

Fermer

THE CONVERSATION

L'expertise universitaire, l'exigence journalistique

La nouvelle carte des régions : des effets de transformation inattendus

17 mai 2021, 20:56 CEST



Jean Castex s'adresse aux membres du Congrès des Régions lors de la 16^{ème} édition, le 19 octobre 2020. GEOFFROY VAN DER HASSELT / AFP

La loi de 2015 portant sur la réforme de la carte des régions ne paraissait guère porteuse d'une logique de transformation. En effet, elle a été perçue comme un prétexte pour démontrer la capacité du président Hollande à réformer, sans que l'objet de la réforme, à savoir le fait régional et ses transformations éventuelles, ait été au cœur du débat.

Pourtant, en favorisant la création de régions de très grande taille, elle a actualisé et en partie renouvelé la promesse historique confiée à l'échelon régional depuis près de soixante-dix ans maintenant : celle d'une institution capable à la fois de « moderniser » la société par les politiques publiques qu'elle mène (développement économique et aménagement du territoire notamment) et par la façon plus stratégique de les conduire (la planification et les contrats entre l'État, les régions et les autres collectivités locales, entre autres).

Auteurs



Daniel Behar

Géographe Professeur des Universités,
Université Paris-Est Créteil Val de Marne
(UPEC)



Xavier Desjardins

Associate professor, urban planning,
Sorbonne Université

De fait, la reconfiguration de la carte de France métropolitaine autour de 13 régions a engendré un double défi pour les régions. D'une part, il leur faut rendre légitimes ces nouveaux périmètres qui sont très hétérogènes. Pour cela, alors qu'aucune identité régionale héritée ne peut être invoquée comme une évidence, les régions doivent déployer une vision prospective et un projet pour « faire région ». Dans le même temps, la réduction du nombre de régions les éloigne d'une dimension strictement locale. On attend d'elles, plus que jamais, de contribuer aux politiques nationales et de les territorialiser pour « faire France ».

C'est ce que le législateur a confirmé en les dotant en 2015 d'un schéma au nom ingrat : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Ce document doit intégrer les politiques d'aménagement, de mobilités, de gestion de l'environnement, de l'énergie et quelques autres encore. Nouveauté qui lui a valu sa rapide célébrité dans le champ de l'action publique : ce schéma peut comprendre des prescriptions qui s'imposent aux documents d'urbanisme des communes et de leur groupement, notamment les schémas de cohérence territoriale.

Le SRADDET, le schéma des schémas



La région Grand Est explique l'utilité du STRADDET.

Faire région : la politisation du projet régional

Dans la diversité des champs sectoriels à couvrir pour élaborer la stratégie régionale, les régions ont toutes fait le choix de condenser leurs propos autour des deux enjeux clés des politiques territoriales contemporaines : la cohésion des territoires et la transition environnementale.

Mais le mode d'énonciation et de combinaison de ces deux impératifs varie profondément selon les régions, sans pour autant que cela corresponde à un simple déterminisme géographique.

Ainsi, les deux régions du sud de la France, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur sont confrontées à une même dynamique d'attractivité et de métropolisation intense. Elles vont pourtant faire des choix opposés de traitement de ce phénomène.

La région Occitanie va choisir – au nom de la cohésion régionale – que son action politique s'organise, de façon assez classique, autour d'une logique de rééquilibrage au bénéfice des territoires ruraux, ce au travers d'une délivrance sélective de ses aides en faveur de ces territoires, alors même que les systèmes métropolitains toulousain et montpelliérain occupent plus de la moitié de l'espace régional.

Elle fait par-là le pari que la réduction de la pression démographique massive à laquelle sont soumis ses espaces métropolitains peut être le levier d'un processus de transition environnementale. L'arrivée de nouvelles populations dans ces territoires serait en effet porteuse d'une aspiration à davantage de sobriété (foncière, énergétique...) et faciliterait le changement de modèle de développement.

À l'inverse, le schéma de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur souhaite accompagner la dynamique de concentration métropolitaine, de façon à préserver une grande partie du territoire régional de l'urbanisation émiétée et ainsi affirmer ainsi un modèle plus durable de développement, en réduisant notamment la consommation foncière.

On observe la même diversité de choix politiques dans les régions plus fragiles au Nord.

La Normandie espère contrer son déclin démographique en misant sur des leviers « classiques » du développement territorial : le tourisme et les grands projets d'infrastructure, notamment autour de l'axe Seine... De leur côté, les Hauts de France affichent un objectif tout aussi classique, l'emploi, mais par un projet politique qui l'est nettement moins : celui d'une bifurcation de son modèle de développement autour de la « troisième révolution industrielle » (Rev3) de Jeremy Rifkin. Ce dernier fait en effet l'hypothèse qu'après les révolutions du charbon et de l'électricité, celle de la décarbonation sera tout autant porteuse d'une création massive d'emploi.

Quant à la région Grand Est, prenant acte à la fois de sa faible identité et de son déclin démographique, elle mise sur le changement de modèle – la transition – pour offrir une perspective fédératrice à ses territoires, qui soit source de coopérations multiples.

En résumé, on peut faire partout en France un même constat : à défaut de cohérence géographique, ce sont les projets politiques que les nouvelles régions ont investis de cette fonction.

Faire France : l'impossible déclinaison territoriale des objectifs nationaux

En les dotant d'un schéma de planification à valeur prescriptive, par sa capacité à imposer des règles aux politiques d'aménagement des communes et de leurs groupements, le législateur en 2015 a en quelque sorte donné mission aux régions de faire ce que l'État est incapable de faire : territorialiser,

en les déclinant régionalement de façon quantifiée, les grands objectifs nationaux, notamment dans le domaine environnemental (production d'énergies renouvelables, réduction de la consommation énergétique et de l'artificialisation des sols...). Par la même, il répondait – prudemment – à l'ambition historique des élus régionaux : disposer d'un pouvoir réglementaire, à l'instar des Länder allemands.

Ce scénario de la planification réglementaire en poupée russe, emboitant les échelons de l'État, des Régions et du local n'a pas résisté à l'épreuve du feu politique. Des régions au local d'une part : parce qu'ils sont aussi élus locaux, avec une faible assise territoriale qui plus est, les élus régionaux sont dans l'incapacité politique d'imposer des règles et des contraintes aux pouvoirs locaux. Des régions à l'État d'autre part : les exécutifs régionaux n'ont trouvé chez leurs interlocuteurs de l'État déconcentré aucune indication de ce que devait être leur contribution propre aux grandes stratégies nationales. L'État ne s'est pas risqué à territorialiser ses attentes différenciées en matière de transition énergétique ou de sobriété foncière.

Occitanie / Pyrénées-Méditerranée, la région positive !



La région Occitane/Pyrénées-Méditerranée se veut être une région à énergie positive.

Comment trouver sa place dès lors ? Au-delà de ce qui pourrait apparaître comme une fuite en avant dans le marketing, sans véritable réalisme au regard des investissements publics annoncés (la plupart des Régions ont multiplié les objectifs slogans comme « Régions à énergie positive »), les élus régionaux ont esquissé, du fait de ce double inconfort, ce qui pourrait être une posture plus contemporaine de planification, faite d'incitations, d'animation d'espaces de négociation entre territoires et de fabrication des règles du jeu de l'action collective.

Quelles leçons pour le retour de la planification ?

Au sein de l'architecture institutionnelle française, en dépit de leur image, les régions constituent

structurellement un « pouvoir faible » : coincées entre la « Grande Nation » (l'État) et les « petites patries » que constituent les communes, elles ne disposent pas de la légitimité historique des départements bicentennaires.

Leurs périmètres hétérogènes les desservent et leurs compétences les placent systématiquement en situation de maîtrise d'ouvrage partagée : là avec la SNCF, ici avec l'Éducation nationale.

D'aucuns pourraient en conclure qu'avoir attribué la fonction planificatrice à ce pouvoir faible est un non-sens. Et si, à l'inverse, cela donnait à voir les conditions contemporaines de la planification et de la gestion du temps long dans nos sociétés ? Moins que la déclinaison en cascade de règles et de normes, ce nouvel âge de la planification veillerait surtout à construire sa capacité à piloter des trajectoires de transition, en opérant des arbitrages collectifs dans la gestion de ressources devenues rares.

Auteurs avec Sacha Czertok (Acadie) de « Faire région, faire France. Quand la région planifie », Berger Levrault, avril 2021.

📌 politique régions territoires France politiques publiques loi NOTRe

Avant de partir...

Notre média est unique. Nous travaillons avec des chercheuses et des chercheurs afin de démocratiser le savoir. Nous sommes une association à but non lucratif, nous offrons du contenu gratuit, sans paywall, sans publicité. Nous sommes indépendants à 100%. Aidez-nous à partager une information fiable avec le plus grand nombre, en faisant un don.

[Faire un don](#)

Fabrice Rousselot
Directeur de la rédaction



Vous aimerez aussi

