



L'appropriation du SRADDET par la Région Bretagne

Quelle portée à ce tournant annoncé de la décentralisation ?

Mémoire de thèse professionnelle pour le mastère spécialisé PAPDD, année universitaire 2017-2018

Cédric PEINTURIER

Encadré par Monsieur Fabrice Hamelin (Université Paris-Est Créteil) et Madame Catherine Guéguen (Conseil Régional de Bretagne)

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe », a posé les bases d'une réforme importante du rôle du conseil régional parmi les collectivités. En lui assignant la réalisation en propre d'un schéma prescriptif, dit « schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires », le législateur a modifié fondamentalement les règles du jeu territorial. Pour autant, les Régions vont-elles s'emparer pleinement des possibilités réglementaires qui leur sont désormais attribuées, ou bien ce nouvel outil sera-t-il intégré aux modalités de gouvernance qui prévalaient jusque-là ?

Ce travail revient tout d'abord sur les conditions dans lesquelles cette évolution s'est produite, aussi bien institutionnelles que parlementaires. Il montre notamment explicitement comment les autres niveaux collectivités ont tenté de mobiliser leurs relais pour faire obstacle à cette réforme. La seconde partie aborde la question parti-

culière de l'application sur le territoire breton, marqué par une histoire particulière de la décentralisation. A l'occasion de sa participation à l'élaboration de ce schéma, au sein des services du conseil régional, l'auteur identifie les éléments-clés de leur modalités d'appropriation des possibilités offertes par le législateur.

Le SRADDET, un pivot dans la décentralisation

Le long mouvement de création de la collectivité régionale avait abouti en 1982 sans remettre en cause la capacité d'action des autres collectivités. L'aménagement du territoire se faisait donc en ac-

cordant les projets politiques des différentes échelles. L'arrivée en 2015 d'une compétence régionale de coercition et non plus de coordination vient changer les règles de ce jeu territorial.

Le jardin à l'anglaise de la décentralisation à la française

La Constitution de la Vème République énonce depuis la réforme de 2003 que son « organisation est décentralisée ». L'histoire de cette décentralisation depuis la Révolution française a été marquée par de nombreuses évolutions : l'émergence de la Région au cours du XXième siècle, à la croisée d'aspirations politico-culturelles et de besoins fonctionnels,

s'est faite sans pour autant empiéter sur les collectivités antérieures, la Commune et le Département. Cette coexistence a notamment tenu à l'inscription dans la Constitution et dans la Loi du « principe de non-tutelle » des collectivités les unes sur les autres, l'État seul restant arbitre. Une gouvernance territoriale croisée entre collectivités s'est donc organisée

à mesure des transferts de compétences. La qualification de « chef de file » a été mise en place pour désigner la collectivité en charge de la coordination de l'action publique décentralisée et contourner ce principe cardinal de la décentralisation à la fran-

çaise. Le dépôt du projet de loi NOTRe en 2015, durant la séquence considérée comme troisième acte de la décentralisation, a remis en cause cet équilibre en proposant un schéma régional opposable aux outils de l'aménagement du territoire.

Les outils (inter)communaux de l'aménagement du territoire

La réglementation locale de l'organisation spatiale sur le territoire, dont les cadres opérationnels remontent à la loi solidarité et renouvellement urbains de 2000, est avant tout pensée à l'échelle de la commune ou du cadre issu de la négociation entre celles-ci. Toutefois, depuis quelques années, plusieurs lois ont déplacé le centre de gravité de ces outils vers les établissements publics de coopération intercommunale. Ceux-ci sont déjà les princi-

aux détenteurs des autres moyens d'action sur l'aménagement du territoire, tels que ceux opérants dans la lutte contre le changement climatique (par l'atténuation comme l'adaptation), l'organisation des transports ou la politique de l'habitat. Jusqu'à la loi NOTRe, leur coordination à l'échelle régionale est assurée de manière négociée à travers des schémas régionaux à la capacité normative quasi-inexistante.

Un projet de loi contesté pied à pied

L'analyse des débats parlementaires sur la loi NOTRe permet de montrer que l'article 6, porteur du projet gouvernemental d'un schéma prescriptif initialement nommé SRADDT et bientôt amené à devenir SRADDET, a fait l'objet d'un réel travail de sappe par une partie des parlementaires. Nombre de sénateurs-maires de tous bords ont ainsi porté des amendements visant à empêcher la mise en place d'un schéma prescripteur sur l'action des collectivités sises dans chaque région, en arguant du principe constitutionnel de libre administration.

Même à l'Assemblée Nationale, la majorité de gouvernement a tenté d'en amoindrir la portée, spécialement pour prévenir les intrusions dans l'autonomie municipale de planification urbanistique. Il faudra qu'un accord entre les élus des différents niveaux de collectivité soit trouvé en dehors du Parlement pour que les débats puissent se conclure sans difficulté en commission mixte paritaire. A l'issue de ceux-ci, le SRADDET a vu son périmètre étendu, mais sa portée tout de même amoindrie par rapport au projet initial.

La déclinaison d'un nouvel outil dans le contexte breton

La Bretagne, région périphérique de la France et de l'Union Européenne, a rattrapé ces dernières décennies un important retard économique, puisqu'elle était la deuxième région la plus pauvre de France en niveau de vie dans les années 50. Ce « miracle breton » s'est réalisé grâce à une « union

sacrée » des forces vives du territoire, qui marque encore le fonctionnement de ce dernier. Dans ce contexte où le consensus entre collectivités est un objectif en soit, comment appréhender l'élaboration d'un outil coercitif entre les mains du seul conseil régional ?

Le contexte institutionnel breton

Face au retard économique que la Bretagne accumule au sortir de la guerre et à son hémorragie démographique, les élus du territoire se mobilisent en créant le Comité d'étude et de liaisons des intérêts bretons (CELIB). Ce dernier va servir à développer l'expertise économique interne pour contribuer à la négociation avec les ministères centraux pour l'aménagement efficace du territoire breton, tout

autant qu'à servir de creuset à une entente transpartisanne entre les parlementaires bretons pour orienter l'action du gouvernement.

Si le CELIB disparaît à la fin des années 70, le territoire breton continue à pratiquer la concertation entre les collectivités dans les années 90, le conseil régional instituant une réunion trimestrielle des 15 puis 16 plus importantes en taille dans les années

2000. Cette position commune sans dissension lui permet de peser de tout le poids du territoire dans le rapport de force avec les services régionaux de

l'État, tout autant que sur l'action gouvernemental jusqu'à la période actuelle.

L'émergence de la BreizhCop : la recherche d'un projet collectif

L'élaboration du SRADDET se voit insérée par le conseil régional dans un projet plus vaste qu'il pilote, la mise en place d'une « Conference of Parties » (COP) régionale dont l'ambition est de définir avec l'ensemble des parties prenantes du territoire un projet commun et formalisé. Toutefois, cette ensemble plus vaste ayant trait à la vie du territoire, les sujets qu'il aborde couvrent l'ensemble des champs d'action du conseil régional et non plus seulement ceux du SRADDET.

Un calendrier s'étalant jusqu'à la fin 2019 est donc mise en place, avec un retard homologué à celui

des autres conseils régionaux de France. Dans les autres régions, le SRADDET est également articulé avec l'agenda politique, notamment pour celles dont les périmètres ont été revus au 1er janvier 2016.

Les services centraux de l'État appuient les conseils régionaux en coordonnant un groupe de travail commun, mais dans un exercice qui restent inédit pour eux aussi, ne facilitant pas finalement tant que ça l'appréhension du sujet.

Entre projet politique et traitement sectoriel, une transversalité qui se cherche

Le projet de SRADDET du conseil régional de Bretagne se retrouve ainsi à devoir traiter d'objectifs relevant de thématiques ne figurant pas stricto sensu dans la loi, mais qui sont portées par la légitimité de répondre aux attentes attribuées au territoire. Cet élargissement du périmètre ne contribue pas à faciliter la définition des objectifs du SRADDET, et encore moins de règles contraignantes pour les porter, en l'absence de support juridique adéquat. Des déclinaisons opérationnelles sous la

forme plus classiquement contractuelle ou des engagements volontaires sont donc imaginées.

Au sein des services du conseil régional, la mise en transversalité des objectifs et des règles fait l'objet de nombreuses discussions, d'autant que le SRADDET amène à faire disparaître l'autonomie des services et impose sans alternative possible une coordination technique comme politique entre les services maîtres d'ouvrage des différents politiques publiques, avec une certaines difficulté.

La "révolution normative" pour les services du Conseil régional

Mais le cœur de la révolution que constitue le SRADDET, notamment aux yeux des parlementaires qui s'y opposaient, est constituée du pouvoir normatif qu'il confère à la Région.

Toutefois, marqués par les modes historiques d'action du conseil régional de cofinancement et de partenariat, les agents et plus largement les services peinent à se détacher de ceux-ci pour se projeter dans une approche plus coercitive. Ceci est accru par la nécessité dès lors d'approfondir la maîtrise de documents-outils dont la maîtrise d'ouvrage n'est pas régionale.

Par ailleurs, ainsi que l'a montré l'histoire bretonne, les collectivités des blocs départementaux et communaux sont des partenaires du quotidien des services du conseil régional : l'idée de les faire avancer sans leur consentement vers les positions du conseil régional, par la coercition et non par l'adhésion, ne correspond pas à la posture efficace qui est plus largement celles des services. Hormis sur quelques rares sujets, le SRADDET est plus vu comme un moyen de mettre au débat un projet régional, et non comme l'opportunité d'imposer le projet du conseil régional.

Conclusion

Ce travail, mené de mars à juin au sein des services du conseil régional de Bretagne, aura d'abord été une contribution technique à un projet de la collectivité, s'inscrivant dans le cadre de sa nouvelle posture prescriptive. Mais il aura également été l'opportunité d'étudier de l'intérieur l'appropriation de cette nouvelle posture, et plus précisément de la mise en opérationnalité d'une « possibilité d'outil » déléguée par l'État, bien loin de ce qu'une lecture théorique de la loi aurait pu laisser penser.

Dans un contexte spécifique de coopération historiquement quasi-institutionnalisée entre les collectivités, le conseil régional cherche avant tout à créer du consensus avec ses partenaires et le public, indépendamment des possibilités offertes par le SRAD-

DET. Cette posture est confortée par la culture d'action des services du conseil régional, en particulier l'absence de pratique de la norme autre que contractuelle ou partenariale.

La Région Bretagne se retrouve ainsi investie d'un pouvoir conféré par l'État, mais à travers un schéma qu'elle ne s'approprie que partiellement. Dans un contexte asymétrique où les Régions n'auront plus largement à assumer ni l'application de leur SRADDET, ni ses conséquences, cela interpelle quant à l'opportunité de renforcer plus avant le pouvoir régional sans renforcer sa responsabilité dans des engagements nationaux désormais tributaires de son action.

Bibliographie académique

- BECK Ulrich** (1986), *Risikogesellschaft : Auf dem Weg eine andere Moderne*, Suhrkamp, 396 p.
- BEAUJARD Julie** (2005), Ni espionne ni avocate : la place ambiguë de l'ethnologue auprès des réfugiés (HCR, New Delhi, Afghanistan et Birmanie, (pp 125-143) in **BOUILLON Florence, FRESIA Marion, TALIO Virginie** (2005), *Introduction : les terrains sensibles à l'aune de la réflexivité, Terrains sensibles : expériences actuelles de l'anthropologie*, coll. *Dossiers Africains*, Édition de l'EHESS, France, 208 p.
- CALLON Pierre, LASCOUMES Michel, BARTHE Yannick** (2001), *Agir dans un monde incertain – Essai sur la démocratie technique*, coll. *La couleur des idées*, Le Seuil, France, 358 p.
- DEFRASNE Flora** (2016), *Suivi de la mise en œuvre d'un SCOT : rôle et enjeux de l'évaluation*, rapport de Master 1, Université Toulouse Jean Jaurès, 81 p.
- KADA Nicolas et alii** (2017) (sous la dir. de), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, hors collection, Berger-Levrault, France, 1000 p.
- LE CHATELIER Gilles** (2014), *La Constitution et les relations entre les collectivités*, in *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°42, coll. *Le Conseil Constitutionnel et les collectivités locales*, Conseil Constitutionnel, France, 8 p.
- LE GALÈS Patrick** (1995), *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, in *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n°1, Presses de Sciences Po, France (pp 57-95)
- PASQUIER Romain** (2012), *Le pouvoir régional – Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, coll. « *Références Gouvernances* », SciencesPo Les Presses, France, 379 p.
- PASQUIER Romain** (2004), *La capacité politique des régions – Une comparaison France/Espagne*, coll. « *Res Publica* », Presses Universitaires de Rennes, France, 227 p.
- POUPEAU François-Mathieu** (2013a), *L'émergence d'un État régional pilote. La recomposition des jeux administratifs autour du Ministère de l'Écologie et du Développement durable dans une région française*, in *Gouvernement et action publique*, 2013/2, n°2, Presses de Sciences Po, France (pp. 249-277)
- POUPEAU François-Mathieu** (2013b), *Quand l'État territorialise la politique énergétique. L'expérience des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie*, in *Politiques et Management public*, vol. 30/4, Institut de management public, France (pp. 443-472)
- RUI Sandrine** (2004), *La démocratie en débat – les citoyens face à l'action publique*, coll. *Sociétales*, Armand Colin, France, 263 p.
- THOENIG Jean-Claude, DURAN Patrice** (1996), *L'État et la gestion publique territoriale*, in *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n°4, Presses de Sciences Po, France (pp 580-623)