations des services et fonctions à développer que la manifestation d'une volonté d'organiser les espaces, dans la perspective d'un développement durable.

A bien des égards, là encore, la Région se révèle la collectivité la mieux adaptée pour assurer une véritable planification spatiale et pour définir un schéma d'ensemble, entre les prescriptions macroscopiques de l'Etat (et demain de l'Union européenne) et les prescriptions microscopiques des communes (avec leurs plans d'occupations des sols). Elle s'affirme de surcroît en situation de coordination entre l'Etat et les autres collectivités territoriales. Ce faisant, en inscrivant son action dans le cadre des prescriptions de l'Etat, la Région ne ferait que suivre (et encore que partiellement) les démarches adoptées chez nos voisins européens (cf. supra et Annexe II). Pour autant, il faudrait éviter de considérer qu'elle soit seulement le "relais" de l'Etat, *de sorte qu'on se retournerait aux premiers temps de la régionalisation*, où la Région n'était que la courroie de transmission des politiques centralisées. Il importe donc qu'elle assure elle-même la responsabilité de ses prescriptions.

### - Quel serait l'objectif du SRA ?

De façon générale, le schéma régional n'aurait pas pour objet de définir la destination précise de chaque parcelle du territoire, mais bien plutôt de répondre à un objectif global d'aménagement du territoire : orientations principales de l'aménagement de l'espace et destination générale des diverses parties du territoire, mise en valeur des territoires, modalités pratiques de protection de l'environnement, mesures de prévention des risques et de restauration des espaces naturels, répartition des grandes infrastructures et des grands programmes. En ce sens, la Région serait amené à proposer un certain équilibre entre protection et aménagement, à définir une certaine cohérence d'ensemble en matière d'organisation de l'espace, entre le développement, la protection et la mise en valeur des territoires ; à arbitrer entre les conflits d'utilisation des espaces. Le fait que la région ne soit pas toujours l'espace géographique suffisant pour aborder certains problèmes justifie, là encore, une démarche interrégionale.

L'horizon temporel de ce SRA serait de l'ordre de 15 à 20 ans. Il devrait faire l'objet d'une révision tous les 6 ans.

### - Quel serait le contenu du SRA ?

- Il devrait forcément respecter les règles générales d'urbanisme et d'aménagement à caractère obligatoire et prévues en particulier par le code de l'urbanisme (en particulier les prescriptions prévues à l'article 111.11.11, les servitudes d'utilité publique), la législation en matière de protection des sites ainsi qu'en matière de protection des monuments classés ou inscrits, les DTA en cours.....

- En outre, il devrait prendre en compte les principes de la politique nationale d'aménagement du territoire ainsi que les implications des transcriptions régionales des schémas de services collectifs, tels que définis dans l'élaboration de la Charte régionale ;

- Enfin, il devrait prendre en compte les ambitions de la Région ainsi que celles des collectivités territoriales en matière de protection de l'environnement et de l'aménagement des espaces.

- Plus précisément, le schéma devrait en outre comprendre **plusieurs rubriques** :

- *Un rapport écrit*, décrivant les principales ambitions de l'Etat et de la Région et la philosophie qui présiderait à celle-ci.
- *Des cartographies* qui permettrait d'assurer la lisibilité des choix et des grandes options privilégiées : elles concerneraient les principales utilisations de l'espace, les structures urbaines, les espaces d'utilisation libre, les grandes infrastructures et les localisations des grandes activités

portuaires, universitaires, industrielles, agricoles, touristiques, aéroportuaires, forestières....

- *Des principes* susceptibles d'orienter les politiques d'aménagement et les pratiques en matière d'urbanisme. Les Régions seraient libres, après négociations avec les autres collectivités, de se donner des principes concernant, par exemple, la limitation des espaces urbanisés, les principales implantations des équipements publics et d'intérêt général, la concentration des tracés et équipements afin d'éviter le fractionnement des espaces libres, la nécessité des "coupures vertes" entre agglomérations, l'importance des compensations à assumer en cas de dommages subis par le biotope lors de certaines opérations, les modalités de coopération avec les régions limitrophes.... Aucun de ces principes n'est véritablement identifiable en droit, et ne peut l'être (par rapport à quoi peut-on définir "un cadre de vie", un "équilibre" entre les utilisations du sol ?...). Tout cela remet sur le devant de la scène le jugement des citoyens eux-mêmes.
- *Des dispositions réglementaires* particulières prises par la Région dans le cadre des lois et susceptibles de permettre un meilleur aménagement du territoire et une protection accrue de l'environnement ;
- *La liste éventuelle des Projets d'Intérêt Général (PIG) et Directives Territoriales d'Aménagement (DTA)* que la Région et les collectivités envisageraient de réaliser.

- Indépendamment du fait de se prononcer sur le caractère plus ou moins impératif de ce schéma (cf. infra), celui-ci, puisqu'il serait largement négocié, devrait *servir de référence* pour l'actualisation des POS, pour les actions foncières, pour la programmation des équipements d'infrastructures de toutes sortes.



**Au total**, le PRADT serait :

- un projet pour le développement et l'aménagement du territoire régional, présenté par la Région, au nom de l'ensemble des collectivités et acteurs (notamment des Pays, Agglomérations et Communautés de communes) ;
- un lieu d'intégration et de déclinaison des prescriptions nationales ;
- un instrument de débat public, dès lors que la région s'en donnerait les moyens ;
- un support de concertation, voire de négociation, portant tant sur les objectifs régionaux que sur le partage des rôles entre collectivités ou sur les interventions financières de chacun des parties ;
- un outil pour exprimer publiquement un refus de certains projets ;
- la base nécessaire aux contrats Etat-Région et un référent pour participer à la négociation des fonds structurels ;
- un lien d'intégration et de déclinaison des prescriptions nationales

## B - Les caractéristiques du PRADT.... et ses implications

Lieu de cohérence mais aussi lieu d'articulation entre divers niveaux de responsabilité, et instrument de cohérence entre diverses politiques, le projet régional revêtirait plusieurs caractéristiques !

1 - Tout d'abord, ce PRADT devrait **prendre en permanence en compte l'interrégionalité**, tant les intérêts des Régions voisines apparaissent de plus en plus liés, et tant la démarche constitue désormais une attitude incontournable pour développer certaines des fonctions qu'appellent les évolutions contemporaines.

Cette prise en compte devrait se faire au niveau de l'élaboration du document prospectif, grâce à une démarche commune des régions concernées et au sein d'une "*Conférence Interrégionale d'Aménagement du Territoire*". Elle se poursuivrait lors de l'élaboration de la planification stratégique, de façon à pouvoir jeter les bases de "contrats Etat-Interrégions". Elle se conclurait enfin lors de la construction des schémas d'aménagement, par l'élaboration de "schémas interrégionaux d'aménagement" ; les assemblées de chaque régions adopteraient en termes identiques ces schémas interrégionaux. Leur élaboration se ferait au prix d'un processus itératif entre les Régions concernées, les Projets régionaux nourrissant le Projet interrégional, le Projet Interrégional facilitant la production des Projets régionaux.

2 - Ensuite, le PRADT devrait faire l'objet **d'une révision tous les six ans**. Cela concernerait évidemment la partie "planification stratégique", ainsi que la partie "schéma" proprement dit lui est étroitement liée, mais aussi la partie "prospective" qui, au regard des évolutions, mériterait en permanence d'être réajustée.

3 - Le PRADT aurait **une double vocation**

- articuler les politiques nationales et les politiques régionales, aux termes d'une association entre l'Etat et la Région : la Région ne saurait plus être le relais de l'Etat et son bras séculier dans l'application de sa politique ; en revanche, elle devrait intégrer et prendre en compte ses dimensions prescriptives ;

- rendre cohérentes les politiques définies au niveau de la Région, suscitant la concertation entre les acteurs publics et privés en organisant rationnellement la coopération entre divers niveaux de décision souvent dotés d'une grande marge d'autonomie ; cela impliquerait que la Région confirme sa vocation de manager et développe ses ambitions de concertation.

4 - Par ailleurs, le PRADT constituerait la **base régionale de la préparation et de la négociation des contrats avec l'Etat** : ceux-ci contribueraient à la mise en oeuvre, au moins partielle, de la Charte et du Schéma régional ; ils tiendraient aussi compte des orientations retenues par les schémas interrégionaux. Dans tous les cas, les contrats passés avec l'Etat constitueraient donc des éléments importants de la politique d'aménagement du territoire. Evidemment, *cela impliquerait notamment que les contrats Etat-Région retrouvent leur pleine portée juridique.*

Par ailleurs, les *co-contractants des contrats devraient s'interdire de proposer des actions qui ne seraient pas conformes aux ambitions du PRADT.*

5 - Finalement, l'élaboration du PRADT, pour qu'elle donne sa totale mesure, devrait permettre d'ouvrir **des "droits" en faveur des Régions.**

- *droits dans le domaine institutionnel* : à travers l'élaboration du PRADT et le développement de la stratégie de planification qui l'accompagne, la Région acquerrait le droit de participer à la définition des pays et de leurs politiques ; qui plus est, du fait même que la négociation des contrats Pays-Etat s'effectuerait par son intermédiaire, elle pourrait même participer à l'accélération de la constitution de ces pays, dans la mesure où ne seraient vraiment admis à contracter que les pays dûment constitués, et "reconnus"..... Il en irait aussi de même en ce qui concerne les réseaux de ville où la région pourrait participer à leur émergence et leur constitution ;

- *droits dans le domaine financier* : c'est sur la base du projet régional que devrait s'ouvrir la négociation du contrat Etat-Région, de même que c'est à partir des travaux et réflexions de toutes sortes qui l'accompagnent que la Région devrait participer à la définition des zonages européens ainsi qu'à la préparation des programmes communautaires ;

- *droits dans le domaine juridique* : à partir de l'élaboration du PRADT, la Région pourrait acquérir des pouvoirs généraux de planification (cf. infra).

Il en irait ainsi dans *certaines domaines plus particuliers* où les compétences nouvelles devraient être plus nettement affichées, tel le domaine de l'environnement, des transports ou des routes. En ce qui concerne le dernier cas, ne serait-il pas normal que les Régions, qui participent de façon souvent très importante au financement des routes nationales, disposent, en contrepartie de leurs efforts, d'une part du pouvoir de décision ? Il serait donc judicieux de pouvoir rétablir un équilibre aux termes duquel tout financement devrait donner une vraie compétence. Cela devait donc se traduire par la mise en place d'une réelle concertation afin que les décisions relatives aux routes et à la programmation des infrastructures soient conformes au schéma régional ; cela devrait aussi se traduire par l'ouverture aux régions qui le souhaiteraient de la possibilité de se voir attribuer la maîtrise d'ouvrage sur certains tronçons à financement local majoritaire (cf. le mécanisme Université 2000). En toutes hypothèses, les contributions des régions devraient être calculées sur la base de coût hors taxe des opérations (et lorsque ces contribution représenteraient au moins la moitié des financements, les régions devraient être éligibles au fonds de compensation de la TVA).

6 - **Une dernière remarque** : *les "temps" des divers documents ne seraient pas strictement comparables.* Notamment, il est donc tout à fait probable que la charte de la région, en tant qu'institution, sera plus vite conçue que la charte de la région toute entière, englobant les ambitions de tous les acteurs. De même, il faut

raisonnablement penser que le "temps" de conception du schéma régional sera encore plus important que celui de la charte.

**Quel pourrait être le contenu de la charte ? (résumé)**

*Le Schéma Régional d'aménagement et de Développement du Territoire (SRADT), qui devrait plus opportunément s'appeler Projet d'Aménagement et de Développement du Territoire (PRADT), devrait se composer de trois types de documents :*

*- un document prospectif, replacé dans le cadre de l'interrégionalité, élaboré par la région et en partenariat avec l'Etat et les divers partenaires infra-régionaux ;*

*- une charte de développement, élaborée en association avec l'Etat et les diverses collectivités et acteurs socio-économiques régionaux ; elle intégrerait les schémas nationaux et en assurerait leur transposition régionale ; elle indiquerait les principales ambitions des acteurs présents sur le territoire régional ; elle intégrerait les projets des pays et des agglomérations et servirait de base à l'attribution des fonds européens ;*

*- un Schéma Régional d'Aménagement (SRA) qui définirait les grandes options de l'aménagement du territoire régional et arrêterait les principales orientations concernant la protection de l'environnement et les nombreuses modalités d'occupation de l'espace.*

*Le PRADT aurait pour objet d'assurer la cohérence des politiques menées au niveau régional et l'articulation avec les prescriptions nationale. Il servirait de base aux politiques contractuelles menées avec l'Etat.*

### 3ème question : Qui élaborerait le PRADT ? Et comment ?

Le problème de l'élaboration du PRADT ainsi que celui de sa portée sont deux problèmes éminemment liés. Essayant de découpler, au moins provisoirement, ces deux problèmes, on peut distinguer, en matière d'élaboration, deux séries de questions. La première concerne les relations entre la Région et l'Etat, la seconde, les relations entre la Région et les autres collectivités territoriales.

A - En ce qui concerne **les relations entre l'Etat et la Région**, il est possible de distinguer trois cas de figure possibles :

- **Cas 1 - La Région élabore seule le PRADT.** Celui-ci traduit ses propres ambitions. Cette démarche, qui est apparemment logique, puisque le PRADT est le "schéma de la Région", a l'**intérêt** de consacrer le pouvoir régional et de donner toute responsabilité à la Région.

Cette démarche présente toutefois cet **inconvenient** de ne donner qu'une vision forcément limitée du développement régional dans la mesure où ne seraient pas prises en compte les volontés de l'Etat, ou dans la mesure où cela se ferait sans sa participation ; de surcroît, l'absence complète de l'Etat du processus d'élaboration du SRADT ne devrait pas permettre aisément à la région de s'appuyer sur lui pour (éventuellement) donner un caractère impératif à certaines parties du schéma ; à la limite, cette démarche pourrait avoir des effets contre-productifs à terme ; ceux-ci se révéleraient lors de la préparation du contrat Etat-région.

- **Cas 2 - La Région et l'Etat élaborent conjointement le PRADT : la co-production**

C'est là une conception très souvent présentée. Elle consisterait à faire en sorte que l'Etat et la Région travaillent ensemble à la construction du PRADT et qu'à l'issue de cette démarche, les double-signatures soient apposées sur les documents finaux, en signe de *co-décision*.

a) - **Les intérêts** d'une telle démarche seraient évidents :

- Tout d'abord, en plaçant l'Etat au même niveau que la région dans l'élaboration des documents du projet régional, elle faciliterait la mise en cohérence nécessaire entre les ambitions régionales, d'autant que l'élaboration d'aucun plan national et schéma national n'est envisagée : le rôle de régulation de l'Etat serait ainsi mieux assuré ;
- De plus, une démarche commune, qui prendrait complètement en compte les projets de l'Etat en région, ferait que le schéma de la Région deviendrait vite le schéma de la région toute entière ; on préparerait ainsi un véritable "schéma régional" auquel les deux principales parties prenantes seraient étroitement associées.
- Par ailleurs, une élaboration commune du projet régional faciliterait très grandement la tâche de préparation des contrats Etat-région ; à certains

égards, on peut même dire que l'essentiel du travail de négociation serait bien entamé ;

- De plus, une démarche de projet qui associerait l'Etat et la Région permettrait d'aboutir à la rédaction de documents qui, si telle était la solution retenue (cf. infra), pourrait être plus facilement opposable aux autres collectivités, sans que le principe de non-tutelle soit remis en cause : les documents tireraient leur force prescriptive de la signature de l'Etat ;
- Enfin, ne peut-on avancer que cette démarche permettrait à l'Etat de se décharger de mesures impopulaires sur la Région ?

b) - Toutefois, cette démarche conjointe, à égalité de l'Etat et de la Région, présenterait des **limites** évidentes :

- En premier lieu, le projet régional ne serait plus celui de la Région, collectivité autonome et de pleins droits, ni celui de la région "espace projet", mais celui de la Région et de l'Etat, ce qui pourrait aisément apparaître comme un retour en arrière dans la voie de la décentralisation (l'article 6 de la loi du 4 février 1995 précise : le SRADT est élaboré et approuvé par le Conseil Régional....).
- En second lieu (et ceci découle de cela), une telle démarche "dérésponsabiliserait" la Région, d'autant que la notion de "co-élaboration" n'est pas clairement définie (...ni facile à mettre en oeuvre !).
- En troisième lieu, il est permis de se poser la question de savoir jusqu'où une telle démarche pourrait véritablement conduire, dans la mesure où chaque partenaire signataire (et notamment l'Etat) hésiterait à s'engager, tant pour des raisons financières que politiques : la portée, les ambitions et l'ampleur de l'exercice risqueraient alors d'être bien réduites. Des risques de paralysie pourraient surgir, freinant toute possibilité d'addition de compétences et de capacités.

### - Cas 3 - La Région élabore le PRADT, mais en association avec l'Etat

C'est le cas qui sera ici retenu.

- Que signifie "*l'association*" ?

Cette notion d'association se trouve déjà, par exemple, dans les procédures de rédaction des Directives Territoriales d'Aménagement ("les projets de directives sont élaborées en associant avec les régions" - Article 4, loi du 4 février 1995) ou dans les procédures de révision du schéma régional de l'Ile de France : "la Région, en associant avec l'Etat...." (article 40 de la loi du 4 février 1995).

Elle ne saurait se confondre avec la notion de "*consultation*" qui correspondant plus clairement à une demande d'avis : elle intervient généralement à un moment donné de la procédure, plutôt avant son approbation. On peut noter que certains textes font référence à des notions voisines, telles que "*recueillir des propositions*" (Article L.141-1 du code d'urbanisme) : elles semblent correspondre à une forme plus intégrée que la simple sollicitation d'un avis.

La notion "d'association" implique une certaine continuité de la présence de l'Etat au cours du processus d'élaboration et de ses principales étapes. Elle implique nécessairement la mise en place de mécanismes d'échanges entre la Région et l'Etat et le développement d'une certaine capacité de dialogue.

Evoquer la notion de "*participation*", telle qu'elle est prévue à l'article R.141-2 du code d'urbanisme, impliquerait une présence encore plus grande de l'Etat dans le processus d'élaboration.

*- Pourquoi suggérer l'association de l'Etat ?*

Le fait que l'Etat soit associé à l'élaboration du projet régional correspondrait à plusieurs séries de préoccupations :

- affirmer la solidarité nationale et la cohérence des interventions publiques, même en l'absence d'un schéma national ;
- faciliter l'introduction des schémas de services au sein du projet régional, et veiller à ce que leur déclinaison régionale soit bien conforme à l'esprit et à la lettre des directives nationales ; dans le même temps, éviter les risques de blocage lors des contrôles de conformité ;
- faciliter par là même la préparation des contrats Etat-région

*- Comment l'association peut-elle s'exprimer ?*

- au niveau de l'élaboration des travaux de prospective régionale, l'Etat pourrait participer aux travaux menés par la Région, dans l'esprit de la circulaire du 31 mars 1992 ;
- au niveau de l'élaboration de la Charte régionale et du Schéma régional, l'Etat s'exprimerait en communiquant ses projets nationaux et en présentant ses observations sur la déclinaison régionale des schémas de services ; il ferait savoir, en outre, la stratégie de l'Etat dans la Région...

*A la fin du processus d'élaboration du PRADT, l'Etat indiquerait, de façon publique, son avis sur les documents présentés.*

Au coeur du dispositif, une commission de la Conférence Régionale d'Aménagement du Territoire permettrait d'assurer un dialogue entre l'Etat et la Région. Elle devrait permettre de réduire la trop grande juxtaposition des actions spécifiques au profit d'une meilleure vision intégrée de l'ambition régionale. Cette "fragmentation" qui préside à l'approche des projets régionaux? tient tout à la fois au fait que les cofinancements sont calqués sur les découpages ministériels et que l'Etat raisonne généralement plus dans le cadre de "la politique nationale qu'il régionalise" que l'inverse.

## **B - En ce qui concerne les relations entre la Région et les autres collectivités territoriales**

Dans le droit fil des raisonnements précédents où il a été noté l'intérêt d'un développement régional "par l'aval", ainsi que l'intérêt d'un réel débat démocratique pour assurer une "bonne gouvernance" au sein d'un contexte de réelles complexités (cf. Titre I), il apparaît donc que l'essor régional, pour être durable, ne peut donc être considéré comme l'expression d'une quelconque volonté centrale, ni comme la somme des productions des diverses zones territoriales, ou leur simple compilation. En revanche, il serait largement la résultante d'une association des dynamiques propres de chaque zone, agglomération, département, pays ou "bassin d'emploi" : l'action régionale trouverait sa légitimité dans la confirmation et la mise en synergie de ces dynamiques, afin qu'elle soit autre chose que la somme de ses composantes.

Tout cela suppose : (1) que soit valorisée l'intercommunalité et facilitée *l'expression* des acteurs socio-économiques ; (2) que l'association des partenaires de toutes sortes se fasse *en amont du processus* : en l'état actuel des textes (décret du 30 mai 1997), le projet de schéma "est adressé simplement", pour avis aux conseils généraux des départements de la région ; (3) que soient organisés les échanges, voire les négociations, grâce à la mise en place de véritables *procédures*, facilitant, voire garantissant, l'articulation des échanges entre la Région, les diverses collectivités et divers acteurs territoriaux : quand les intentions des uns et des autres doivent s'exprimer, une importance très grande doit être accordée au développement d'institutions et de cadres adaptés, et des règles générales doivent définir des principes clairs d'expression, ainsi que des moyens de contrôle et d'évaluations "ex-post".

A l'issue du processus d'élaboration du PRADT, à côté des socio-professionnels associés de bout en bout à son élaboration (notamment à travers le CESR), les départements, principales villes et pays discuteraient du projet, de son adoption, et signeraient éventuellement la Charte de développement régional et le schéma régional ; cette signature lierait les collectivités locales sur les grands objectifs régionaux ; elles n'auraient pas ainsi le sentiment d'être mises en tutelle. Dans cette perspective, il n'est pas exclu que si les partenaires s'engageaient sur des objectifs communs, ils puissent se partager les actions pour les atteindre ; cet objectif pourrait conduire à associer d'autres partenaires, publics ou privés, à la mise en oeuvre des actions, à durée variable, et en fonction des thèmes abordés et des priorités des divers acteurs.

La CRADT, rénovée pour donner plus de place aux agglomérations, aux pays, aux associations et aux socio-professionnels, pourrait trouver sa pleine justification, d'autant qu'elle s'insérerait dans le processus de construction du projet régional *dès le début* de son élaboration.

C - Au total, après le développement des procédures d'association évoquées, **le PRADT serait approuvé par le conseil régional**. Il pourrait être mis à consultation du public pendant deux mois. Des débats pourraient être organisés autour de celui-ci.

**Qui élaborerait le PRADT, et comment ? (résumé)**

*L'élaboration du PRADT serait sous la responsabilité de la Région, en association avec l'Etat qui communiquerait ses projets et veillerait à la conformité des décisions prises dans ce cadre avec ses prescriptions.*

*Simultanément, la Région associerait les autres acteurs publics du territoire (collectivités territoriales, pays...) ainsi que les acteurs socio-économiques. Ceux-ci pourraient "contracter" avec la Région.*

#### **4ème question : Quelle serait la portée du PRADT ?**

C'est un thème essentiel. Il concerne le degré de normativité du PRADT et indirectement la possibilité de tutelle d'une collectivité sur une autre.

Le degré de "normativité" du SRADT a déjà fait l'objet de très nombreux débats, entre experts de l'aménagement et de l'urbanisme et entre parlementaires, lors de la discussion de la loi du 4 février 1995.

Pour essayer de répondre aux questions ainsi posées, il importe de considérer les arguments contre une portée normative de la totalité du PRADT ou, au contraire, en faveur de cette portée normative, avant d'envisager quelle voie pourrait être retenue.

#### **A - Faut-il donner une portée normative au PRADT ? Arguments....**

Alors que pour certains, confier une valeur juridique au SRADT soulèverait bon nombre de difficultés et n'apparaîtrait pas comme une voie judiciaire à suivre, pour d'autres, cela consacrerait définitivement le pouvoir régional.

#### **1 - Les arguments contre une portée normative du projet régional d'aménagement**

Quand la question est souvent posée de savoir si le PRADT pourrait avoir une force contraignante vis à vis des collectivités locales inférieures pour leur prescrire un certain nombre d'obligations, plusieurs types de problèmes désormais bien connus sont évoqués :

a) - De façon très générale, cela donnerait à la Région un pouvoir de définition de principes guidant l'aménagement de l'espace régional et créerait donc *une tutelle de la Région sur les autres collectivités locales*, actuellement expressément interdite par la loi du 2 mars 1982. Toutefois, cela serait évité si le SRADT était approuvé par décret en conseil d'Etat ; mais dans ce cas, si l'obstacle constitutionnel était contourné, il ne s'agirait plus à proprement parler d'un véritable document décentralisé, car il serait alors soumis au contrôle, voire à la censure du conseil d'Etat et du gouvernement... De plus, même si cet "artifice" juridique qui consiste à faire approuver le document par décret en conseil d'Etat était retenu et suffisait à rendre légale cette tutelle d'une collectivité sur les autres collectivités, il n'en resterait pas moins qu'une compétence nouvelle serait allouée par ce biais aux Régions : une telle innovation, si souhaitable qu'elle puisse apparaître aux yeux de certains, aurait probablement de grosses difficultés à s'imposer au détour d'un simple article de loi.

b) - donner un pouvoir normatif au PRADT irait *contre l'évolution des formes modernes de régulation des organisations* qui privilégient plus aisément la négociation, la concertation et la contractualisation que la voie autoritaire ; en tous cas, cela remettrait largement en cause les principes de "libre administration" des collectivités territoriales.

c) - cela n'irait *pas non plus dans le sens de la simplification de la répartition des compétences* souhaitée par la loi du 4 février 1995 (... et par l'opinion publique !) : la Région, qui a des compétences en matière d'aménagement du territoire, en acquerrait ainsi dans de nouveaux domaines, tel surtout celui de l'urbanisme ; or celles-ci sont déjà le fait partagé de l'Etat et de certaines autres collectivités territoriales. De plus, introduire la Région dans le dispositif du droit de l'urbanisme conduirait à augmenter le nombre de ses acteurs et, par la suite, à multiplier les risques de conflits et de blocages. Par ailleurs, il n'est pas sûr que puissent être traitées de la même façon des prescriptions dans l'ordre de l'urbanisme et des prescriptions dans l'ordre de l'organisation universitaire, de l'organisation sociale et sanitaire... etc... Enfin, on imagine mal que puisse s'imposer impérativement, à l'initiative de la région, un projet qui comprendrait des compétences qui ne seraient pas les compétences strictes de la région....

d) - de surcroît, donner une force juridique au PRADT ajouterait *un degré supplémentaire dans la hiérarchie des textes* et créerait un niveau de planification de plus. Corrélativement, un tel statut juridique du PRADT serait susceptible d'être une *source supplémentaire de contentieux*, avec des risques de complications dans une zone du droit qui est déjà bien "agitée" : on serait confronté à une hiérarchie de textes allant des lois d'urbanisme et d'aménagement aux POS, en passant par les DTA, les schémas régionaux et les schémas directeurs... De surcroît, il ne faut pas oublier qu'à côté de cette hiérarchie des normes, le législateur a multiplié ces dernières années un certain nombre de documents tels que les programmes locaux d'habitat, les plans de déplacement d'urbanisme, les plans départementaux d'élimination des déchets... (cf. supra, Titre II).... En tout état de cause, si le schéma régional devait avoir une force normative, cela devrait normalement conduire à une suppression des schémas directeurs, instruments déjà largement critiqués par la doctrine et par les opérateurs : une telle suppression répondrait alors (partiellement) à la critique inévitable de multiplication des documents ayant une force juridique en droit de l'urbanisme.

e) - si un schéma régional était opposable, cela pourrait éventuellement se concevoir, malgré les arguments contraires développés, dans la définition de "l'interdiction de faire". Mais *comment pourrait-il en être ainsi dans l'injonction "de faire"* ? Par exemple, la région pourrait elle contraindre une commune à construire une salle multi-média ou un théâtre, dès lors que cela serait inscrit dans son schéma ?

Petite remarque complémentaire : si le PRADT est fortement impératif, que se passe-t-il si on "oublie" un projet ?

f) - *rendre tous les PRADT opposables* conduirait les Régions à se doter de *moyens importants* appropriés pour mener cette tâche ; ainsi qu'à acquérir rapidement la nécessaire maturité pour assurer ses nouvelles responsabilités dans ce domaine ;

g) - faire du PRADT un document impératif alors qu'existent des DTA conduirait à *faire cohabiter deux textes de portée semblable*, à la même échelle surtout si le PRADT était approuvé par décret en Conseil d'Etat. Il semble qu'il ne peut y avoir

de liens juridiques entre deux décrets en Conseil d'Etat sur le même territoire, d'où les difficultés qui résulteraient lors de l'analyse de la compatibilité des documents d'urbanisme locaux avec ces deux décrets ;. à la limite, il est avancé que le caractère opposable des SRADT condamnerait en pratique la poursuite de l'établissement des DTA, « ce qui enlèverait à l'Etat une réelle capacité d'initiative pour assurer la cohérence des politiques publiques dans les territoires à enjeux ». La Région aurait-elle, de son côté, la même capacité politique d'arbitrage ?

h) - enfin, si l'objectif visé est d'accroître la décentralisation en France en confiant aux Régions un véritable pouvoir en matière d'urbanisme, *il n'est pas sûr que ce soit là la modalité la plus opportune de renforcer le pouvoir régional* ; d'autre part, ***il n'est pas sûr non plus que cela corresponde vraiment à une attente très forte des Régions*** ; en tous cas, cela n'est pas dans leur culture. Certes, de ce deuxième point de vue, on peut arguer que si elles ne sont pas trop intéressées par le développement de telles prérogatives, c'est parce qu'elles n'en ont jamais expérimenté les bienfaits ; mais on peut aussi estimer que c'est parce qu'elles ne placent pas là leurs priorités. Consultées sur ce sujet, beaucoup de Régions plaideraient plutôt pour un développement renforcé des compétences dans les domaines de l'intervention économique, de l'enseignement supérieur ...

Malgré ces arguments contraires, on peut trouver beaucoup d'arguments en faveur d'une partie normative des SRADT.

## 2 - Les arguments en faveur d'une portée normative du PRADT

La thèse en faveur d'une véritable partie normative des schémas régionaux repose sur la quadruple volonté d'accroître le processus de décentralisation ; de doter les Régions de moyens capables de permettre de contrôler et d'orienter les politiques d'aménagement au plus près des citoyens ; d'étendre le régime de l'Ile-de-France à toutes les Régions ; de veiller à ce que les prescriptions nationales soient bien relayées par des prescriptions régionales à portée autoritaire.

Plus précisément, rendre les schémas régionaux contraignants, notamment en matière d'urbanisme, aurait plusieurs impacts majeurs :

a) - Cela s'inscrirait nettement dans le sens *d'une décentralisation accrue* et donnerait enfin aux Régions les moyens d'assurer la véritable politique d'aménagement du territoire dont elles sont réputées responsables.

En tous cas, cela aurait une véritable force symbolique et politique, et ferait de l'échelon régional le pivot de la spatialisation de la politique d'aménagement et de développement du territoire... De surcroît, il faut noter que ceci ne serait pas contraire à la cohérence et à la lisibilité d'une politique nationale d'aménagement et de développement du territoire, surtout si les Régions possédaient un pouvoir très large (et non strictement contrôlé dans la déclinaison régionale des prescriptions nationales).

b) - Cela permettrait de *mieux organiser la rencontre entre un processus ascendant d'aménagement*, alimenté par les ambitions des territoires (communes, pays ...) et de leurs acteurs, et *un processus descendant* nourri par les ambitions de l'Europe et de l'Etat.

c) - Dès lors que le schéma ne serait pas trop précis et n'entrerait pas en opposition avec les principes de libre gouvernement des communes, il *introduirait une cohérence* dans l'essor régional et ses vertus ne seraient alors plus à démontrer.

d) - Bon nombre de complications juridiques invoquées à l'encontre d'un schéma qui serait normatif ont déjà trouvé bien *des éléments de solution dans les exemples du SDRIF ou des DTA* (notamment en ce qui concerne le respect du principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, l'articulation avec les DTA, les modalités d'association de l'Etat à l'élaboration du schéma ...).

e) - L'inadaptation souvent dénoncée des schémas directeurs, due à leur procédure décentralisée d'élaboration et de révision, justifierait que *seul un acteur possédant le recul nécessaire et responsable des actions à long terme*, « *devrait être présent pour encadrer les initiatives désordonnées des collectivités locales ou pallier leur inaction* » (2). Un des avantages espérés de cette disposition serait alors une plus grande uniformisation de la règle d'urbanisme.

f) - Accorder un pouvoir accru en matière de planification territoriale aux Régions de la métropole contribuerait à constituer *une véritable égalité entre Régions* et éviterait de faire perdurer cette situation pour le moins paradoxale où les Régions n'auraient de responsabilités qu'en Ile-de-France, Corse et DOM.

## **B - Quelle portée conférer au PRADT ?**

1 - De façon générale, avant d'analyser l'importance de caractère plus ou moins normative à accorder au PRADT, il importe de rappeler **quelques options principales**.

- *Plus d'Etat, plus de Régions !* Les deux assertions ne sont pas opposées, le renforcement des pouvoirs de l'Etat dans le domaine de l'aménagement du territoire pouvant être tout à fait compatible avec un renforcement du pouvoir régional : il suffit de ne pas les opposer, mais de les amener à composer et de noter que l'essor des Régions ne se fera pas sur les dépouilles de l'Etat.

- *"Trop de Région tuerait la Région"* : de la même façon qu'on peut regretter un centralisme national trop poussé, on pourrait craindre un "jacobinisme régional" trop puissant : si le développement de la fonction de coordination du conseil régional ne soulève pas (trop) d'objections majeures, le développement d'une fonction d'injonction doit être, dans la conjoncture présente, considéré avec prudence ; en tous cas, une extension des compétences et pouvoirs régionaux devrait se faire de façon progressive, bien qu'elle apparaisse quasi-inéluctable à terme ; sinon, beaucoup de relations des autres collectivités avec la Région pourraient être "cassées".

- "*Savoir de quoi on parle*" : parler de portée juridique du PRADT implique qu'on opère une distinction entre les trois éléments qui constitueraient le PRADT, car ils sont de nature différentes ; cela implique aussi que la part soit faite entre ce sur quoi la stratégie régionale peut agir, ou ne pas agir ou simplement influencer ; tout cela doit conduire à distinguer nettement les orientations stratégiques, qui sont de large ampleur, des aspects normatifs qui doivent être plus ciblés.

- "*Fédérer autant qu'ordonner*" : la définition d'un projet régional clair, mobilisateur, où les contraintes et dangers sont nettement exprimés et partagés par le plus grand nombre, peut souvent apparaître comme tout aussi porteur de résultats que l'affirmation et l'imposition de trop de prescriptions qui seraient très autoritairement imposés et mal suivies.

2 - Dans le prolongement des remarques présentées dans le titre I présenté plus haut, et tenant compte de diverses réalités (échec de "la théorie des blocs de compétences", élargissements assez réguliers des sphères d'intervention des Régions, nette montée d'une culture de la négociation s'opposant à la culture des réseaux verticaux héritée d'un "Etat uniformisateur"...), il apparaît souhaitable de préconiser l'adoption d'une voie qui consacrerait **plusieurs principes** :

- *le principe de la subsidiarité*, ascendante et descendante, évoqué à maintes reprises dans le rapport ;

- le principe de *l'association entre décideurs publics et privés, ainsi que le principe de la nécessité du partenariat* : le rôle de la planification est de proposer des objectifs communs à tous les acteurs et de fournir un cadre favorable à l'émergence de ce partenariat ; tout ceci suppose rencontres entre partenaires, voire octroi de contreparties ;

- le principe de la *hiérarchie juridique* de certaines règles, selon les domaines exposés et non pas selon la position des collectivités ;

- le principe, dans l'échelonnement des documents, de la *procédure de conformité* ;

- le principe de la *cohabitation de prescriptions indicatives et de prescriptions normatives*.

### 3 - Vers la définition de plusieurs catégories de prescription

- La *prospective* constitue une analyse sans portée juridique. La Région peut donc y englober l'examen de stratégies et de questions qui seraient du ressort des autres collectivités locales. L'approbation (éventuelle) de cette réflexion par les assemblées délibérantes n'empiéterait en rien sur les compétences de l'Etat et des autres collectivités.

- Il n'en irait pas de même pour l'ensemble de *la Charte régionale et le Schéma régional d'aménagement* qui auraient pour objet de dessiner les orientations fondamentales de la Région et leurs articulations avec les ambitions de l'Etat et des autres collectivités territoriales.

La portée de ces deux documents pourrait être envisagée de la façon suivante :

a) de façon générale, la Charte et le Schéma régional, dessinant la ambitions de la Région après avoir pris en compte les obligations imposées par les schémas de services collectifs, n'auraient **pas de force normative**. Ils constitueraient des documents de référence, analogues sur le plan juridique, aux documents de planification économique traditionnelle. Leur valeur serait indicative. S'agissant de la Région, il lui appartiendrait de mettre en oeuvre les orientations de cette planification stratégique dans l'exercice de ses diverses attributions....

Il faut noter que, même si les prescriptions attachées ne revêtaient pas à l'égard des politiques des uns et des autres, et encore moins à l'égard de documents d'urbanisme, un caractère très contraignant sur le plan juridique, elles constitueraient malgré tout des cadres de réflexion et de prévision pour aménager l'espace ; elles seraient *un cadre déterminant*, à la fois parce qu'elles auraient été largement négociées et aussi parce que leur mise en oeuvre aurait été garantie par des mécanismes complémentaires (subventions, pratiques de co-financement...). Somme toute, **elles tireraient leur force de la qualité de l'association des divers acteurs régionaux à leur préparation, ainsi que de leur important degré de participation à l'exercice**.

Il conviendrait de s'assurer que les prescriptions des schémas de services nationaux auraient bien effectivement été prises en compte. La loi devrait prévoir cette "prise en compte", comme dans l'article 6 de la loi du 4 février 1995 (le schéma régional "prend en compte les projets d'investissement de l'Etat ainsi que ceux des collectivités territoriales et des établissements ou organismes publics, lorsque ces projets ont une incidence sur l'aménagement du territoire de la région"). Toutefois, cette recommandation de mise en cohérence faite aux auteurs d'un PRADT indicatif de s'harmoniser avec une norme ne constitue pas une relation juridique susceptible d'être sanctionnée. En revanche, on peut estimer que l'association de l'Etat à la préparation du PRADT aura permis de dégager une sorte de consensus et d'harmoniser les différents projets de l'Etat, de ses établissements publics, de la Région, et des principales collectivités et acteurs régionaux.

**b Pour autant, ne pourrait-on admettre que certaines parties du PRADT aient un caractère normatif ?**

Le débat sur les avantages et les inconvénients du caractère normatif du PRADT a été évoqué plus haut et diverses séries d'arguments présentées... Au delà de ces discussions, rappelons le décor : les Schémas de service sont conçus au niveau national ; il s'imposent aux territoires régionaux ; dans le même temps, le PRADT, au niveau de chaque région, définit les grandes options d'aménagement, après avoir "pris en compte" les impératifs de ces schémas de service.

Si le PRADT n'était qu'un document indicatif, dans sa totalité, (mise à part évidemment la partie qui concerne les Schémas de services collectifs), il laisserait

aux Schémas de service le soin d'imposer les options relatives à chaque territoire. Certes, la Région ne serait pas absente du système, puisque des concertations préalables auraient eu lieu. Mais une telle situation pourrait poser à la Région un certain nombre de problèmes : rien ne garantirait que ses ambitions soient prises en compte comme elle le souhaite ; par ailleurs l'Etat aurait un pouvoir pré-éminent dans la transcription régionalisée des ambitions régionales ; enfin, la Région n'utiliserait pas, avec la force possible, les "plages de liberté" que pourraient lui confier l'Etat dans la déclinaison de ses projets. Tout cela pourrait correspondre à un renforcement de la déconcentration et surtout n'irait pas tellement dans le sens d'une décentralisation accrue. La seule force juridique du PRADT résiderait dans le fait que le contrat Etat-Région "devrait contribuer à la mise en oeuvre" : il y aurait là une occasion ratée pour la Région de s'imposer comme "chef de file" de l'aménagement de "son" territoire, (sans pour autant s'emparer de prérogatives excessives).

Evidemment, l'importance des "marges de liberté" laissées à la Région pour faire prévaloir ses options, et l'occasion de s'assurer qu'elles soient bien suivies, dépendront largement de la nature et du contenu des Schémas de service : si ceux-ci sont très précis, le rôle de la Région reste très faible : il suffira à l'Etat de veiller lui-même à l'application de ses Schémas, avec toutes les implications de ses décisions. En revanche, si les Schémas de service sont relativement "flous", la Région pourra trouver là une occasion de tenir toute sa place dans la déclinaison des prescriptions de l'Etat.

Mais l'ambition de la Région ne saurait être d'être simplement un lieu d'articulation des politiques de l'Etat et des politiques régionales et infra-régionales, avec le risque de devenir un "instrument" de l'Etat ; son ambition, dans le prolongement de ce qui a été évoquée plus haut, est d'être un acteur du développement, un agent de cohérence, voire un arbitre. Il est aussi d'assurer ses propres responsabilités en matière de structuration des territoires. C'est à ce prix que son rôle sera consacré, et que la politique qu'elle même pourra mener sera aussi efficace.

Aussi, considérant l'intérêt pour la Région de décliner certains schémas de service collectifs nationaux, mais considérant aussi la nécessité pour la Région d'organiser, de son propre chef, *son territoire*, dans la mesure où elle est réputée détenir d'importantes en matière d'aménagement du territoire, **il apparaît souhaitable que certaines prescriptions du PRADT puissent revêtir un caractère normatif, à l'initiative de la Région.**

En d'autres termes, si, dans son ensemble, le PRADT n'a qu'une partie indicative, il n'est pas exclu que **certaines parties** de celui-ci puissent devenir "prescriptives", grâce à la mobilisation d'instruments juridiques appropriés.

D'où deux questions :

- les parties prescriptives en question pourraient-elles être contenues dans le PRADT ?
- quels instruments juridiques pourraient être mobilisés ?

- Tout d'abord, les **parties normatives pourrait-elles être contenues dans le PRADT** ? Regrouper en un même document des dispositions dont les valeurs prescriptives ne seraient pas identiques pourrait conduire à des risques de blocage : par exemple, si l'Etat refusait d'approuver le type de prescriptions présentées par la Région (voir plus loin), le PRADT pourra-t-il être approuvé malgré tout par le Conseil Régional pour sa partie non impérative ? Dans le même temps, des risques de contentieux ne sont pas négligeables.

Il apparaît préférable de retenir une seconde option dans laquelle les prescriptions impératives seraient traitées à part du PRADT : celui-ci se concentrerait d'en prévoir le principe pour atteindre certains objectifs. Ensuite, des prescriptions seraient élaborées selon une procédure propre. En toutes hypothèses, la Région ne devrait pas pouvoir prendre d'initiative que dans les territoires ou sur les territoires fixées par le PRADT.

Petite remarque qui n'est pas sans importance : une fois de plus, comme évoqué plus haut, des "temps" des documents ne seraient pas les mêmes : ainsi, la rédaction des DTA devrait se poursuivre au-delà de la présentation du PRADT : la présentation de tous les documents ne pourrait se faire de façon simultanée.

- **Ensuite**, quels instruments juridiques mobiliser pour rendre normatives certaines prescriptions du PRADT ?

Tout dépend des ambitions de la Région et des domaines où elles souhaiteraient intervenir. On peut distinguer *trois séries d'instruments*, adaptés à la déclinaison régionale des schémas de services collectifs et à l'organisation de lieux stratégiques de territoire régional.

### **1 - L'intervention de la Région par délégation - et l'application des Schémas de services collectifs.**

La nouvelle loi prévoit la mise en oeuvre de huit types de schémas de services collectifs. *Dans les domaines dans lesquels la mise en oeuvre de ces schémas n'empièterait pas sur la répartition des compétences entre collectivités locales organisée par les lois de décentralisation*, on peut proposer que la "Région mette en oeuvre sur son territoire les objectifs définis par les schémas de service" : il ne s'agirait pas d'un transfert de compétences au sens des lois de la décentralisation, mais de l'application du principe de subsidiarité à la mise en oeuvre d'une politique étatique. La Région agirait par délégation de l'Etat dans les limites des objectifs fixés par les schémas. L'Etat vérifierait la conformité des dispositions.

Evidemment, dès lors que la compétence d'appliquer les objectifs de l'Etat lui appartient au premier chef, l'Etat devrait pouvoir se substituer aux Régions en cas de carence dans un délai que fixerait le contrat Etat-Région, par exemple.

Les champs pour lesquels les PRADT pourraient être normatifs seraient définis par la loi et concerneraient (surtout) les espaces naturels les « coulées veertes » les grandes infrastructures routières, les zones d'activité d'une certaine taille les voies ferrées et les canaux, les équipements publics (une indication de maîtrise d'ouvrage)...

## **2 - L'initiative de Projet d'Intérêt Général - et les interventions dans certains des domaines d'équipement.**

La nature et la portée de cette procédure ont été évoquées plus haut (cf titre I). Celle-ci devrait pouvoir être utilisée dans les règles définies (articles L. 121-12, L. 122-1-1, L. 122-1-3, L. 123-7-1) et à l'initiative de la Région afin d'assurer l'équipement de certains sites. Certaines protections du patrimoine naturel ou culturel, certaines préventions de risques... Ces prescriptions s'imposeraient aux schémas directeurs et au POS (cf supra).

## **3 - La Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) d'origine régionale - et l'organisation ou la valorisation de sites stratégiques.**

La Région pourrait être à l'origine d'une DTA ; cette initiative correspondrait à des ambitions fortes de la Région afin :

- soit d'aménager des espaces où des problèmes complexes se poseraient ;
- soit de préciser des modalités particulières d'application des grandes lois d'aménagement et d'urbanisme.

La décision de créer les DTA forcément peu nombreuses, se ferait après consultation des partenaires de la Région et ne serait concevable que dans la mesure où ni les DTA existantes, ni le droit commun ne suffiraient à adapter la politique d'aménagement aux ambitions du PRADT.

Bon nombre de problèmes étant communs à plusieurs régions, il pourrait être envisagé de créer des DTA entre plusieurs régions.

Cette possibilité de créer les DTA soulève plusieurs séries de problèmes :

- ***Quel pourrait être le contenu de la DTA ?***

Les contenus des DTA d'origine régionale seraient du même type que celui des DTA d'origine étatique (cf Titre I) et obéirait aux mêmes règles :

A priori, les "orientations fondamentales" qui seraient ainsi définies ne concerneraient toutefois que les domaines qui seraient de la compétence de la Région (implantation de lycées, tracés de voies navigables, zones de développement économique...). Ainsi, la portée des DTA dans le domaine de

l'environnement serait forcément limitée, dans la mesure où les compétences de la Région y sont peu développées... Mais en fait, les domaines concernés pourraient être notablement élargis (notamment aux domaines de l'environnement), dès lors qu'elles resteraient juridiquement une décision de l'Etat, ce qui impliquerait qu'évidemment, là encore, cette DTA régionale soit élaborée "en étroite association" avec l'Etat.

Somme toute, la différence entre les DTA approuvées en Conseil d'Etat, sur initiative de la Région, et les DTA proposées par l'Etat reposerait sur le fait que "les premières pourraient inclure des orientations concernant des équipements et, d'une manière générale, des questions qui sont de la compétence régionale" (Y. Jégouza).

• ***Quelle serait la portée de ces DTA ?***

Elles auraient la même force prescriptive que les DTA actuelles. En ce qui concerne leur opposabilité aux autres collectivités locales, elles pourraient contenir des principes et des orientations qui leur seraient opposables, sous réserve que ceux-ci n'aillent pas trop loin dans les détails : il importerait de ne pas vider de leur sens des compétences d'urbanisme des communes.

***Le contenu et la portée des DTA d'initiative régionale seraient liés à leur méthode d'élaboration et à l'option prise en ce qui concerne de mode choisis pour leur donner une portée normative.***

Une première option pourrait consister à décentraliser totalement les DTA, en prévoyant que la Région puisse, par ses délibérations, donner nature de DTA à certaines parties du PRADT. Aucun décret pris en Conseil d'Etat ne serait prévu... Cette option aurait l'avantage de clarifier la répartition et d'éviter le concours de compétences qu'impliqueraient les DTA d'initiative régionale approuvées par décret. En revanche, de telles DTA auraient des contenus plus restreints puisqu'elles ne pourraient plus prendre en compte les politiques de l'Etat de la même façon, celui-ci étant éliminé du jeu ; de surcroît, concevoir de telles DTA nécessiterait, pour qu'elles soient opposables, que la Région reçoive clairement compétence pour définir les normes d'aménagement du territoire, ce qui supposerait de revoir la Loi de 1982 sur les principes de non-tutelle.

Toutes ces considérations invitent à retenir la deuxième option ; toujours celle d'une initiative de la Région, certes, mais qui se déroulerait ainsi : la Charte déterminerait les zones dans lesquelles une DTA serait envisagée ; l'avis de l'Etat serait recueilli sur ce point au stade de la réflexion de la Charte : il s'agirait ainsi d'une décision régionale après avis conforme de l'Etat, de façon à pouvoir imaginer que l'Etat se substitue éventuellement à la Région en cas de carence de celle-ci. (On pourrait d'ailleurs concevoir que l'Etat puisse proposer une DTA d'initiative régionale, ou interrégionale, ce qui impliquerait un avis conforme du Conseil Régional).

Par la suite, dès lors que la procédure de DTA serait lancée par la Région, "tête de file" de la procédure, les avis des départements, grandes communes et

groupements de communes seraient sollicités. Le projet ferait alors l'objet d'une approbation par décret en Conseil d'Etat. En cas de refus de l'Etat, la Région devrait proposer un autre projet. A la suite de l'approbation? le document serait opposable aux autres collectivités locales (si la Loi le prévoit et si l'article 111.1.1 inclue la possibilité de la DTA d'un nouveau type).

**Importante précaution** : on pourrait imaginer que la Charte définisse des secteurs ou des zones trop petites pour faire l'objet de DTA, alors qu'il semblerait nécessaire d'y mener une action spécifique. Dans ce cas, l'utilisation de l'instrument DTA serait inopportun, dans la mesure où les DTA sont des instruments relativement lourds à mettre en oeuvre. De la même façon, apparaîtrait tout aussi opportun le principe d'une DTA portant sur un domaine de compétence et prenant comme base l'ensemble du territoire. La DTA est un procédé avant tout adapté à la traduction *spatiale d'un projet*. Dans tous ces cas où le recours aux DTA s'avère impossible, restent les autres procédés juridiques évoqués ci-dessous ou le recours à l'instrument contractuel entre l'Etat, Région et autres collectivités pour donner corps à un objectif défini dans la Charte.

- **Quel serait l'avenir des schémas directeurs des zones géographiques concernées ?**

Sensible aux arguments qui plaident en faveur d'une simplification de la hiérarchie des textes, il apparaît préférable de favoriser à terme la disparition des schémas directeurs sur les zones concernées, selon les modalités proposées par le rapport du Conseil d'Etat de 1992 : « devraient devenir caducs, au delà d'un délai de 2 ans, les schémas directeurs qui n'auraient pas été mis en compatibilité avec les DTA, lorsqu'elles existent... ». Les autres schémas subsisteraient, le temps souhaité, si les autorités émettrices le souhaiteraient et dès lors qu'ils seraient compatibles. Par ailleurs, il ne devrait pas être possible de créer de nouveaux schémas directeurs dans les aires des DTA.

- **Faut-il supprimer les DTA prises à l'initiative de l'Etat ?**

Trancher dans ce sens clarifierait le paysage juridique. Certes à l'avenir, au delà des DTA actuelles, cela conduirait à priver l'Etat d'un instrument dont il a toujours disposé depuis les lois de décentralisation : il ne disposerait alors plus de document où il pourrait inscrire ses propres projets d'équipement.

Toutefois, il ne serait pas sans armes : il pourrait inscrire ses projets d'infrastructures dans les DTA d'origine régionales, après accord de la DTA. Evidemment, si une Région ne prenait pas l'initiative d'une DTA, la voie d'un projet d'intérêt régional pourrait être explorée (cf. supra)... De surcroît, en se référant aux procédures du Code d'Urbanisme, relatives aux schémas directeurs donnant une compétence à l'Etat pour se substituer aux établissements publics de coopération (art. 122.1.4), l'Etat disposerait toujours de cette facilité de se substituer aux collectivités locales, dans certaines hypothèses et à certaines fins (veiller aux grands équilibres nationaux - appliquer les schémas de service...).

- **La « prescriptivité » du PRADT : nuances et réalisme...**

Finalement, cette proposition de distinguer au sein d'un même PRADT, d'un côté, des prescriptions qui seraient plutôt des réflexions prospectives et des travaux de cadrage, incitant les acteurs à coordonner leurs actions autour de certains projets, et, d'un autre côté, des prescriptions qui auraient une certaine portée juridique sont traditionnelles pour les actes de planification. Il en va ainsi largement au niveau européen (où l'on distingue des « règlements », des « prescriptions », des « recommandations »). C'est également ce qui a été annoncé à propos des DTA sur le rapport du Conseil d'Etat (1992) qui distingue les « indications ayant valeur normative » et celles qui n'auraient pas cette portée juridique, mais seraient seulement « des espaces de prévision et réflexion pour aménager l'espace ».

### QUELLE SERAIT LA PORTEE DU PRADT ? (résumé)

-----

*De façon générale, la Charte et le Schéma Régional d'Aménagement, qui devraient prendre en compte les prescriptions de l'Etat, n'auraient pas de portée normative : ils seraient indicatifs. Fruits, d'une longue concertation, ils seraient un cadre pour l'aménagement et tireraient leur force de la qualité de l'association des divers acteurs régionaux à leur préparation ainsi que de leur degré de participation à l'exercice.*

*Toutefois, certaines parties du PRADT auraient un caractère normatif :*

- *soit évidemment à l'initiative de l'Etat, en ce qui concerne les prescriptions des schémas de service, si elles sont assez précise et si elles sont incluses dans la PRADT ;*
- *soit à l'initiative de la **Région**. La Charte prévoierait la déclinaison de certaines prescriptions obligatoires grâce à plusieurs méthodes juridiques :*
  - *une substitution de la Région à l'Etat, dans le droit fil de l'application du principe de subsidiarité : la Région agirait par délégation ;*
  - *l'initiative de "projet d'intérêt général" ;*
  - *le lancement de DTA régionalisé, faisant l'objet d'un décret en Conseil d'Etat.*

*Ces interventions seraient opposables dans certaines conditions.*

- Par ailleurs, l'auteur du rapport remercie les personnes qui ont bien voulu lui adresser des contributions écrites :

Monsieur A. RUFENACHT, Président de la Région Haute-Normandie  
Monsieur A. ZELLER, Président de la Région Alsace  
Monsieur J. VALADE, Président de la Région Aquitaine  
La Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme  
L'Agence d'Urbanisme de Brest  
Le GART

- Il remercie enfin tous les *Présidents des Conseils Economiques et Sociaux Régionaux* qui ont accepté de répondre à un questionnaire écrit. Leur collaboration fût précieuse.

## ANNEXES

---

- Annexe I : Les « poids » respectifs des régions d'Europe.
- Annexe II : Le problème de la répartition des compétences et d'aménagement : quelques éléments de comparaison au niveau européen.
- Annexe III : Note sur les Schémas de la Corse et des DOM.

## ANNEXE I

## Les « poids » respectifs des régions d'Europe

1 - Les structures des collectivités territoriales en EuropeAllemagne

80,6 m d'habitants  
356.900 km<sup>2</sup>  
16 états fédérés  
543 Kreise  
16.068 communes

Belgique

10,0 m d'habitants  
30.500 km<sup>2</sup>  
3 régions  
9 provinces  
596 communes

Danemark

5,2 m d'habitants  
43.100 km<sup>2</sup>  
14 comtés  
275 communes

Espagne

39,1 m d'habitants  
504.000 km<sup>2</sup>  
17 communautés autonomes  
50 provinces  
8.027 communes

France

59 m d'habitants  
549.000 km<sup>2</sup>  
26 régions  
100 départements  
36.763 communes

Grèce

10,3 m d'habitants  
132.000 km<sup>2</sup>  
51 départements  
6.022 communes

Irlande

3,5 m d'habitants  
70.300 km<sup>2</sup>  
31 comtés  
84 communes

Italie

56,9 m d'habitants  
301.200 km<sup>2</sup>  
20 régions  
94 provinces  
8.074 communes

LuxembourgPays-Bas

0,4 m d'habitants  
2.600 km<sup>2</sup>  
126 communes

**Portugal**

9,9 m d'habitants  
92.400 km<sup>2</sup>  
2 régions  
275 communes

15,2 m d'habitants  
40.800 km<sup>2</sup>  
12 provinces  
714 communes

**Royaume-Uni**

57,8 m d'habitants  
244.800 km<sup>2</sup>  
57 comtés  
481 districts

Source : C.C.R.E. et O.C.D.E. (1991)

## ANNEXE II

### LE PROBLÈME DE LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ET D'AMÉNAGEMENT : QUELQUES ÉLÉMENTS DE COMPARAISON AU NIVEAU EUROPÉEN

#### **Le problème de la répartition des compétences d'aménagement et d'urbanisme: comparaison européenne.**

Si en France, de façon générale les difficultés soulevées par la répartition des compétences entre collectivités publiques d'aménagement et d'urbanisme sont, importantes, de façon particulière, elle le sont probablement encore plus quand il s'agit de mesurer des comparaisons au niveau européen : les Etats ont des structures constitutionnelles et administratives différentes et, à l'évidence, la répartition des compétences ne peut être assurée de la même façon dans un Etat fédéral ou non, fortement décentralisé ou semi-décentralisé.

Néanmoins, toutes les nations possèdent des préoccupations communes : tout d'abord, prévoir et planifier des opérations de développement : « aucune ne s'en remet entièrement à la main invisible du marché » (Y. MADIOT) ; ensuite, articuler des principes généraux définis au plan supérieur (Etat central) et des principes non détaillés, définis par les autorités locales, avec un souci identique : comment garantir que les compétences locales ne soient pas « grignotées » par des règles supérieures trop précises... ? Il n'existe pas de formule magique, permettant de déterminer avec précision un partage de compétences satisfaisantes, d'un pays à un autre mais il existe des constantes : la comparaison entre les diverses nations révèle l'existence d'une hiérarchisation générale des compétences et une forte pratique des partenariats.

#### **1 - Une hiérarchisation généralisée des compétences.**

Dans tous les cas, la hiérarchisation des compétences se traduit par deux pratiques constantes :

- *Des compétences d'orientations sont réservées aux autorités centrales* : ce fait est exercé avec une force inégale. Manifestement, c'est en France que l'Etat a conservé les instruments d'intervention les plus énergiques : c'est lui qui détermine des compétences, qui édicte les règles générales ainsi que les règles particulières dans les lois d'aménagement et d'urbanisme ; la loi du 4 février 1995 a renforcé ce pouvoir, avec la mise en place d'un SNADT et de DTA.

C'est sans doute le Portugal qui se rapproche le plus de la France, dans la mesure où l'Etat fixe les bases générales de la politique d'aménagement du territoire et de l'urbanisme et élabore des normes générales relatives à l'occupation des sols ; l'aménagement du territoire englobe largement les questions relatives à l'environnement. Les plans régionaux d'aménagement du

territoire font l'objet d'une élaboration à la fois interministérielle et locale, et détermine les normes ; approuvés par décret, ils ont un caractère obligatoire ; les schémas municipaux doivent être aussi approuvés par le Gouvernement, et tous les documents doivent être compatibles.

Dans les autres pays, les démarches sont différentes. Si les autorités supérieures possèdent des compétences d'orientation, en Espagne, les compétences d'aménagement du territoire et de l'urbanisme ne sont exercées par les régions et non moins l'Etat. Mais ce dernier possède la possibilité d'imposer des opérations qui entraîne dans son domaine légal d'intervention. En Italie, la planification de l'aménagement est de la compétence des provinces et régions, l'Etat n'intervenant que pour imposer des travaux publics d'intérêt national. En Belgique, les compétences sont partagées au profit, en ce qui concerne les grandes opérations de l'Etat. En Allemagne, l'aménagement du territoire et l'urbanisme sont modifiés par les autorités françaises ; les opérations bénéficient de détail sont organisées par les Länder et celles-ci bénéficient d'une priorité sur les documents de planification urbaine... Ainsi, dans tous les pays, les compétences d'orientation sont définies à un niveau élevé ; les appellations des documents sont très variables ; si, pour la plupart, ceux-ci n'ont pas d'effet direct sur les particuliers, ils s'imposent « en cascade ».

- *Des compétences d'application sont attribuées aux autorités locales* : comme le note Y. MADIOT, « dans l'exercice des compétences d'application, les autorités locales ne disposent pas d'une liberté totale » : c'est une liberté « encadrée » et le cadre est plus ou moins rigide en fonction notamment de l'efficacité des techniques mises à la disposition des autorités centrales.

L'Etat et les régions concourent à l'aménagement du territoire, en matière d'urbanisme : en France, ce sont les communes qui possèdent les compétences, dans le cadre de règles nationales ; les compétences de la Région, telles que celles prévues par la Loi du 4 février 1995, sont bien faibles (élaborer un SRADT, sans portée prescriptive), et fortement concurrencées par les compétences des communes et des départements.

Au Portugal, ce sont les municipalités qui ont en charge la planification urbaine : leurs divers « plans municipaux » sont approuvés par décret.

En Italie, les régions possèdent de très larges compétences en matière d'aménagement : elles fixent des principes généraux et peuvent entrer dans le détail, d'opérations envisagées ; les communes ont en charge des secteurs de l'urbanisme et de la construction et élaborent des plans précis.

En Espagne, il est prévu d'aménagement du territoire qui peut être complété que pour un plan partiel d'aménagement proposé par les provinces et des plans coordonnés qui ont pour objectif d'harmoniser des projets des provinces et de l'Etat ; en matière d'urbanisme, il existe une forte hiérarchie fixée au niveau régional : dans le cadre du plan général d'aménagement, les communes détermine l'équivalent des POS français.

En Belgique, des compétences d'aménagement du territoire sont partagées entre la fédération et les régions : ces dernières sont compétentes pour fixer les grandes opérations (sauf celles qui présentent un intérêt national) et les détails ; la planification spatiale de l'urbanisme est réalisée par des plans de secteurs qui ont une valeur réglementaire ; la Belgique est divisée en 49 secteurs ; les communes peuvent élaborer des schémas de structure communale qui couvrent la programmation du développement ; elles peuvent aussi se doter de plan particulier d'aménagement, de schéma directeur, de plan directeur...

En Allemagne, la politique d'aménagement du territoire est mise en oeuvre de façon détaillée par les Länder : ils peuvent adopter des plans d'aménagement régionaux, portant sur une partie du Land et comprenant plusieurs volets (axes de développement, objectifs prioritaires, aspects administratifs) ; l'urbanisme quant à lui, est mis en oeuvre par les communes dans le cadre d'un plan applicable au territoire communal.

## **2 - Une forte pratique des partenariats**

L'observation des pratiques européennes révèlent que la pratique du partenariat est fortement répandue en Europe. Alors qu'elle sert à atténuer une trop stricte hiérarchisation des compétences, elle s'opère à travers le développement d'une très grande variété de méthodes.

- *La concertation réduit une trop forte hiérarchisation des compétences* : la hiérarchisation peut se traduire par l'existence de mécanismes brutaux qui imposent surtout la « conformité » d'un document inférieur à un document supérieur. Ces exigences de conformité sont surtout très fortes dans quelques pays : au Portugal surtout, où les plans régionaux d'aménagement sont approuvés par décret et où les plans directeurs des communes sont soumis à un contrôle de conformité avec les documents supérieurs. En Italie et en Belgique, des procédures proches du contrôle de conformité sont développées. Dans les autres pays, les liaisons hiérarchiques sont plus souples : en France et en Allemagne c'est l'absence de contrariété de document qui prime, tandis qu'au Portugal ou en Espagne, en Italie et même en France, si ce même principe existe, il faut ajouter le fait que l'élaboration de certains documents d'aménagement du territoire ou d'urbanisme n'est pas obligatoire ; ainsi, au delà d'un "noyau dur", les collectivités locales ont la possibilité d'établir, ou non, des documents complémentaires.

Ainsi, la hiérarchisation des compétences connaît de nombreux accomplissements prévus par la législation ou secrétés par la pratique. Si l'aménagement du territoire est conçu comme une compétence globale qui relève de l'Etat et/ou des régions, Länder ou provinces, l'urbanisme est, en revanche, une compétence de proximité le plus souvent confié aux communes ; quant aux règles de construction proprement dites, les caractéristiques sont déterminées soit par les commune, soit par la législation nationale qui fixe des normes précises (France, Italie par exemple).

- *Les méthodes de concertation sont diverses* : dans tous les pays, la concertation, plus ou moins développée, met en oeuvre le principe de participation des citoyens à des décisions qui les concernent pleinement, la France, le SRADT,

prévu par le loi de février 95, doit faire l'objet d'une consultation au niveau de tous les partenaires de la région : elle est organisée par le Sénat ; la concertation est également imposée pour l'élaboration des documents d'urbanisme (schémas directeurs et POS). Il en va de même au Portugal où la confection des plans régionaux et des plans municipaux fait appel à la participation des diverses politiques publiques concernées, ou en Italie, en Espagne, en Belgique, en Allemagne ; dans tous les cas, l'élaboration des plans, à tous les niveaux, prévoit la consultation des acteurs publics, et même des acteurs privés.

Somme toute, l'étude de la répartition des compétences, note Y. Madiot, montre, "au delà de sérieuses différences dans l'attribution des compétences (Etat, régions...), de grandes similitudes dans l'exercice des compétences", qui se traduit dans des documents assez proches dans leur contenu, dans les liaisons mises en place entre les documents, dans les techniques de contrôle et dans celles de concertation. Tout cela peut apparaître normal dans la mesure où les Etats ont à résoudre les mêmes types de problèmes avec des outils juridiques proches des uns des autres ; simplement, ces outils ne sont pas mis en oeuvre par les mêmes autorités...

#### Références bibliographiques

- (1) Y. MADIOT, « Répartition des compétences d'aménagement », note - 1998
- (2) Conseil d'Etat « L'urbanisme : pour un droit plus efficace ». La Documentation française - 1992
- (3) Université de Nice, "L'articulation des règles d'occupation des sols en Europe" Colloque des 14 et 15 novembre 1997.

## ANNEXE III

---

### **Note sur les aspects juridiques des schémas d'aménagement de la Corse et sur les schémas d'aménagement des départements d'outre-mer**

#### **I - Le schéma d'aménagement de la Corse**

##### **1 - contenu et procédure**

Document d'aménagement du territoire et document d'urbanisme, le schéma d'aménagement de la Corse constitue la reconnaissance effective d'un pouvoir spécifique de la collectivité territoriale. Si cette possibilité existait déjà dans le statut de la région de Corse, le schéma prévu par l'article 9 de la loi du 30 juillet 1982 n'a jamais vu le jour.

Issu de la loi du 13 mai 1991 qui en a modifié les conditions d'élaboration pour prendre en compte de la création de la Collectivité territoriale de Corse, le schéma d'aménagement **fixe les orientations fondamentales en matière d'aménagement de l'espace , de protection et de mise en valeur du territoire de la Corse. Il détermine aussi les implantations des grands équipements d'infrastructures, les principes de localisation des activités industrielles , artisanales , agricoles , touristiques et les extensions urbaines.**

Ce document prend en compte les programmes de l'Etat et, d'autre part, doit respecter les règles générales d'urbanisme, les servitudes d'utilité publique, la législation en matière de protection des sites et des paysages. Il vaut **aussi schéma de mise en valeur de la mer**, notamment en ce qui concerne les orientations fondamentales de la protection, de l'aménagement et de l'exploitation du littoral.

Le schéma **se compose d'un rapport** présentant l'analyse de la situation existante, les perspectives de développement, ainsi que le parti d'aménagement adopté, et **de documents graphiques** faisant apparaître la destination générale des différentes parties de l'île et notamment les principales orientations en ce qui concerne le parti d'aménagement adopté.

Les documents graphiques sont établis au 1/200 000<sup>e</sup> pour le schéma, éventuellement échelle différente pour la partie S.M.V.M.

(1) Cette note est due à Madame M. Savinas

Le schéma d'aménagement est élaboré par le conseil exécutif et adopté par l'Assemblée de Corse puis approuvé par décret en Conseil d'Etat.

La procédure d'élaboration du schéma est la suivante :

- Une commission formée de représentants de l'assemblée de corse est constituée. Participent aux travaux de cette commission le préfet de la région et deux conseillers généraux , des maires et des représentants des chambres consulaires.
- Un projet de schéma proposé par la commission est arrêté par le président de l'assemblée.
- Le projet de schéma est soumis pour avis à différents organismes représentant les intérêts économiques et sociaux.
- Il est mis à la disposition du public pouvant ainsi exprimer ses avis et observations qui font l'objet d'une synthèse par le président de l'assemblée.
- L'assemblée de Corse délibère sur le projet de schéma éventuellement modifié par les observations du public.
- Le schéma est approuvé par décret en Conseil d'Etat, sachant que le refus d'approbation du schéma ne peut être fondé que sur des motifs d'illégalité.

Des modification peuvent être demandées par le préfet;Elles doivent être effectuées par la collectivité territoriale, dans un délai de six mois. Le cas échéant, cette révision est faite par décret en Conseil d'Etat . En cas d'urgence constatée par décret en conseil des ministres, il y est procédé sans délai.

Il n'existe pas de substitution de l'Etat pour des motifs de calendrier.

**Effets** : Le schéma d'aménagement de la Corse s'impose aux schémas directeurs et aux P.O.S. qui doivent être compatibles avec ses dispositions.

## **2 - situation actuelle du schéma d'aménagement de la Corse**

Après deux tentatives infructueuses, un nouveau projet de schéma a été arrêté par le président du conseil exécutif de Corse le 26 septembre 1997 et transmis pour avis au préfet de région. Il résulte que ce projet comporte un certain nombre de problèmes. Il s'agit notamment de l'absence de définition du parti d'aménagement pour la Corse , étant entendu qu'il s'agit d'une des composantes obligatoires du schéma. De même, les orientations en matière d'aménagement du territoire sont insuffisamment explicitées.

## **II - Les schémas régionaux de l'outremer**

### **1 - contenu et procédure**

Les schémas d'aménagement régionaux (S.A.R.) de l'outremer ont été institués par la loi du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion. L'élaboration des S.A.R. incombe à chacune des régions si le schéma est élaboré dans les délais impartis. Dans le cas contraire,

le S.A.R. doit être élaboré par les services de l'Etat. Après adoption par le conseil régional, le S.A.R. est approuvé par décret en Conseil d'Etat.

Le décret du 28 août 1988 relatif au contenu et à l'élaboration des S.A.R., a fixé un délai de 6 mois pour instituer la commission d'élaboration du S.A.R. et un délai de 18 mois pour la réalisation du S.A.R., soit au total 24 mois à compter du 31 août 1988. Cela signifie que les régions auraient du adopter leurs schémas au plus tard à cette date, à partir de laquelle, dans le cas contraire, l'Etat se substituait de droit à la collectivité régionale.

Aucun schéma n'ayant abouti dans les délais, la loi du 4 janvier 1993 portant diverses dispositions relatives à l'outremer a modifié ces dispositions de calendrier en octroyant un nouveau délai de 24 mois aux régions d'outre-mer à compter du 1er janvier 1993.

**Le S.A.R. fixe les orientations fondamentales en matière de développement de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Le schéma détermine la destination générale des différentes parties du territoire, l'implantation des équipements d'infrastructures et de communication routière, la localisation des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières et touristiques.**

Le schéma vaut schéma de mise en valeur de la mer (S.M.V.M.)

Le S.A.R. **se compose d'un rapport** présentant l'analyse de la situation existante, les principales perspectives de développement ainsi que le parti d'aménagement adopté, et **de documents graphiques** faisant apparaître la destination générale des différentes parties du territoire. schémas régionaux de l'outremer

Les documents graphiques sont établis au 1/200 000è pour le schéma, éventuellement échelle différente pour la partie S.M.V.M.

La procédure d'élaboration des S.A.R. est la suivante :

- Une commission formée de représentants du conseil régional et aux travaux de laquelle participent le préfet de région ainsi que les représentants du département, des communes et à leur demande des chambres consulaires, est mise en place.
- Un projet de schéma élaboré par la commission est arrêté par le président du conseil régional.
- Le projet de schéma est soumis pour avis au préfet de région et à différents organismes représentant les intérêts économiques et sociaux.
- Il est mis pendant 2 mois à la disposition du public qui peut exprimer ses avis et observations.
- Le conseil régional approuve le projet de schéma éventuellement modifié par les observations du public.
- Le schéma est approuvé par décret en Conseil d'Etat, sachant que le refus d'approbation du schéma ne peut être fondé que sur des motifs tirés d'illégalité de certaines de ses dispositions.

**Effets** : Le schéma d'aménagement régional s'impose aux schémas directeurs et aux P.O.S. qui doivent être compatibles avec ses dispositions.

## **2 - situation de chacune des régions**

### **- Le schéma d'aménagement de la Réunion**

Le S.A.R. de la Réunion a été adopté par le conseil régional le 28 août 1990. Le Conseil d'Etat ayant émis un avis défavorable sur le document en raison, d'une part, d'un certain nombre de vices de procédure et, d'autre part, d'illégalités au fond, le gouvernement n'a pas souhaité approuver le S.A.R.

La région a repris la procédure, qui a abouti à une approbation du S.A.R. de la Réunion par décret en Conseil d'Etat le 6 novembre 1995.

### **- Les S.A.R. de la Martinique et de la Guyane**

Les deux conseils régionaux de la Martinique et de la Guyane ont engagé les travaux en 1993 et ont respectivement adopté leur projet de schéma le 24 janvier et le 27 juin 1995.

Les documents transmis présentent un certain nombre de problèmes qui retardent leur approbation. En ce qui concerne le S.A.R. de la Martinique, la partie SMVM c'est-à-dire la prise en compte de la loi littoral, est à revoir. Pour le S.A.R. de la Guyane, ont été relevés un certain nombre d'erreurs dans la procédure d'élaboration (consultation, mise à disposition du public) qui vicie le document.

### **- Le S.A.R. de la Guadeloupe**

N'ayant pas respecté les délais fixés par la loi du 2 août 1984, la région Guadeloupe n'est plus compétente depuis le 30 juin 1995 pour adopter le S.A.R.. La procédure d'élaboration à l'initiative de l'Etat a été engagée par le préfet en 1996.

## **III - Principales différences entre le schéma d'aménagement de la Corse et les S.A.R. d'outremer**

La loi du 13 mai 1993 précise que le schéma d'aménagement de la Corse est établi dans le cadre des orientations définies par le plan de développement. Cette distinction entre le plan de développement - qui a vocation à déterminer les orientations à moyen terme et à définir les programmes d'exécution nécessaires à la conclusion du contrat de plan avec l'Etat - et le schéma d'aménagement semble traduire la volonté de donner au schéma une forte dimension spatiale.

En ce qui concerne les SAR des DOM, le législateur de 1984 a entendu faire d'eux l'élément central de la politique de «développement économique et aménagement du territoire », ce qui leur octroi cette double dimension.

2 - La loi de 1984 instituant les SAR a fixé des délais très strict d'encadrement des exercices régionaux, délais à l'issue desquels en cas de carence, l'Etat a compétence à engager la réflexion devant aboutir au SAR.

L'article 58 de la loi du 13 mai 1991 a prévu que le schéma d'aménagement de la Corse devait être approuvé dans un délai d'un an suivant l'adoption du plan de développement. Toutefois aucune sanction (substitution de l'Etat) n'a été prévue en cas d'expiration de ce délai.

3 - La L.O.A.D.T. a précisé que le S.A.R. tient lieu de S.R.A.D.T.. Dans le cas de la Corse, l'élaboration d'un S.R.A.D.T. est possible en cas de non adoption du schéma d'aménagement.

## Liste des personnes rencontrées

Monsieur ALDUY (Maire de Perpignan)  
 Monsieur AUBERTIN (CNOSF)  
 Monsieur AUROUX ((Maire de Roanne, ancien ministre)  
 Monsieur BARIOLADE (DG Communauté Urbaine de Lyon)  
 Monsieur BAUDIS (Maire de Toulouse)  
 Monsieur BERNARD (UNADEL)  
 Monsieur BERTRAN (France Télécom)  
 Monsieur BERTHIER (SGAR Région des Pays-de-la-Loire)  
 Monsieur BESSE (Préfet de la région Rhône Alpes)  
 Monsieur BIDOUE (Préfet de la Région Midi-Pyrénées)  
 Madame BLANDIN (Présidente du Conseil régional du Nord Pas de Calais)  
 Monsieur BORDEREAU (FNFR)  
 Monsieur BRODHAG (Commission française de développement durable)  
 Monsieur BOUBE (Préfet, Secrétaire Général Préfecture Ile-de-France)  
 Madame BURON , pour M. MALVY (Maire , membre du bureau de APVF)  
 Monsieur BURY (CFDT)  
 Monsieur CAILLOIS (Directeur général des services de la région Pays de Loire)  
 Monsieur CAILLOSSE (Professeur IEP)  
 Monsieur CAZIN (Avocat)  
 Madame CASCALES (Commissariat général au plan)  
 Monsieur CHARPENET (UNADEL)  
 Monsieur CENSY (Président du Conseil régional de Midi-Pyrénées)  
 Monsieur CHANTEREL (Affaires Maritimes Côtes d'Armor)  
 Monsieur BALLIGAND (Député de l'Aisne)  
 Monsieur BLANGY (Préfet de la région Pays de la Loire)  
 Monsieur CHEVILLIET (Ouest-Atlantique)  
 Madame CHEZLAVIEL (APCA)  
 Monsieur CHEREQUE (Conseil Régional, ancien ministre)  
 Monsieur DAUGER (Gaz de France)  
 Monsieur DELFAU (CLCBE)  
 Monsieur DELMAS (APCM)  
 Monsieur DELLUS (Architecte)  
 Monsieur DEVIGUERIE (Secrétaire général de l'APCG)  
 Madame DUCLOS (Commissariat Général du Plan)  
 Monsieur DUBUS (Centre national des jeunes agriculteurs)  
 Monsieur DUMOULIN (FNOTSI)  
 Monsieur DUPORT (Directeur de cabinet du ministère de l'Intérieur)  
 Monsieur ELAIN (Directeur Région Bretagne)  
 Monsieur ESTOUR (ACFCI)  
 Monsieur ERNECQ (DGS - Région Nord-Pas-de-Calais)  
 Monsieur KERGOAT (Directeur au Conseil Régional de Bretagne)  
 Monsieur FRANCOIS (UNPL)  
 Monsieur FREVILLE (VP du conseil général d'Ille et Vilaine)  
 Monsieur FUCHS (FPNRF)  
 Monsieur GARNIER (France Nature Environnement)  
 Monsieur GENEL (Electricité de France)

Monsieur GUIGONIS ( CGPME)  
Monsieur GUICHARD (Président de la région Pays de Loire)  
Monsieur GUYAU (FNSEA)  
Monsieur HELARY (Communauté Urbaine de Lyon)  
Monsieur HOFFEL (Président conseil général du Bas Rhin)  
Madame HOUPP, pour M. BAUR (Conseil régional de Picardie)  
Monsieur HUMEL ( Directeur général des services région Poitou Charentes)  
Monsieur JEGOUZO (Professeur Paris II)  
Monsieur LABETOULLE (Conseil d'Etat)  
Monsieur LALLEMENT (D.G.C.L.)  
Monsieur LAMBERT (SNCF)  
Monsieur LARCHER (Sénateur)  
Monsieur LARDIN (Groupe Monde rural du CNUPA)  
Madame LAVILLE (Conseiller à Matignon)  
Madame LEBRANCHU (Secrétaire d'Etat Commerce Artisanat)  
Monsieur LEFEVRE (Ancien préfet)  
Madame LEGAL (Union nationale des syndicats autonomes)  
Monsieur LEVAUX (FNTP)  
Monsieur LIGOT (CNERP)  
Monsieur LENORCY (Directeur à la Région de Bretagne)  
Monsieur LUSSON (Directeur du F.N.A.U.)  
Monsieur MADIOT (Professeur Université de Poitiers)  
Madame MALGORN (Préfet de la région LORRAINE)  
Monsieur MANSILLON (Préfet de la Région Bretagne)  
Monsieur MEHAIGNERIE (Président du Conseil Général d'Ille-et-Vilaine)  
Monsieur MENY (Professeur Institut de Florence)  
Monsieur MONORY (Président du Sénat)  
Madame MORAND DEVILLER (Professeur Université de Paris)  
Monsieur MORIZET (Directeur à la Région des Pays-de-la-Loire)  
Monsieur MOULIN (CGT)  
Monsieur NEMERY (Université)  
Monsieur OLLIER (Député)  
Monsieur POIX (UNSA)  
Monsieur RAFFARIN (Président de la région Poitou Charentes)  
Monsieur RIZZARDO (OPCG)  
Monsieur RIVOIRE (Région Rhône Alpes)  
Monsieur SAVY (Président du conseil régional Limousin)  
Monsieur SEASSARI (APCM)  
Monsieur SEGURA (La Poste)  
Monsieur SINOY Directeur des services de la région Rhône Alpes)  
Monsieur THORAVALL (Préfet Région Ile de France)  
Monsieur TREMEGE (ACFCI)  
Monsieur VALLADON (Force Ouvrière)  
Monsieur WACHTER (Universitaire)  
Monsieur WEBER (CFTC)

## Références bibliographiques

- 
- (1) J. Chevallier, "Les ressources juridiques des régions" in "Deux décennies de régionalisation", Conseil Régional de Picardie, 1992
- (2) Conseil Economique et Social, "Le suivi et la réalisation des contrats de plan" - Avis du 14 mai 1997 (rapporteur J. Billet)
- (3) Conseil d'Etat, "L'urbanisme, pour un droit efficace", Paris - La Documentation Française - 1992
- (4) F. Lefebvre, "Les fondements législatifs", in "Gouverner les territoires" - Paris, Edition de l'Aube - 1994
- (5) IERSO (Université de Bordeaux I), "Analyse et évaluation des procédures de planification régionale du XI Plan" - Convention CGP - Octobre 1994
- (6) M. Fujita et J.F. Thisse, "Economie géographique, problèmes anciens et nouvelles perspectives", in Annales d'Economie et de Statistiques - 1997, n°45
- (7) Y. Janvier, "Pour une conception nouvelle de l'aménagement du territoire", note, DATAR, 1993
- (8) Y. Jegouzo, diverses notes, DATAR, 1998
- (9) Y. Madiot, "Vers une territorialisation du droit", in Revue Française de la Décentralisation - septembre-octobre 1995, p. 947 et suivantes
- (10) F. Massard-Piérard, "L'Europe des régions et la France", in "Régions, croisée des chemins", Paris, Presses de Sc. Po, 1998
- (11) J.G. Padioleau, in "Gouverner les territoires", Paris, Editions de l'Aube, 1994
- (12) J.L. Quermone, "La genèse institutionnelle des régions en France", in "Région, croisée des chemins", Paris, Presses de Sc. Po, 1998
- (13) M. Savinas, notes diverses, DATAR, 1998
- (14) Varii Auctores (sous la direction d'E. Dupoirier), « Régions, la croisée des chemins », Paris - Presses de Sc. Po., 1998

## TABLE DES MATIERES

- Avertissement	<b>3</b>
- Lettre de mission	<b>5</b>
- En guise d'avant propos	<b>8</b>
<b>Titre I - Nouvelle politique d'aménagement du territoire et rôle croissant de la Région</b>	<b>12</b>
<b>Chapitre I - Le cadre : D'un aménagement du territoire à un autre</b>	<b>13</b>
I - Des évolutions et de nouvelles règles du jeu	<b>14</b>
A - Tout change.....	<b>1</b>
- changement d'aire géographique	<b>14</b>
- changement d'ère technico-économique	<b>15</b>
- changement d'air socio-économique	<b>15</b>
B - De nouvelles règles du jeu	<b>15</b>
- de façon générale, le développement devra être global et durable	<b>15</b>
- de façon particulière	<b>15</b>
* le visage de la compétition se transforme	<b>16</b>
* les unités productives s'organisent autrement	<b>16</b>
* les territoires vont remplir une fonction de plus en plus stratégique	<b>16</b>
* les modes de vie entraînent la planification et consacrent le rôle croissant des villes	<b>17</b>
II - Une conception renouvelée de l'aménagement du territoire	<b>17</b>
A - Des ambitions affirmées	<b>18</b>
1 - assurer un développement qui puisse durer	<b>18</b>
2 - participer au renforcement de la compétitivité de la nation	<b>19</b>
3 - soutenir l'emploi	<b>19</b>
B - Des logiques de mieux en mieux affirmées	<b>19</b>

1 - privilégier une logique d'allocations des moyens de la croissance	19
2 - poursuivre la décentralisation	
3 - améliorer les articulations entre les projets des décideurs nationaux et les divers projets des décideurs locaux	20
4 - renforcer les procédures démocratiques de partenariat et de concertation	20
5 - consacrer les principes de subsidiarité	20
6 - privilégier la dimension européenne	20
<b>C - Des caractéristiques centrales de la politique d'aménagement</b>	<b>20</b>
1 - une politique « partagée »	20
2 - une politique « coordonnée »	21
3 - Une politique "sur mesure"	21
<b>D - Quelques premiers enseignements pour un SRADT</b>	<b>21</b>
1 - manager les territoires	21
2 - aménager la vie publique	21
3 - ménager les espaces	22
<b>Chapitre II - Un acteur central : la Région</b>	<b>23</b>
<b>I - La Région, une nouvelle collectivité à la recherche du « gabarit européen »</b>	<b>23</b>
<b>A - De la circonscription administrative à la collectivité territoriale</b>	<b>23</b>
1 - au départ, un creuset de l'action de l'Etat	23
2 - ensuite, une promotion par la « petite porte »	24
<b>B - La recherche du « gabarit européen »</b>	<b>24</b>
1 - « Plus d'Europe, donc plus de Régions »	24
2 - les régions françaises : trop grandes ou trop petites ?	24
<b>II - La région , une collectivité qui a élargie ses compétences</b>	<b>25</b>
<b>A - Un domaine d'action qui s'est agrandi</b>	<b>26</b>
1 - des compétences « énumérées »	26
2 - ..... mais aussi des compétences « étendues »	27
<b>B - Un pouvoir de gouvernance qui émerge</b>	<b>29</b>

1 - des facteurs favorables à l'extension des pouvoirs régionaux	30
- la volonté des Régions	30
- l'action de l'Etat	30
- la pression de l'Union Européenne	30
- l'attente des citoyens	31
2 - des formes concrètes de pouvoir de gouvernance	31
- une fonction d'organisation des interdépendances	31
- une fonction de diffusion « d'intelligences »	32
- un pouvoir d'insertion dans des espaces élargis	32
<b>III - La Région : un acteur handicapé de la politique d'aménagement</b>	<b>32</b>
A - Planification et aménagement : Les leçons des exercices de planification	33
1 - une grande variété de terminologies	33
2 - un cadre de référence de plus en plus choisi pour l'action régionale	33
3 - des contenus très divers	35
4 - un plan de la Région (institutions) plutôt qu'un plan de la région (espace)	35
5 - une affirmation continue de la prééminence de la Région	35
B - Des pouvoirs régionaux encore limités en matière d'aménagement et d'urbanisme	36
1 - des compétences encadrées en matière d'aménagement	36
- les documents généraux d'aménagement de l'espace	36
- les documents sectoriels d'aménagement de l'espace	39
- les servitudes d'utilité publique	39
2 - des compétences limitées en matière d'urbanisme	40
- un pouvoir réglementaire	40
- l'existence de « projets d'intérêt général »	40
- l'élaboration des chartes de parcs naturels régionaux	40
- un pouvoir d'avis	41
- le SRADT	41
<b>Titre II - Un instrument : le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT)</b>	<b>43</b>

<b>1° question : Faut-il un SRADT ? Et pourquoi ?</b>	<b>46</b>
1. L'élaboration d'un SRADT : une façon d'assurer une organisation anticipative	<b>46</b>
2. L'élaboration d'un SRADT : un façon d'accroître l'efficacité économique et sociale des territoires	<b>47</b>
3. L'élaboration d'un SRADT : une façon d'enrichir la démocratie	<b>50</b>
- vers un "droit territorialisé"	<b>50</b>
- le contrat et la loi	<b>51</b>
• Résumé	<b>54</b>
<b>2° question : Quel pourrait être le contenu des PRADT ?</b>	<b>56</b>
A - Le contenu des PRADT	<b>56</b>
1. Le PRADT, ce serait une vision prospective et une stratégie (à long terme)	<b>56</b>
2. Le PRADT, ce serait une Charte Régionale de Développement et d'Aménagement (à moyen terme)	<b>57</b>
- Quel serait l'horizon ?	<b>57</b>
- Quel pourrait en être le contenu ?	<b>57</b>
- Quel serait le statut ?	<b>58</b>
- La Charte, les fonds structurels et la Région	<b>59</b>
- La Charte, les pays et les agglomérations	<b>60</b>
3. Le PRADT, ce serait un Schéma Régional d'Aménagement (SRA)	<b>61</b>
- Quel serait l'objectif du SRA ?	<b>62</b>
- Quel serait le contenu du SRA ?	<b>62</b>
B - Les caractéristiques du PRADT..... et ses implications	<b>66</b>
1. Le PRADT devrait prendre en compte l'interrégionalité	<b>66</b>
2. Le PRADT devrait faire l'objet d'une révision tous les six ans	<b>66</b>
3. Le PRADT aurait une double vocation	<b>66</b>
4. Le PRADT constituerait la base de la préparation des contrats Etat-région	<b>66</b>
5. Le PRADT ouvrirait des "droits"	<b>67</b>
• Résumé	<b>69</b>
<b>3e question : Qui élaborerait le PRADT ? Et comment ?</b>	<b>70</b>

A - En ce qui concerne les relations entre l'Etat et la Région	<b>70</b>
- Cas 1 : la Région élabore seule	<b>70</b>
- Cas 2 : la Région élabore avec l'Etat : la co-décision	<b>70</b>
- Cas 3 : la Région élabore le PRADT, mais avec l'association de l'Etat	<b>71</b>
B - En ce qui concerne les relations entre la Région et les autres collectivités territoriales	<b>73</b>
• Résumé	<b>74</b>
<b>4e question : Quelle serait la portée du PRADT ?</b>	<b>75</b>
A - Faut-il donner une portée normative au PRADT ?	<b>75</b>
1. Les arguments contre une portée normative du projet régional d'aménagement	<b>75</b>
2. Les arguments en faveur d'une portée normative du PRADT	<b>77</b>
B - Quelle portée conférer au PRADT ?	<b>78</b>
1. Quelques options principales	<b>78</b>
2. Plusieurs principes	<b>79</b>
3. Vers la définition de plusieurs catégories de prescription	<b>79</b>
a - pas de force normative généralisée	<b>80</b>
b - mais on pourrait admettre que certaines parties du PRADT aient un caractère normatif	<b>80</b>
• les parties prescriptives pourraient-elles être contenues dans le PRADT ?	<b>82</b>
• quels instruments juridiques mobiliser pour rendre normatives certaines parties du SRADT ?	<b>82</b>
• Résumé	<b>87</b>
- Annexes	<b>89</b>
- Liste des personnes rencontrées	<b>101</b>
- Références bibliographiques	<b>103</b>
- Table des matières	<b>104</b>

