

AVIS N° 2009-10

DU 24 SEPTEMBRE 2009

**PORTANT REFLEXIONS SUR
LA REFORME TERRITORIALE EN ILE DE FRANCE**

**présenté au nom de la Commission Aménagement du territoire
par Monsieur Denys DARTIGUES**

CERTIFIE CONFORME

LE PRESIDENT

JEAN-CLAUDE BOUCHERAT

LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL D'ILE-DE-FRANCE

VU :

- le code général des collectivités territoriales,
- le code de l'urbanisme, et notamment son article L 141 – 1,
- la loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République,
- la loi °95 – 115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi Pasqua,
- modifiée par la loi n°99 – 533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi Voynet,
- la loi n°99 – 586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement,
- la loi n°2000 – 1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite loi Gayssot,
- la loi n° 204 – 809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales
- la loi constitutionnelle n° 2005 – 205 du 28 février 2005 relative à la Charte de l'environnement,

- les précédents travaux du CESR, notamment :
 - Rapport et Avis du 31 mai 2001 « *Contribuer à une meilleure gouvernance en Ile-de-France* » (J. Robert)
 - Rapport et Avis du 17 octobre 2002 « *premières réflexions du CESR Ile de France sur la nouvelle étape de la décentralisation* » (JL. Girodot).
 - Rapport et Avis du 17 octobre 2007 – « *Perspectives d'évolution du rôle et des compétences du STIF* » (JM. Paumier et D. Rabardel)
 - Rapport et Avis du 10 avril 2008, « *la contribution de l'intercommunalité à l'action régionale – SDRIF et territoires de projets* » (I. Drochon).
 - Rapport et Avis du 18 septembre 2008 sur le « *Projet de SDRIF amendé suite à la enquête publique* » (P. Moulié)
 - Rapport et Avis du 13 mai 2009 – « *Contribution à la révision du PDUIF Contribution et propositions du CESR* » (D. Rabardel)
 - Avis du 11 juin 2009 relatif au « *compte administratif de la Région Ile de France* » (J.Monier)

- les rapports publics suivants :
 - o Rapports demandés par le Président de la République
 - rapport de la « commission Attali » (extrait chap 3 - janvier 2008,)
 - Extrait du rapport de M Jacques Dermagne « pour un développement durable de l'Aéroport Paris-Charles de Gaulle » (extrait chapitre XI, propositions 31 à 33 - novembre 2008).
 - Rapport du « Comité Ballardur » sur la réforme des collectivités locales (JORF n°0055 du 6 mars 2009)
 - o Rapports Parlementaires

- rapport du Sénateur Philippe Dallier sur les « perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris » (Sénat n°262 du 8 avril 2008)
 - rapport de la mission présidée par le Député Jean-Luc Warsmann sur la « clarification des compétences des collectivités territoriales ». (Assemblée Nationale n°1153 du 8 octobre 2008)
 - rapport d'étape (Sénat n°264 du 11 mars 2009) de la mission présidée par le Sénateur Claude Belot « premières orientations sur la réorganisation territoriale » et rapport définitif (Sénat n°471 du 30 juin 2009).
- Rapports établis à la demande de la Région Ile de France
 - rapport de la commission présidée par Jean-Paul Planchou « *Scénarii pour la métropole : Paris Ile-de-France demain* » (18 avril 2008)
 - 2^{ème} rapport de la commission Planchou : « complément au rapport d'avril 2008 » (20 novembre 2008)
 - 3ème rapport de la commission Planchou « réforme territoriale et région métropole ». (février 2009,)
- le rapport élaboré au nom de la Commission de l'aménagement du territoire « élargie » par Denys DARTIGUES ;

ENTENDU :

L'exposé de Monsieur Denys DARTIGUES au nom de la Commission de l'aménagement du territoire « élargie »

CONSIDÉRANT :

1. D'un point de vue général

- ✚ Que la question de la réforme territoriale a fait l'objet de nombreux rapports au cours desquels toutes les parties prenantes ont eu l'occasion d'exprimer leur point de vue et de faire des propositions ;
- ✚ Qu'il en ressort que la nécessité d'une réforme n'est pas contestée ;
- ✚ Que chacune des dispositions proposées, y compris celles reprises dans l'avant projet de loi actuellement en discussion, présente à la fois des avantages et des inconvénients;
- ✚ Que deux problèmes majeurs appellent un traitement spécifique, quelle que soit la solution qui pourrait être retenue en matière d'organisation territoriale comme en matière de nouvelle gouvernance et qu'ils en constituent même un préalable incontournable :
 - celui de la clarification des compétences entre les différents niveaux de collectivités locales mais aussi entre ceux-ci et l'Etat ;

- celui de la meilleure péréquation des charges et des ressources financières entre les différentes collectivités au sein de la région en vue de réduire les inégalités territoriales ;

2. En ce qui concerne les objectifs poursuivis en Ile de France,

- + Que toute évolution institutionnelle ne sera acceptée et comprise que si elle permet, très concrètement :
 - **d'optimiser l'action publique et ses résultats au bénéfice des Franciliens ;**
 - **d'agir pour davantage de cohésion sociale et territoriale ;**
 - **de mieux garantir, dans toutes ses composantes, un développement durable en Ile-de-France** dans un contexte de compétition internationale accrue ;
 - de **renforcer la démocratie** par une **meilleure lisibilité** de l'action des différents acteurs institutionnels et une plus grande proximité des citoyens.

3. En ce qui concerne la méthode de construction d'un nouveau système de gouvernance en Ile de France

- + Qu'il est indispensable, dans les solutions à proposer, de tenir compte de la spécificité de la région capitale ;
- + Qu'il faut veiller à éviter les choix qui pourraient entraîner de nouvelles disparités à côté de celles qui existent déjà en Ile de France (Est-Ouest... zone dense- zones rurales ... territoires interrégionaux ...) ;
- + Que, s'agissant de la problématique spécifique des finances locales, avant de faire de nouvelles propositions, il est souhaitable de définir prioritairement les principes directeurs auxquels devrait satisfaire toute réforme du financement des collectivités territoriales ;
- + Qu'aucune réforme ne pourra s'imposer efficacement sans une large adhésion de la majorité des acteurs institutionnels et des citoyens ;

4. En ce qui concerne les propositions de réforme elles-mêmes :

- + Qu'il n'y a pas de système institutionnel de référence qui soit à même d'apporter, sur la totalité des sujets qui intéressent nos concitoyens, des réponses satisfaisantes.
- + Qu'il convient donc de **dissocier ce qui relève de la conduite des affaires courantes** et doit donc s'inscrire dans la proximité des citoyens (communes, intercommunalités), **de ce qui relève des grands projets** ou des grandes problématiques supra territoriales, lesquels justifient une coopération entre acteurs et un mode de gouvernance spécifique dans lequel la Région doit jouer un rôle de premier plan ;
- + Que les réponses doivent être articulées à diverses échelles : réflexion stratégique et régulation à l'échelle régionale ou métropolitaine mais mise en œuvre à l'échelon local par des collectivités (ou regroupements de collectivités) de taille suffisante ;

- ✚ Que, selon les sujets à traiter, le cadre territorial retenu doit être à géométrie variable (commune, intercommunalité, département, région, interrégionalité...) en intégrant notamment la dimension du Bassin parisien ;
- ✚ Que toute solution doit s'appuyer sur le fonctionnement polycentrique hiérarchisé de l'Ile-de-France, gage d'un développement régional mieux équilibré ;
- ✚ Que dans le contexte européen, il est indispensable que les Régions et l'Etat coopèrent et soient solidaires ;
- ✚ Que le CESR ne s'estime pas actuellement en mesure d'émettre un avis sur les propositions qui renvoient à des dispositions électorales (par exemple, élection des conseillers territoriaux, etc.), ou qui ne concernent pas directement l'Ile-de-France (nouveau statut de métropole) ;
- ✚ Qu'enfin, il ne saurait prendre parti, ici, sur les différentes dispositions concernant le Grand Paris d'autant que l'avant projet de loi a réservé cette question, signe que la concertation doit encore se poursuivre.

ÉMET L'AVIS SUIVANT :

Article 1 – Des territoires institutionnels plus pertinents

Le CESR est favorable à toute mesure qui viserait à redéfinir des périmètres territoriaux plus pertinents, c'est-à-dire mieux adaptés à l'évolution des modes de vie et des besoins de nos concitoyens, offrant ainsi la possibilité de résoudre efficacement les problèmes auxquels ils sont confrontés.

Il souhaite que, dans ce cadre, des mesures incitatives spécifiques soient mises en place par les pouvoirs publics pour favoriser les regroupements de collectivités.

Il estime que cette adaptation des territoires institutionnels doit s'accompagner d'un accroissement et d'une clarification des compétences et que la décentralisation doit se poursuivre, tout en prenant en compte les exigences particulières d'une région capitale.

Article 2 – Des principes qui recueillent l'avis favorable du CESR

Le CESR émet un avis favorable sur les propositions qui répondraient aux principes suivants, principes qui orientent de façon constante ses travaux :

- **principe de consultation démocratique et d'adhésion volontaire :** modification de limites ou regroupements volontaires de Régions, de départements, et enfin de communes (par exemple communes nouvelles de l'avant-projet de loi) ;
- **principe du droit à l'expérimentation,** par exemple pour le transfert de la compétence emploi aux Régions ;
- **principe de prise en compte des spécificités et des réalités régionales et locales :** pilotage de la politique logement par la Région, comme cela a été fait pour les transports collectifs de façon dérogatoire, avec le STIF ; possibilité de déléguer des compétences d'une collectivité à une autre ;
- **principe de simplification administrative.** Par exemple, pour ce qui concerne l'Ile de France, réduction du nombre de syndicats de communes mais aussi suppression des interventions des services déconcentrés de l'Etat dans les domaines de compétences exclusives transférées aux collectivités ;
- **principe d'harmonisation territoriale et de renforcement des collectivités en taille ou compétences :** encouragement, sur la base du volontariat, à la modification du périmètre des départements ou Régions, mais aussi à la fusion de communes ;
- **principe d'optimisation des coûts de fonctionnement** permettant de promouvoir une gestion budgétaire performante des collectivités territoriales.

Article 3 – Des propositions qui convergent avec les travaux du CESR

Le CESR apprécie que de nombreuses préconisations rejoignent les propositions qu'il a eu l'occasion de faire dans ses avis précédents, propositions qu'il réaffirme. Il appelle de ses vœux leur concrétisation rapide :

Il en est ainsi, notamment :

- des propositions visant à achever la carte de l'intercommunalité (avec un réexamen de la pertinence des périmètres), à rationaliser la carte des syndicats de communes et à accroître progressivement le nombre des compétences obligatoires et optionnelles des intercommunalités à fiscalité propre ;
- de la clarification de la répartition des compétences entre collectivités territoriales, d'une part et entre ces collectivités et l'Etat d'autre part, associée au développement d'une fonction de coordination ou de « chef de file ».
- de la compensation financière effective des transferts de compétence, accompagnée de la nécessaire adaptation des charges et moyens de l'Etat dans les domaines ou compétences transférés, ainsi que de toute mesure permettant d'assurer une véritable autonomie financière des Régions avec la nécessité d'établir une liaison claire entre chaque niveau de décision et l'imputation de la charge de la dépense décidée ;
- des préconisations visant à assurer une meilleure péréquation entre collectivités ;
- de la limitation des financements croisés ;
- de l'affectation de ressources nouvelles comme par exemple la taxation des plus values liées à l'augmentation de la rente foncière consécutives à la réalisation de nouvelles infrastructures de transport ;
- de l'attribution de compétences nouvelles, comme l'attribution aux Régions de la gestion des fonds européens ;
- des mesures visant à renforcer l'évaluation des politiques publiques ;
- de l'élaboration des PLU au niveau des communautés de communes ou communautés d'agglomération.

Article 4- De la clause de compétence générale

Le CESR est favorable **au maintien** de la clause de compétence générale **au niveau des communes, des départements et des Régions.**

Cependant, le CESR suggère de mieux encadrer les conditions d'utilisation aux niveaux départemental et régional, par exemple de la façon suivante :

- définition plus précise des compétences réellement exclusives en reconstituant, à la lumière de l'expérience acquise avec l'acte II de la décentralisation, des « familles » plus homogènes,
- développement d'une fonction de coordination ou de « chef de file »,
- possibilité de déléguer une compétence (ou une partie de compétence) à un autre niveau, de façon contractualisée et réversible,

- limitation des cofinancements sur une même opération (par exemple, pas d'intervention financière de plus d'une autre collectivité locale en complément de celle qui réalise l'opération),
- encouragement au développement de coopérations formalisées entre les différents niveaux de collectivités et à la mutualisation des principaux services administratifs et techniques oeuvrant dans les mêmes domaines.

Article 5 – Du renforcement de la démocratie locale et du rôle de la société civile

Le CESR estime indispensable que toute réforme territoriale s'accompagne d'un renforcement de la démocratie locale.

Cette recommandation répond au souhait des citoyens de participer à la vie de leur territoire, au développement de la «démocratie participative» mais aussi à la nécessité de permettre à toutes les structures représentatives de s'exprimer, de manière «organisée».

Un premier pas à déjà été fait avec les conseils de développement mais leurs missions devraient être adaptées à l'évolution des collectivités territoriales telle qu'elle se dessine dans le cadre de la réforme envisagée.

C'est pourquoi le CESR est favorable à l'instauration, sous des formes appropriées, de conseils économiques et sociaux auprès des nouvelles collectivités territoriales. Ces instances auraient vocation à jouer, par exemple au niveau des « communes nouvelles » (telles que prévues par l'avant projet de loi), un rôle semblable à celui que le CESR joue au plan régional.

Article 6 – Du Grand Paris et du rôle du CESR

Le CESR reconnaît que si la consultation sur la réforme territoriale a été largement engagée depuis plusieurs mois, celle sur le dossier du Grand Paris, sous son angle institutionnel, a peu progressé. Il sera donc attentif à la concertation sur cette question et, en accord avec les propositions formulées par l'Assemblée des Conseils Economiques et Sociaux Régionaux de France (ACESRF), qui préconise que les CESR deviennent les référents de la consultation en région, il se déclare prêt à prendre toute sa place dans le processus.