

Noé Gérardin
Doctorant contractuel
AgroParisTech - Université Paris-Saclay
SADAPT (UMR 1048)

Section thématique « La région, un territoire renouvelé de l'action publique et de l'activité politique ? »

Communication : La région, chef de file des politiques environnementales ?

Etudier le rôle des régions françaises en matière d'environnement, c'est s'intéresser à de jeunes collectivités oeuvrant dans un secteur de l'action publique encore récent.

En France, le thème « région et environnement » a commencé à être traité par certains auteurs dès les années quatre-vingt, mais il s'agissait alors surtout d'en conclure que les régions françaises n'avaient pas de compétence en la matière (Prieur, 1984 ; Thévenot, 1992). Il y a encore quelques années, en France, la région était perçue comme un acteur subsidiaire dans le domaine de l'environnement (Barone, 2011). Comme cela sera montré par la suite, cette situation a progressivement changé et les régions ont acquis, depuis une dizaine d'années, un rôle de plus en plus important dans les politiques publiques environnementales. Pour autant, les régions ne sont pas les seules à intervenir en la matière. Elles s'inscrivent dans des configurations d'acteurs complexes, marquées par une grande variété d'acteurs (publics, privés, internationaux, nationaux, régionaux, locaux). C'est donc les compétences de la région mais aussi les liens de celle-ci avec les autres acteurs des politiques environnementales qu'il convient de prendre en compte lorsque l'on s'interroge sur la place de la région dans les politiques environnementales.

Il s'agit de se demander si, dans le domaine des politiques environnementales, les régions sont le simple réceptacle de l'intervention d'institutions supérieures (Union européenne, Etat), ou si elles ont acquis une réelle capacité d'action ainsi qu'une légitimité à agir. Autrement dit, est-il pertinent de parler de région « chef de file » en matière de politiques environnementales ?

L'objectif n'est pas d'aborder l'ensemble des politiques publiques régionales en matière d'environnement en France, mais de se focaliser sur quelques instruments d'action publique révélateurs du rôle de la région dans ce domaine.

C'est pourquoi on abordera d'abord l'émergence progressive du rôle d'autorité planificatrice de la région en matière d'environnement (I), avant de nous intéresser son rôle, plus récent et plus énigmatique, de « chef de file » (II). Ces deux thématiques permettent d'étudier dans quelle mesure la région a acquis une capacité d'action en matière environnementale en France.

Cette communication s'inscrit dans le cadre d'une thèse en cours portant sur les politiques régionales en matière de climat, d'air et d'énergie en Ile-de-France. La communication se base sur une analyse des évolutions des compétences juridiques des régions en matière environnementales, sur l'analyse de la littérature sur ce sujet, et sur un travail de terrain. Dans le cadre de ce dernier, ont été menés des entretiens semi-directifs avec des acteurs des

politiques climat, air, énergie régionales (au sein de conseil régional, d'associations, de collectivités infrarégionales, de services de l'Etat, etc.), ainsi que de nombreuses recherches documentaires (rapports, délibérations du conseil régional, budgets régionaux, etc.), afin de comprendre le processus de construction et les évolutions de ces politiques publiques à l'échelon régional.

I. L'évolution du rôle des régions en matière d'environnement : de non compétentes à autorités planificatrices

Avant d'interroger le rôle actuel des régions en matière d'environnement en France, il convient de s'intéresser aux évolutions des missions des régions en la matière. Il s'agit de revenir sur le processus de montée en puissance progressive des régions dans le domaine de l'environnement (Bertrand et Richard, 2013), perçu dès le milieu des années 1980 par Michel Prieur, qui parlait de « régionalisation en douceur de l'environnement » (Prieur, 1984, p.110). Il convient de présenter ce processus d'émergence des régions françaises dans le domaine de l'environnement (1). Une attention particulière sera ensuite accordée au rôle d'autorité planificatrice des régions françaises en matière d'environnement, afin de montrer le caractère inachevé de la décentralisation en ce domaine (2).

1) L'émergence tardive des régions sur les questions environnementales

Lors de leur création en tant que collectivité territoriale, en 1982¹, la région ne disposait pas de compétences en matière d'environnement. Les politiques environnementales relevaient alors de l'Etat (Prieur, 1984).

Cependant, dès cette époque apparaissent des débats quant au rôle à accorder à la région en la matière.

Une disposition d'une proposition de loi votée le 6 mai 1983 au Sénat, mais qui fut ensuite modifiée, prévoyait que « la région définit les actions qu'elle entend conduire pour la protection et la restauration de l'environnement ainsi que pour la lutte contre les pollutions et les nuisances. L'Etat lui attribue chaque année dans la loi de finances une dotation en crédits de fonctionnement qui se substitue à l'ensemble des dotations budgétaires précédemment attribuées par l'Etat dans la région au titre de la protection de l'environnement »². Cette disposition aurait confié aux régions un secteur d'action potentiellement très large – protection et restauration de l'environnement et lutte contre les pollutions et les nuisances – avec des crédits dédiés, ce qui aurait probablement changé l'évolution des politiques environnementales en France. Cependant, le gouvernement s'est opposé à cette disposition au motif que l'article 1^{er} de la loi de 7 janvier 1983, qui dispose que « les communes, les départements et les régions concourent avec l'Etat (...) à la protection de l'environnement », était suffisant pour intéresser les régions aux enjeux environnementaux (Thévenot, 1992). Une autre explication possible pour expliquer cette prise de position du gouvernement est qu'à l'époque « il y a incontestablement une crainte de l'Etat que l'environnement ne soit pas défendu entre les mains des pouvoirs locaux. » (Prieur, 1984, p.108).

L'Etat garde alors une place importante, y compris dans les rares compétences environnementales reconnues aux régions dans les années 1980. Par exemple, en 1983 les régions se sont vues reconnaître un pouvoir d'initiative pour la création des parcs naturels régionaux³, mais l'acte de création de ces derniers relève de l'Etat, puisqu'il se fait par décret du Premier ministre⁴. Par ailleurs, il ne s'agit que d'une compétence isolée, ne s'inscrivant pas

¹ Par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et liberté des communes, des départements et des régions

² Article 49 *ter* de la proposition de loi adoptée par le Sénat le 6 mai 1983 tendant à compléter la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

³ Article 29 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

⁴ Article L.333-1 du code de l'environnement

dans un bloc de compétences plus vaste et ne constituant pas une réelle politique publique, en l'absence d'un « cadre général d'action qui fonctionne comme une structure de sens » (Muller et Surel, 2000).

Le rôle mineur des régions en matière d'environnement dans les années quatre-vingt se perçoit ensuite dans l'organisation interne des conseils régionaux : à la fin des années quatre-vingt, un seul conseil régional⁵ s'était doté d'une commission dédiée à l'environnement (Thévenot, 1990, p.53). C'est ensuite surtout durant la décennie 1990 que les conseils régionaux se dotent plus systématiquement de commissions chargées de l'environnement (sous le nom de commission « environnement » ou encore de commission « environnement et cadre de vie ») et créent des agences régionales de l'environnement⁶.

Cette évolution est à mettre en lien avec les évolutions politiques que connaissent les conseils régionaux au début des années 1990. En 1992 se sont déroulées des élections régionales marquées par une percée des partis écologistes (les Verts et Génération Ecologie), qui, à eux deux, ont recueillis presque 15% des suffrages au niveau national. Ces élections s'étant déroulées au suffrage proportionnel, un grand nombre d'élus écologistes a fait son entrée au sein des conseils régionaux en 1992 : 221 sur l'ensemble de la France métropolitaine, contre 3 lors des élections régionales précédentes (en 1986). En l'absence de majorité absolue, les élus écologistes ont dans certaines régions pu jouer le rôle de « charnière », de force d'appoint, en se rendant indispensables pour trouver des majorités, et en contrepartie faire entendre certaines de leurs revendications, comme des augmentations de budgets dédiés à l'environnement ou la création d'agences régionales de l'environnement⁷.

C'est ensuite par la création d'outils de planification que le rôle des régions sur les questions environnementales s'est affirmé.

2) La planification environnementale régionale, exemple de décentralisation inachevée

Le rôle originel de planification en matière économique des régions a été largement documenté (voir entre autres : Besnainou, 1993 ; Bodineau, 2015 ; Péliissonnier, 1981). Ce rôle d'autorité planificatrice de la région connaît un renouveau depuis maintenant une dizaine d'années dans le domaine environnemental (Moliner-Dubost, 2015 ; Villeneuve, 2015).

Plusieurs évolutions législatives attribuant des compétences en matière de planification environnementale sont à noter au début des années 2000.

Tout d'abord, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité attribue aux présidents des conseils régionaux la compétence d'élaboration des plans régionaux de qualité de l'air (PRQA), qui relevait jusqu'alors des préfets de régions.

Ensuite, la loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003 crée les schémas régionaux éolien, qui sont des documents cartographiques visant à indiquer les secteurs géographiques les mieux adaptés à l'implantation d'éoliennes. Cependant, ces documents étaient purement informatifs et facultatifs, et par conséquent peu de conseils régionaux en ont élaboré à l'époque. Cela a poussé l'Association des Régions de France (ARF) à demander à ce qu'un

⁵ Le conseil régional d'Auvergne, qui a créé une commission « Environnement » en 1989.

⁶ En Picardie en 1990, en Languedoc-Roussillon et en Rhône-Alpes en 1991, etc.

⁷ Entretien avec un ancien vice-président en charge de l'environnement du conseil régional d'Ile-de-France, 10 oct. 2016

caractère prescriptif pour la désignation des zones de développement éolien soit reconnu aux schémas régionaux éoliens (ARF, 2007). Ces schémas, il en sera question plus tard, ont été réformés suite au Grenelle de l'environnement.

Ces deux documents ne constituent cependant qu'un embryon de planification environnementale régionale.

En France, c'est vers le milieu des années 2000 que les collectivités territoriales, dont les régions, gagnent en reconnaissance sur les questions environnementales et climatiques. Cela se traduit concrètement, dans le Plan climat de 2004⁸, par l'incitation à l'élaboration de plans climat territoriaux. Cette date de 2005 marque le début du premier temps des politiques climatiques locales, basées sur le volontariat et l'incrémentalisme (Bertrand et Richard, 2014). Concernant l'échelon régional qui nous intéresse, il apparaît qu'à la fin 2007, sept régions s'étaient doté d'un plan climat (parfois sous d'autres noms, notamment « plan climat-énergie ») et quatre régions étaient en train d'élaborer le leur, selon les chiffres de l'ARF (2007).

Ce premier temps des politiques climatiques locales prend fin en 2009, avec les lois dites Grenelle⁹, dans lesquelles les obligations réglementaires se substituent, en grande partie, aux incitations volontaires.

Les lois Grenelle marquent une étape importante de la reconnaissance du rôle de la région en matière de planification environnementale, qu'il s'agisse de la biodiversité, avec le schéma régional de cohérence écologique (SRCE), ou des questions climatiques, énergétiques et de qualité de l'air, avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) et la réforme des schémas régionaux éoliens (SRE).

Nous nous attacherons à étudier le cas du SRCAE.

Celui-ci est un document définissant les objectifs et orientations stratégiques à l'échelle de chaque région en matière de lutte contre les changements climatiques, d'adaptation aux effets des changements climatiques, de développement des énergies renouvelables et de lutte contre la pollution de l'air.

Le SRCAE a pour particularité d'être co-élaboré par le conseil régional et par les services de l'Etat en région (DREAL, ou DRIEE en Ile-de-France).

Ce point a fait débat. La lecture des travaux parlementaires concernant les SRCAE permet de se rendre compte que quelques parlementaires, principalement de gauche ou écologistes, ont plaidé pour une compétence exclusive des régions dans l'élaboration de ces documents de planification, tandis que le préfet serait cantonné à un rôle d'avis. Ainsi, il était par exemple avancé que « *faire adopter le plan par le préfet révèle une certaine méfiance à l'égard des conseils régionaux, méfiance qui peut avoir des conséquences néfastes pour sa mise en œuvre* »¹⁰ ou encore qu' « *il faut responsabiliser les élus locaux, dont certains ont déjà pris l'initiative de faire des plans climat territoriaux dans leur région. Ils devraient donc avoir pleine compétence pour l'élaboration de ces schémas comme en d'autres domaines* »¹¹. Cette vision décentralisatrice est également présente chez plusieurs associations ou réseaux d'associations (AMORCE, CLER - Réseau pour la transition énergétique, Réseau Action

⁸ Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, *Plan Climat 2004. Face au changement climatique agissons ensemble*

⁹ Loi du 2 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite loi Grenelle I) et loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite loi Grenelle II)

¹⁰ Intervention de Evelyne Didier, JO Sénat, séance du mardi 29 septembre 2009, p.8058

¹¹ Intervention de François de Rugy, JO Assemblée nationale, 2^{ème} séance du jeudi 6 mai 2010, p.2937

Climat France, etc.) qui plaident pour des compétences élargies des régions en matière énergétique (Poupeau, 2013).

Dans une vision jacobine, le gouvernement s'est toutefois opposé aux amendements allant en ce sens. La direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) s'y est notamment opposée par crainte que cela ne puisse aboutir à une déstabilisation du système énergétique français (Poupeau, 2013). Cela peut aussi être compris comme une volonté de l'Etat de s'assurer d'une certaine cohérence des actions régionales en matière de lutte contre les changements climatiques sur l'ensemble du territoire national (Huitelec, 2010).

Les SRCAE ont ensuite été l'occasion d'interprétations contradictoires concernant les marges de manœuvres laissées aux régions.

Les institutions étatiques (DGEC et directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement [DREAL] principalement) considèrent les SRCAE comme de simples déclinaisons régionales des objectifs nationaux, dans une approche *top-down*. Les régions, quant à elle, y voient l'occasion de définir leur propre politique énergétique. Comme l'expliquent François Bertrand et Elsa Richard, « c'est bien toute la portée des SRCAE qui est l'objet d'interprétations divergentes : simple programmation régionalisée des politiques de développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique pour l'Etat, reconnaissance du rôle indispensable des collectivités régionales comme actrices de premier plan des politiques énergétiques nationales pour les Régions » (Bertrand et Richard, 2013, p.95).

La première interprétation, celle du gouvernement, est très clairement exprimée dans une circulaire du ministère de l'environnement en date du 29 juillet 2011¹². La ministre de l'environnement y explique que « les SRCAE ont pour unique vocation de fixer des objectifs en termes de développement des énergies renouvelables et d'amélioration de l'efficacité énergétique et non des objectifs généraux en termes de politique énergétique, ces derniers relevant de la politique nationale », ajoutant que « des motions générales en faveur de la sortie ou du maintien du nucléaire, ou d'appui général aux énergies renouvelables, ne sont pas appropriées dans le cadre de cet exercice »¹³.

Cette circulaire constitue un recadrage à destination de certaines régions qui auraient voulu, à l'occasion de l'élaboration des SRCAE, s'affranchir des choix énergétiques décidés au niveau national. En 2011, plusieurs conseils régionaux ont en effet envisagé de mettre en débat la question du nucléaire et de se prononcer sur la réduction de la place de celui-ci, dans le contexte post-accident nucléaire de Fukushima (Poupeau, 2013).

Le fait est que les SRCAE reprennent amplement les objectifs définis tant au niveau de l'Union européenne (objectifs des « 3x20 pour 2020 »¹⁴) qu'au niveau national (objectif du « facteur 4 »¹⁵). La compatibilité des SRCAE avec le droit national, et donc les objectifs nationaux, est ainsi assurée. Cependant, se pose la question de l'adaptation des objectifs aux spécificités de chaque région. Il a pu être observé que les collectivités territoriales (régions mais aussi collectivités infrarégionales) reprenaient dans leurs documents les objectifs fixés

¹² Instruction du gouvernement du 29 juillet 2011 relative aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, NOR : DEVR1118472J

¹³ *Idem*, p.4

¹⁴ Objectifs issus du « paquet énergie climat » de l'Union européenne du 23 avril 2009 visant à : réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20% d'ici 2020 par rapport au niveau de 1990, porter à 20% la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie en 2020, réduire de 20% la consommation énergétique par rapport à 2005.

¹⁵ Réduction par 4 des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050 par rapport à leur niveau de 1990 ; objectif affirmé dans plusieurs textes nationaux : Plan climat de 2004, loi du 13 juillet 2015 (POPE), lois Grenelle.

aux niveaux supérieurs, tels le « Facteur 4 » et l'objectif des « 3x20 », sans les adapter aux caractéristiques et potentialités de leur territoire (Bertrand, 2013). C'est ainsi que dans plusieurs SRCAE, l'objectif de 20% d'énergies renouvelables en 2020 est repris sans être adapté aux potentiels régionaux (Caffet *et al.*, 2013), alors que ceux-ci sont par définition variables d'une région à une autre en fonction de très nombreux critères (météorologiques : ensoleillement, vents, etc. ; humains : taux d'urbanisation, etc. ; géographiques : présence d'un littoral, de cours d'eau, etc.).

Les SRCAE sont donc l'exemple d'une planification se trouvant au milieu du gué de la décentralisation, avec pour conséquence des incompréhensions quant au rôle attendu de la région vis-à-vis des autorités étatiques.

Une évolution majeure – dont il ne sera pas question ici mais qu'il est nécessaire de mentionner – est la création par la loi NOTRe des schémas régionaux de l'aménagement, du développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), regroupant un certain nombre de schémas régionaux sectoriels, donc les SRCAE. Ces futurs schémas marquent une avancée dans la décentralisation puisque les régions en deviennent les seuls auteurs, avec un avis du préfet de région. Cela pourrait marquer une clarification du rôle des régions, mais il est encore trop tôt pour se prononcer, de très nombreuses questions restant en suspens concernant leur mise en œuvre.

Outre ce rôle d'autorité planificatrice, les régions ont récemment été reconnues par la loi comme « chef de file » dans certains secteurs d'action publique, parmi lesquels l'environnement (biodiversité, climat, air, énergie).

Que signifie, et comment se traduit, cette reconnaissance législative d'un rôle de chef de file aux régions?

II. Le rôle de chef de file des régions en matière d'environnement : entre incertitudes juridiques et revendications politiques

Ces dernières années ont été votées plusieurs lois¹⁶ dont l'une des orientations générales est indiscutablement la montée en puissance de l'échelon régional (Pasquier, 2013 et 2017 ; Villeneuve, 2014 ; Moliner-Dubost, 2015), certains auteurs allant jusqu'à parler de « leadership régional » (Faure, 2015).

Les régions se sont vues reconnaître le rôle de chef de file dans de nombreux secteurs d'action publique. Elles sont chargées « d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives : à l'aménagement et au développement durable du territoire ; à la protection de la biodiversité ; au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie ; au développement économique ; au soutien de l'innovation ; à l'internationalisation des entreprises ; à l'intermodalité et à la complémentarité entre les modes de transports ; au soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche »¹⁷. Cela correspond principalement à des blocs de compétences historiques des

¹⁶ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) ; loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions ; loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)

¹⁷ Article 3 de la loi du 27 janvier 2014

régions (développement économique, aménagement du territoire, transports) ou à des domaines de compétences leur ayant été reconnus ces dernières années (environnement). Il s'agit sans conteste du niveau de collectivité territoriale ayant les rôles de chef de file les plus étendus, les chefs de filât du département étant cantonnés aux thématiques sociales (action sociale, résorption de la précarité énergétique, autonomie des personnes, solidarité des territoires) et ceux des communes aux thématiques locales (mobilité durable, services publics de proximité, aménagement de l'espace, développement local).

Il est donc utile de se demander en quoi consiste ce rôle de chef de file et comment les régions s'en emparent. Ces questions sont d'autant plus pertinentes au vu de la jeunesse de l'action publique environnementale à l'échelon régional. Interroger la notion juridique de chef de file permettra également de la mettre en relation, de la faire dialoguer, avec des notions utilisées plus couramment en science politique, comme celles de *leader* et *leadership*. Ces éléments seront abordés dans un premier temps, avant d'analyser plus particulièrement l'exemple des récentes revendications du chef de filât sur la qualité de l'air par la région Ile-de-France.

1) La collectivité « chef de file » : une notion floue frein à son effectivité

La notion de chef de file a pour particularité de ne jamais avoir été définie explicitement dans les textes l'instituant.

En tant que telle, la notion de « chef de file » apparaît en droit français dans la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. L'article 65 de cette loi prévoit ainsi qu'une future loi définira « les conditions dans lesquelles une collectivité pourra assumer le rôle de chef de file pour l'exercice d'une compétence relevant de plusieurs collectivités territoriales ». Cette disposition n'a cependant pas été suivie de la loi annoncée. Les précisions et implications concrètes concernant le rôle de chef de file n'ont par conséquent pas été apportées. De même, aucun chef de filât n'a été accordé à telle ou telle niveau de collectivité territoriale suite à cette loi. Il est cependant intéressant de souligner qu'un des rapports parlementaires ayant précédé la loi du 4 février 1995 avait plaidé pour la reconnaissance de la région comme chef de file en matière de « programmation et de la coordination interdépartementale » et d'action économique (François-Poncet, 1994).

Concernant la définition du rôle de chef de file, la lecture des travaux parlementaires permet de saisir ce que les juristes appellent communément les « intentions du législateur », et se révèle, en l'occurrence, éclairante : selon l'un des rapporteurs du projet de loi, « la collectivité chef de file exercerait une mission de coordination dans la programmation et l'exécution de ces compétences. En aucun cas, la qualité de chef de file ne conférerait à la collectivité concernée un quelconque pouvoir de contrainte à l'égard des autres collectivités »¹⁸. Il s'agit donc d'un pouvoir de coordination et non pas d'un pouvoir hiérarchique de décision, qui serait en tout état de cause contraire au principe constitutionnel d'interdiction d'une tutelle d'une collectivité sur une autre¹⁹. L'idée de collectivité chef de file a d'ailleurs été introduite dans la Constitution en 2003²⁰, sans pour autant que soit clarifié sa signification. Cela ne sera pas non plus le cas lors de sa « réactivation » (Dyens, 2014 ; Ferreira, 2014b) par la loi précitée du 27 janvier 2014.

¹⁸ Intervention de Jean-Marie Girault, JO, Sénat, 4 novembre 1994

¹⁹ Article 72 alinéa 5 de la Constitution

²⁰ Loi constitutionnelle du 28 mars 2003

Dans cette perspective, le recours au chef de filât comme instrument de coordination n'est pas sans rappeler les travaux de Patrice Duran, présentant le droit comme outil, ou ingénierie, de la coordination (Duran et Lazega, 2015 ; Duran 2016).

Cette logique de coordination est également une des explications possibles du choix qui a été fait de confier le rôle de chef de file aux régions dans un grand nombre de secteurs d'action publique. En effet, l'échelon régional est souvent présenté comme occupant une position intermédiaire lui conférant une capacité d'impulsion et de coordination des politiques publiques (Chavrier, 2012). *A contrario*, la pertinence de l'attribution d'un rôle de chef de file aux communes ou intercommunalités dans certains domaines (mobilité durable par exemple) a été questionnée, au motif que ces échelons locaux peuvent ne pas disposer d'une vision globale (Ferreira, 2014a).

D'autres notions pourraient être rapprochées de celle de chef de file, afin d'éclaircir celle-ci et de mieux comprendre le rôle que pourraient jouer les régions.

La notion de « chef d'orchestre » est par exemple utilisée dans la littérature à propos de la région (Ferreira, 2014a) et notamment du rôle de celle-ci en matière de politiques climatiques (Bertrand, 2013 ; Bertrand et Richard, 2013). Au sens courant, le chef d'orchestre est celui qui dirige l'exécution d'une œuvre musicale par un ensemble de musiciens. Si l'image est parlante, elle n'est peut-être pas la plus adaptée. Pour filer la métaphore, cela impliquerait que la région dirige ce que les autres collectivités jouent, mais qu'elle ne disposerait pas elle-même d'instrument de musique pour participer à ce qui se joue. Or, elle dispose bien d'instruments (d'action publique, cette fois-ci) : planification, subventions, etc.

Cela impliquerait aussi de considérer que les autres collectivités puissent être considérées comme un ensemble jouant la même partition au même moment. Cette vision serait réductrice au vu de la diversité et des logiques de différenciation de l'action publique locale (Douillet *et al.*, 2012).

La notion de *leadership* – souvent utilisée dans la littérature politiste, mais généralement dans une optique wébérienne, en tant que *leadership* d'un individu, ou d'un groupe d'individus, et non d'une institution – peut également être envisagée.

Au préalable, il est bon de rappeler que les notions de *leadership* et de *leader* sont les traductions de celles de « rôle de chef de file » et de « chef de file ».

Certains auteurs utilisent explicitement l'expression de « leadership régional », celui-ci se concrétisant par plusieurs éléments : la capacité des régions à orienter les actions des autres collectivités territoriales, les compétences élargies des régions et leur droit à proposer des adaptations aux dispositions concernant leurs compétences et leur organisation (Faure, 2015). Par ailleurs, plusieurs des personnes interviewées dans la cadre de notre travail de terrain utilisent cette notion de *leadership*, tout comme celle de chef de file (ce qui n'est pas le cas de celle de chef d'orchestre), appliquée à l'institution régionale.

Les liens entre chef de filât et *leadership* sont également l'objet de questionnements pour d'autres échelons et d'autres secteurs d'action publique. Un sociologue travaillant sur le rôle des départements en matière d'action sociale considère ainsi que la reconnaissance législative du rôle de chef de file serait la base juridique d'un *leadership* s'exerçant d'ores et déjà dans les faits (Frigoli, 2010). Il semble possible de faire l'hypothèse similaire concernant les régions et l'environnement, à savoir que la reconnaissance législative de leur rôle de chef de file viendrait « ratifier » un *leadership* préexistant, qu'il resterait toutefois à définir.

Au regard de cette absence de définition précise, la notion de chef de file fait l'objet de compréhensions différentes selon les acteurs. Ainsi, « il existe potentiellement autant de manière de concevoir et d'exercer la fonction de chef de file que de configurations locales

d'acteurs confrontées au problème empirique que constitue la mise en œuvre de cette nouvelle forme de *leadership*. » (Frigoli, 2010, p.80).

Cette différence de compréhension semble dépendre du positionnement des acteurs et du fait qu'ils soient ou non eux-mêmes chefs de file. À l'occasion d'une conférence²¹ nous avons pu observer comment le représentant d'une importante intercommunalité francilienne expliquait que le rôle de chef de file de la région en matière de climat, d'air et d'énergie signifiait seulement que la région est l'autorité planificatrice en la matière (avec l'élaboration du SRCAE). Cette interprétation – qui ne peut pas être considérée comme exacte d'un point de vue juridique – s'explique par la volonté de la part de son auteur de minimiser le rôle de la région au profit du rôle de l'échelon qu'il représente, l'intercommunalité, qui est également compétente en la matière, par l'élaboration d'un plan climat, air, énergie territorial (PCAET) et par la mise en œuvre de diverses actions.

Sans surprise, la région n'interprète pas son rôle de chef de file de manière aussi restrictive.

2) Se revendiquer chef de file : l'exemple de la région Ile-de-France sur les questions de qualité de l'air

Le cas de la région Ile-de-France sur les questions de qualité de l'air est un exemple particulièrement intéressant de recours à la notion de chef de file pour légitimer l'action de la région en la matière.

Deux cas d'étude seront ici observés : le lancement d'un plan régional sur la qualité de l'air en début 2016 puis voté en juin 2016, et le conflit autour de la piétonisation d'une partie des voies sur berges rive droite à Paris à l'automne 2016.

Il convient de préciser que ces deux événements sont à replacer dans le contexte politique local : suite aux élections régionales de fin 2015, le conseil régional d'Ile-de-France est passé d'une majorité de gauche (Parti socialiste) à une majorité de droite (Les Républicains). Cette alternance politique a abouti à une situation inédite de « cohabitation » d'une présidente de région de droite (Valérie Pécresse) avec une maire de Paris de gauche (Anne Hidalgo)²². La compétition politique entre ces deux personnalités politiques, chacune à la tête d'une collectivité territoriale d'importance (d'un point de vue démographique, économique, etc.), est un élément à ne pas négliger pour comprendre les prises de positions de l'exécutif régional.

Tout d'abord, l'exécutif régional nouvellement élu a lancé, en avril 2016, un processus d'élaboration d'un plan régional sur l'air. Cette initiative s'inscrit dans un cadre purement volontaire et relève d'une volonté politique²³. La justification avancée par l'exécutif régional était que la qualité de l'air constitue « *la première préoccupation environnementale des franciliens* »²⁴ et que « *l'échelon pertinent sur la qualité de l'air, c'est la région* »²⁵. Outre ces arguments – qui ne seront pas discutés ici – la majorité régionale a régulièrement invoqué le rôle de chef de file de la région en matière de qualité de l'air. À titre d'exemples, pour la présidente de la commission environnement du conseil régional d'Ile-de-France « *la région*

²¹ Conférence internationale pour la qualité de l'air « *Cities for air* », Paris, 27 juin 2016

²² La situation inverse est survenue entre 1998 et 2001, lorsque Jean-Paul Huchon (PS) et Jean Tibéri (RPR) étaient respectivement président de la région Ile-de-France et maire de Paris.

²³ Entretien avec la cheffe de projet SRCAE du conseil régional d'Ile-de-France, 16 février 2017

²⁴ Intervention de Valérie Pécresse, Conférence régionale de l'air, 11 avril 2016

²⁵ *Idem*

Ile-de-France entend jouer pleinement son rôle de chef de file des collectivités territoriales pour la qualité de l'air »²⁶ et pour un conseiller régional centriste « *la Région doit revendiquer son rôle de chef de file au cœur de l'action en Ile-de-France. Nous devons être à l'initiative en coordonnant les pouvoirs publics parties prenantes dans la lutte contre la pollution de l'air : État, ville de Paris et Métropole (...) Nous avons une compétence de chef de file sur cette question. Nous voulons donner l'exemple et faire en sorte d'élargir le champ et mettre autour de la table tous les acteurs pouvant agir sur la pollution de l'air* »²⁷. La présentation de la région comme autorité coordinatrice est explicitement présente. La volonté de « mettre autour de la table tous les acteurs » s'était déjà concrétisée en avril 2016 par l'organisation par la région de deux journées préparatoires à l'élaboration du plan régional durant lesquelles un grand nombre d'acteurs franciliens a été convié²⁸. Savoir si ces acteurs ont participé de manière effective et s'ils considèrent avoir été écoutés est une autre question. Ce premier exemple est une concrétisation particulièrement parlante du rôle de chef de file entendu comme un rôle de coordination, par la réunion des différents acteurs issus du territoire régional, et non de contrainte, puisque le plan adopté par la région n'est pas opposable aux autres acteurs.

Le second cas d'étude est plus éloquent, entre autres parce qu'il s'inscrit dans un contexte fortement conflictuel. Il concerne les débats concernant la décision²⁹ de la mairie de Paris de fermer la voie Georges Pompidou, sur les quais bas le long de la Seine côté rive droite (Paris, 1^{er} et 4^{ème} arrondissements), à la circulation automobile. Les objectifs annoncés sont de lutter contre la pollution de l'air et de valoriser les berges de Seine, inscrites au patrimoine mondial de l'Unesco³⁰. Cette décision a été contestée tant en amont, lors de l'enquête publique, qu'après le vote l'ayant entérinée³¹. Parmi les opposants à cette décision se trouve notamment la région Ile-de-France.

L'exécutif régional n'a cessé d'invoquer son rôle de chef de file sur les questions de qualité de l'air pour contester la décision de la mairie de Paris de fermer cette voie à la circulation automobile. L'argument principal avancé est l'absence de concertation de la mairie de Paris avec les autres acteurs franciliens et, notamment, avec les collectivités territoriales limitrophes.

Le rôle de collectivité chef de file a ainsi été invoqué par l'exécutif régional pour justifier plusieurs de ses initiatives : création d'un comité régional d'évaluation des conséquences de la fermeture des voies sur berges³² (sachant qu'un comité similaire avait déjà été mis en place

²⁶ Sophie Deschiens, séance plénière des 16 et 17 juin 2016 du conseil régional d'Ile-de-France, CR 114-16, Plan régional pour la qualité de l'air (2016-2021), p.196

²⁷ Yann Wehring, séance plénière des 16 et 17 juin 2016 du conseil régional d'Ile-de-France, CR 114-16, Plan régional pour la qualité de l'air (2016-2021), p.194 et 209-210

²⁸ En faire la liste exhaustive serait difficile mais étaient présents des représentants : de la région Ile-de-France, des autres collectivités territoriales, d'Airparif, de l'Etat (régional et central), de l'Observatoire régional de la santé, de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France, de l'ADEME Ile-de-France, de l'ARENE Ile-de-France, du conseil National de l'Air, d'associations de protection de l'environnement, etc.

²⁹ Votée par le Conseil de Paris le 26 septembre 2016 et mis en œuvre par arrêté municipal du 18 octobre 2016.

³⁰ Voir la présentation sur le site de la mairie de Paris : <http://www.paris.fr/berges> ; consulté le 3 mars 2017

³¹ Pour une présentation d'ensemble du sujet, voir par exemple :

http://www.lemonde.fr/planete/article/2016/08/23/polemique-autour-de-la-pietonnisation-des-voies-sur-berge-a-paris_4986984_3244.html ; consulté le 3 mars 2017

³² <https://www.iledefrance.fr/fil-presidence/pierre-carli-nomme-president-du-comite-regional-evaluation-fermeture-voies-berges> ; consulté le 3 mars 2017

par la mairie de Paris), demande de réunion de tous les acteurs franciliens concernés³³ et commande d'un rapport à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France (IAU IDF) proposant des scénarii alternatifs à la fermeture des voies sur berge rive droite à la circulation automobile³⁴.

Il est intéressant de noter au passage que les formulations utilisées dans la communication du conseil régional d'Ile-de-France laissent parfois apparaître une certaine forme de personnalisation du rôle de chef de file. Par exemple, il est possible de lire « Valérie Pécresse, en tant que chef de file des collectivités locales chargée de la qualité de l'air au titre de la loi NOTRe (...) »³⁵.

Ces deux exemples montrent bien que la région s'est largement emparée de la notion de chef de file et, surtout, qu'elle s'est en emparée à des fins de légitimation de son action. Le concept de légitimation (Lagroye, 1985) semble ici pertinent à mobiliser, bien qu'il soit reconnu que, concernant les gouvernements régionaux, il y a « manque de connaissances sur les effets de légitimation potentiellement produits par leur action publique » (Dupuy et Van Ingelgom, 2015, p.39). Parler de légitimation c'est, entre autres, se demander comment certains groupes, ou certaines institutions, revendiquent avec succès un rôle d'autorité et réussissent à faire accepter leurs visions, leurs orientations (Laborier, 2014).

Dans notre cas d'étude, le caractère légitimant du rôle de chef de file apparaît essentiel. Il est en effet important de souligner que les décisions prises par la région Ile-de-France présentée précédemment (élaboration d'un plan régional sur la qualité de l'air, création d'un comité régional d'évaluation des conséquences de la fermeture des voies sur berges rive droite, demande de réunion de tous les acteurs franciliens concernés par les questions de pollution de l'air, commande d'un rapport à l'IAU IDF) auraient pu, pour la plupart, être prises sans que soit invoqué le chef de file de la région en matière de qualité de l'air, si l'on s'en tient à l'aspect juridique. En effet, ces décisions peuvent toutes être rattachées, plus ou moins directement, à des compétences de la région (lutte contre la pollution de l'air, transports, aménagement du territoire). L'invocation du rôle de chef de file par la région a donc une autre fonction, relevant du politique, qui est de renforcer la légitimité de ses décisions et *in fine* sa légitimité à intervenir dans les politiques publiques de qualité de l'air.

Au terme de cette présentation, se dessine l'image d'une collectivité, la région, qui est incontestablement montée en compétence sur les questions environnementales depuis environ une décennie, mais dont le rôle demeure ambiguë tant vis-à-vis de l'Etat que des autres collectivités territoriales. Comme cela a été vu, cette ambiguïté découle de la combinaison de plusieurs facteurs (co-élaboration avec l'Etat des documents de planification, place de l'Etat dans la détermination des politiques énergétiques, interdiction d'une tutelle d'une collectivité sur une autre, etc.). C'est dans ce contexte que les régions françaises se sont lentement affirmées sur les questions environnementales, élargissant leurs domaines d'intervention, et s'implantant ainsi un peu plus dans le paysage institutionnel français.

³³ <https://www.iledefrance.fr/fil-presidence/fermeture-voies-berges-valerie-pecresse-demande-reunion-tous-acteurs> ; consulté le 3 mars 2017

³⁴ <https://www.iledefrance.fr/fil-presidence/fermeture-berges-rive-droite-region-depose-recours-faire-annuler-decision> ; consulté le 3 mars 2017

³⁵ <https://www.iledefrance.fr/fil-presidence/pierre-carli-nomme-president-du-comite-regional-evaluation-fermeture-voies-berges> ; consulté le 3 mars 2017

Bibliographie

- ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE, 2007, *Régions durables. Développement durable dans les régions de France*, rapport, décembre
- BARONE S., 2011, « Introduction générale : les politiques régionales à l'examen », in BARONE S. (dir.), *Les politiques régionales en France*, La Découverte, PACTE, p.9
- BERTRAND F., 2013, « L'institutionnalisation locale des politiques climatiques en France », in BERTRAND F. et ROCHER L. (dir.), *Les territoires face aux changements climatiques. Une première génération d'initiatives locales*, P.I.E. Peter Lang, p.25-70
- BERTRAND F. et RICHARD E., 2013, « Analyse de la construction des politiques régionales face aux changements climatiques », in BERTRAND F. et ROCHER L. (dir.), *Les territoires face aux changements climatiques. Une première génération d'initiatives locales*, P.I.E. Peter Lang, p.71-100
- BERTRAND F. et RICHARD E., 2014, « L'action des collectivités territoriales face au « problème climat » en France : une caractérisation par les politiques environnementales », *Natures Sciences Sociétés*, 3, vol. 22, p.195-203
- BESNAINOU D., 1993, « Planification nationale, planification régionale », *Revue économique*, vol. 44, n°1, p.177-192
- BODINEAU P., 2015, « Aux origines de la planification, instrument des collectivités territoriales » in PISSALOUX J-L. (dir.), *Planification, développement durable et action publique locale*, L'Harmattan, p.21-21
- CAFFET M. et al., 2013, *Premier bilan de la mise en œuvre des schémas régionaux Climat – Air – Energie (SRCAE)*, CGEDD, Mars, rapport n°008371-01
- CHAVRIER G., 2012, « La vocation du niveau intermédiaire : stratégies et prospective », *Revue française d'administration publique*, 1, n°141, p.87
- DOUILLET A-C. et al. (dir.), 2012, *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, L'Harmattan, 2012
- DUPUY C. et VAN INGELGOM V., 2015, « Les politiques publiques et la légitimation dans un contexte multi-niveaux. Explorer les *policy feedbacks* en Belgique », *Gouvernement et action publique*, 1, n°1, p.27-59
- DURAN P. et LAZEGA E., 2015 « Action collective : pour une combinaison des mécanismes de coordination », *L'Année Sociologique*, 2, n°65, p.248
- DURAN P., 2016, Conférence inaugurale du colloque international « La gouvernance multiniveaux au carrefour des disciplines », Université Paris-Est, 15 septembre
- DYENS S., 2014, « La clarification des compétences dans la loi MAPAM : coordonner avant d'imposer ? », *Actualité Juridique Collectivités Territoriales*, p.291
- ECKERBERG K. & JOAS M., 2004, "Multi-level Environmental Governance: a concept under stress?", *Local Environment*, 9:5, p.405-412
- FAURE B., 2015, « Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ? », *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2015, p.1898

- FERREIRA N., 2014a, « Chef de filât et conférence territoriale de l'action publique », *La semaine Juridique – Administrations et collectivités territoriales* n°8, 24 février, p.2048
- FERREIRA N., 2014b, « La réforme territoriale... pour quelle décentralisation ? », *Actualité Juridique Collectivités Territoriales*, p.412
- FRANÇOIS-PONCET J. *et al.*, 1994, Rapport de la mission d'information chargée d'étudier les problèmes de l'aménagement du territoire, Sénat, n°343, 13 avril
- FRIGOLI G., 2010, « Le rôle du département en tant que chef de file dans le domaine de l'insertion », *Informations sociales*, 6, n°162, p.76-84
- HUITELEC R., 2010, « Grenelle de l'environnement et SRCAE, ou comment paver l'enfer de bonnes intentions », *Droit de l'environnement*, n°181, Août, p.253-257
- LABORIER P., 2014, « Légitimité », in BOUSSAGUET L. *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 4^{ème} éd., p.335-343
- LAGROYE J., 1985, « La légitimation », in LECA J. et GRAWITZ M. (dir.), *Traité de Science Politique*, Presses Universitaires de France, tome 1, p.395-467
- MOLINER-DUBOST M., 2015, « Loi NOTRe – La « nouvelle » planification environnementale (déchets et SRADDET) », *Actualité Juridique Collectivités Territoriales*, p.562
- MULLER P. et SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 2000
- PASQUIER R., 2013, « Gouvernance territoriale : quelles articulations entre régions et métropoles ? », *Pouvoirs locaux* n°96, I/2013, p. 34
- PASQUIER P., 2017, « Région » in KADA N. *et al.* (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, éd. Berger Levrault, p.895-899
- PÉLISSONNIER G., 1981, « La planification régionale », *Profils économiques. L'économie française*, n°3, mars, p.56-62
- POUPEAU F-M., 2013, « Quand l'Etat territorialise la politique énergétique. L'expérience des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie », *Revue Politiques et Management Public*, 30/4, octobre-décembre, p.443-472
- PRIEUR M., 1984, « La politique régionale de l'environnement en France », *Revue juridique de l'environnement*, n°2, p.107-113
- THÉVENOT J., 1992, *La région et l'environnement*, thèse pour le doctorat en droit public, sous la direction de Michel Prieur, Université de Limoges
- VILLENEUVE P., 2014a, « Une nouvelle régionalisation ? Le discours et la méthode », *Actualité Juridique Collectivités Territoriales*, p.418
- VILLENEUVE P., 2014b, « Les schémas régionaux de planification environnementale », *Droit Administratif*, Décembre, prat. 11