

Avis n°2015-13 présenté au nom de la commission Aménagement du territoire par **Daniel HANNOTIAUX**

---

# L'Île-de-France et la Réforme territoriale

22 octobre 2015



Avis n° 2015-13  
présenté au nom de la commission Aménagement du territoire  
par **Daniel HANNOTIAUX**

22 octobre 2015

## **L'Île-de-France et la Réforme territoriale**

Certifié conforme

Le président

**Jean-Louis GIRODOT**



# Le Conseil économique, social et environnemental régional d'Ile-de-France

## Vu :

- Le code général des collectivités territoriales ;
- La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;
- La loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ;

## Les précédents travaux du Ceser, liés à l'objet de la saisine :

- Les Rapport et Avis n° 2009-10 du 24 septembre 2009 « Portant réflexions sur la réforme territoriale en Ile-de-France » (D. DARTIGUES) ;
- Les Rapport et Avis n° 2011-01 du 13 janvier 2011 sur « Les territoires interrégionaux et ruraux franciliens : territoires de contact entre la zone agglomérée et les régions limitrophes du Bassin parisien » (M. REMOND) ;
- L'Avis n° 2011-17 du 10 novembre 2011 relatif à « La révision du schéma directeur de la Région Ile-de-France : premières orientations du Ceser » (P. MOULIE) ;
- L'Avis n° 2012-04 du 11 avril 2012 « La Seine, territoire stratégique » (N.THOMAS) ;
- L'Avis n° 2012-13 du 17 octobre 2012 relatif au « Schéma directeur de la Région Ile-de-France : Ile-de-France 2030 » (P. MOULIE) ;
- L'Avis n° 2013-01 du 23 janvier 2013 relatif au « Projet de schéma directeur de la Région Ile-de-France arrêté par le Conseil régional le 25 octobre 2012 » (P. MOULIE) ;
- Les Rapport et Avis n° 2013-10 du 10 juillet 2013 portant sur les projets de loi constitutifs de l'acte III de la décentralisation (J. M. PAUMIER) ;
- Les Rapport et Avis n° 2015-02 sur L'Ile-de-France et les coopérations interrégionales au sein du Bassin parisien (S. DELMAS) ;

## Vu la saisine du Conseil régional d'Ile-de-France

- La Communication n° 35-13 du 24 avril 2013 présentée par Jean-Paul HUCHON relative aux « **Projets de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique** » ;
- La lettre de saisine du Président du Conseil régional du 1<sup>er</sup> juillet 2014 ;

**Vu le rapport d'étape à fin 2014 du Ceser**, établi dans le cadre de la saisine, approuvé par le Bureau du Ceser du 4 février 2015 et transmis au Conseil régional le 6 février 2015

## Considérant :

- Que le Ceser Ile-de-France s'est déjà exprimé à deux reprises sur le thème même de la saisine du 1<sup>er</sup> juillet 2014 :
  - d'abord dans son avis n° 2009-10 du 24 septembre 2009 « portant réflexions sur la réforme territoriale en Ile-de-France » ;
  - ensuite dans son avis n° 2013-10 du 10 juillet 2013 portant « 1<sup>er</sup> avis sur les projets de loi constitutifs de l'acte III de la décentralisation ».

- Que, dans ces deux avis, le Ceser exprime ses orientations et les principes qu'il retient comme cadre de sa réflexion sur la réforme territoriale, que ces orientations et principes gardent aujourd'hui toute leur actualité, et qu'ils constituent le socle du présent avis, à savoir :
  - **Principe de consultation démocratique et d'adhésion volontaire** : que c'est dans ce cadre que doit être examiné le moment venu le « droit d'option » à ouvrir aux Départements qui souhaiteraient éventuellement changer de rattachement régional. De la même façon ce principe inclut le souhait des citoyens d'un développement de la démocratie participative et la volonté du Ceser Ile-de-France d'aider à l'essor des conseils de développement dans les structures infrarégionales (Métropole du Grand Paris, nouvelles intercommunalités extra métropolitaines) ;
  - **Principe du droit à l'expérimentation** : que ce principe a montré son utilité en ce qui concerne la gestion des fonds européens par la Région Alsace, qui a permis ensuite la généralisation du droit des régions de gérer ces fonds ;
  - **Principe de différenciation permettant de prendre en compte les spécificités et réalités régionales et locales**. Que ce nouveau principe est particulièrement adapté à la situation de la région capitale avec la mise en place de la Métropole du Grand Paris et des « territoires », l'examen du devenir différencié des Départements en zone métropolitaine et hors zone métropolitaine, la constitution de grandes intercommunalités dans le cadre du « polycentrisme hiérarchisé » mis en exergue dans le SDRIF 2013 ;
  - **Principe de simplification administrative**, qui doit se traduire par une clarification de la répartition des compétences entre niveaux (Etat, Région, Métropole, Départements, intercommunalités, communes), - qui a conduit au choix de l'abandon de la compétence générale pour la Région et les Départements -, le développement de compétences exclusives, à défaut la mise en place d'un dispositif clair de répartition des rôles et des actions en cas de compétences partagées, la suppression des redondances des services déconcentrés de l'Etat dans les domaines de compétences exclusives transférées aux collectivités territoriales, la réduction drastique du nombre de syndicats techniques et leur intégration chaque fois que possible dans les structures intercommunales nouvelles ;
  - **Principe du renforcement des structures territoriales** en taille et compétences, ce qui se voit confirmé par les évolutions en cours : mise en place de la MGP, grandes intercommunalités dans l'unité urbaine de Paris, en zone extra-métropolitaine, nombre d'habitants minimum (15.000 habitants pour la constitution des intercommunalités en zone rurale et des TIR) ;
  - **Principe du renforcement des structures territoriales** en taille et compétences, ce qui se voit confirmé par les évolutions en cours : mise en place de la MGP, grandes intercommunalités dans l'unité urbaine de Paris, en zone extra-métropolitaine, nombre d'habitants minimum (15.000 habitants pour la constitution des intercommunalités en zone rurale et des TIR) ;
- Qu'à ces principes généraux, le Ceser a souhaité, dès 2009 (avis du 24 septembre 2009), apporter un certain nombre de compléments :
  - **En matière de compétences**, le souci **d'accroître progressivement le nombre de compétences obligatoires et facultatives des intercommunalités à fiscalité propre**, en fonction notamment de leur taille et de leur large implantation sur le territoire francilien ;
  - **En matière financière et fiscale, l'affirmation de quelques orientations fortes**
    - avec **une compensation financière effective des transferts de compétences**, accompagnés de la nécessaire adaptation des charges et moyens de l'Etat dans les domaines transférés ainsi que de toute mesure permettant d'assurer une véritable autonomie financière des Régions ; avec le souci d'une liaison claire entre chaque niveau de décision et l'imputation de la charge de la dépense décidée ;

- avec **la limitation des financements croisés**, rendue possible par la suppression du principe de compétence générale, et par la mise en place d'un dispositif de concertation pour les compétences partagées (ou déléguées) ayant capacité à arbitrer et décider sur les contributions respectives des collectivités concernées ;
  - avec, à défaut d'une réforme fiscale d'ampleur, affectant la ressource fiscale à chaque catégorie de collectivité publique, **l'affectation de ressources nouvelles ou le transfert de ressources existantes aux collectivités les mieux placées pour agir**, en fonction des nouvelles compétences attribuées ;
- **En matière de gestion, la mise en place d'une évaluation nouvelle des politiques publiques**, avec un rôle renforcé en la matière du Ceser et des conseils de développement ;
- Qu'à la demande expresse du Président du Conseil régional, **le Ceser**, par la voie de son Bureau, dans sa séance du 4 février 2015, **a émis un « rapport d'étape à fin 2014 » dans l'attente de la fin du processus législatif** et notamment celui concernant l'examen du projet de loi NOTRe ;
  - Que **la loi NOTRe ayant été définitivement adoptée et promulguée le 7 août 2015, le Ceser est désormais en mesure de répondre à la saisine du 1<sup>er</sup> juillet 2014.**

**Emet l'avis suivant :**

### **Article 1 : Préambule**

**1.1 - Le présent avis s'inscrivant strictement dans le cadre de la saisine du 1<sup>er</sup> juillet 2014 n'a pas pour objet d'aborder l'ensemble des questions soulevées par le dispositif législatif nouveau s'inscrivant initialement dans ce qu'il a été convenu d'appeler « l'acte 3 de la décentralisation », à savoir : la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM), la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe).**

**Il n'examine de ce fait que les incidences attendues pour l'Ile-de-France de la réforme territoriale et répond aux préoccupations franciliennes.**

**1.2 - Le présent avis complète celui relatif à la saisine de la même date concernant la Métropole du Grand Paris issu de la commission spécialisée du Ceser créée à cet effet.**

Il l'englobe dans son champ d'analyse et dans ses préconisations, laissant toutefois à l'avis MGP de répondre sur les questionnements précis de sa saisine.

Il assure la cohérence de l'ensemble des préconisations du Ceser au regard des questions concernant le thème général de la réforme territoriale.

**1.3 - Enfin, et en l'absence de préconisations nouvelles en matière budgétaire, financière et fiscale, le Ceser renvoie sur ce plan aux observations qu'il a déjà formulées dans les considérants ci-dessus.**

**Première partie : Un territoire régional inchangé, accompagné d'une profonde restructuration du paysage institutionnel régional (articles 2 et 3)**

### **Article 2 : Un territoire régional inchangé**

**2.1 - Si la Région Ile-de-France, Région capitale, n'est pas concernée par la révision de son périmètre, en raison de son poids au sein de l'espace national (20 % de la population française, 32 % du PIB...), le Ceser considère que la question du cadre territorial ne peut être évacuée et méritera examen dans l'avenir.**

D'une part, compte tenu du fait que **l'aire urbaine de Paris dépasse les limites régionales et empiète sur une partie des départements limitrophes de l'Île-de-France** ; que des mouvements pendulaires quotidiens domicile-lieu de travail se sont fortement développés entre résidences extrarégionales et emploi en Île-de-France.

D'autre part, parce que **des bassins de vie se sont développés sur des Territoires interrégionaux et ruraux de part et d'autre des limites franciliennes** ; mais aussi parce que des **PNR** se sont constitués sur des bases de géographie physique, faisant fi des limites régionales.

**2.2 - Dans ce cadre, la situation de départements limitrophes de la région Île-de-France comme l'Oise, l'Eure et Loir, le nord des départements du Loiret et de l'Yonne, mérite examen.**

En toutes hypothèses, **si le droit d'option ne peut être envisagé à court et moyen termes** compte tenu des difficultés de sa mise en place (majorité qualifiée des 3/5èmes) et du poids dominant de l'Île-de-France, **le Ceser insiste pour que se développent des coopérations spécifiques avec les régions voisines pour traiter les effets-frontières** et répondre aux attentes des habitants concernés.

**Le Ceser considère néanmoins qu'il faudra, le moment venu, se réinterroger sur un « droit d'option »** qui pourrait concerner aussi des territoires infra-départementaux appartenant à l'aire urbaine de Paris.

### **Article 3 : Une profonde restructuration du paysage institutionnel interne**

**3.1 - Le Ceser considère que la question des limites entre territoires de la MGP et territoires franciliens extra-métropolitains a été réglée par l'article 59 de la Loi NOTRe (nouvel article L 5219-1 du CGCT) ; que de ce fait, il ne peut que prendre acte du nouveau paysage institutionnel francilien ainsi créé.**

Il se doit toutefois de manifester ses regrets, même s'il en comprend les raisons, d'un écart important entre les limites de la MGP et celles de la métropole fonctionnelle incluant notamment les aéroports, portes d'entrées nationales et internationales et les pôles moteurs de croissance comme Paris-Saclay.

Il regrette aussi que le législateur n'ait pas envisagé l'hypothèse d'une véritable Région Métropole.

**3.2 - Actant la dimension actuelle de la MGP, le Ceser considère que la zone péri métropolitaine située dans l'unité urbaine doit faire équilibre avec la métropole dans le cadre d'un « polycentrisme hiérarchisé » reposant sur des intercommunalités fortes.** C'est le sens du projet de SRCI présenté le 10 juillet 2015 par le Préfet de Région avec des ensembles largement supérieurs pour la plupart au seuil des 200.000 habitants.

**3.2.1 - Sans se prononcer, à ce niveau, sur le découpage définitif des seize nouvelles intercommunalités proposées, le Ceser considère que, par leur taille, ces nouveaux ensembles devront permettre des relations plus équilibrées avec les futurs EPT** créés au sein de la MGP (Loi MAPTAM du 27 janvier 2014).

**3.2.2 - Parallèlement, le Ceser reste attentif au traitement des territoires hors unité urbaine** sur lesquels doivent se constituer des intercommunalités supérieures désormais à 15000 habitants (contre 5 000 antérieurement). Même si ce seuil paraît faible par rapport à ceux qui concernent l'aire urbaine, il paraît pour plusieurs secteurs géographiquement étendus encore trop élevé.

**3.2.3 - Enfin le Ceser considère que des communautés de communes de la périphérie rurale de la région pourraient utilement, hors territoires des PNR, se constituer en « pôles d'équilibre territoriaux et ruraux », tel que le prévoit l'article 79 de la Loi MAPTAM, avec**

l'élaboration d'un projet de territoire, la mise en place d'un Scot ou d'un PLUi la coordination des Scot concernés, la constitution d'un Conseil de développement.

Dès lors, le pôle (ou en à défaut et en l'absence de pôle, le PNR) pourrait « constituer le cadre territorial de contractualisation infrarégionale et infra-départementale des politiques de développement, d'aménagement et de solidarité entre les territoires ».

**3.2.4 - En définitive, le Ceser considère que la Région se doit de favoriser ce développement polycentrique équilibré, permettant à son niveau de disposer de meilleures marges de manœuvre dans la mise en œuvre des politiques qu'elle aura à impulser** dans ses domaines de compétences sur l'ensemble du territoire régional.

## **Deuxième partie : Le rôle stratégique de la Région et l'élargissement des compétences régionales – L'articulation entre niveaux institutionnels et territoriaux (articles 4 à 7)**

### **Article 4 :**

**Le Ceser approuve le renforcement du rôle stratégique de la Région** qui est clairement affirmé comme une **donnée essentielle de la réforme territoriale**, avec le souci d'avoir des régions mieux armées, notamment au sein de l'espace européen.

La **nouvelle donne repose sur différents outils d'accompagnement : des documents stratégiques prescriptifs (SDRIF, SRDEII), la présidence de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), différentes entités opérationnelles (STIF, établissement public foncier régional unique...),** avec la perspective espérée de moyens financiers et fiscaux adaptés aux nouveaux enjeux.

Le Ceser observe que ces outils ne joueront leur pleine efficacité que si le cadre des compétences est suffisamment clarifié.

### **Article 5 : L'élargissement des compétences régionales**

**5.1 - Le Ceser** qui s'était prononcé dans son avis du 24 septembre 2009 (article 4) en faveur d'une « compétence générale encadrée », **prend acte de l'abandon de la compétence générale pour les Régions et les Départements**, qui doit permettre de clarifier l'action publique entre les différentes collectivités territoriales et de rendre ainsi plus lisible les décisions publiques en limitant et encadrant davantage les possibilités de financements publics croisés.

**Le Ceser constate que la Région dispose désormais de nouvelles compétences nombreuses et variées** en matière de développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, environnemental, d'aménagement du territoire régional, de soutien à l'accès au logement, d'amélioration de l'habitat, de soutien à la politique de la ville, de rénovation urbaine et en matière de politique de l'éducation **mais celles-ci sont strictement délimitées par le principe de spécialité ; il invite la Région à se recentrer sur son nouveau cadre de compétences et à hiérarchiser ses domaines d'intervention** dans un cadre budgétaire et financier de plus en plus contraint.

**5.2 - Le Ceser constate que les compétences exclusives nouvelles s'exercent dans des domaines largement partagés.** Tel est le cas du domaine du développement économique dans lequel interviennent des autres collectivités publiques, de l'Etat aux Communes et à leurs regroupements.

**Il se félicite que la Région soit**, au travers du SRDEII la collectivité territoriale **responsable, sur son territoire de la définition des orientations en matière du développement économique,**

même si l'exclusivité ne vise que les aides aux entreprises et le soutien aux actions de développement économique, sous réserve du cas particulier des aides à l'immobilier d'entreprise qui relèvent des communes et des EPCI à fiscalité propre.

**5.3 - Le Ceser constate que demeurent de nombreuses compétences partagées entre toutes les collectivités territoriales et leurs groupements**, en matière notamment de culture, sport, tourisme, éducation populaire. S'il en comprend la raison, **il considère que ces dispositions sont de nature à réduire la portée générale de la « spécialité » des Régions** et ne vont pas dans le sens de la simplification et de la lisibilité voulue initialement par la réforme territoriale.

**5.4 - Enfin, il constate que le maintien de l'institution départementale et son recentrage sur l'action publique de proximité n'a pas conduit aux transferts initialement prévus**, notamment en matière de collèges et de voirie.

**5.5 - En définitive, s'il considère que les évolutions législatives récentes (MAPTAM, NOTRe, ...) vont dans le bon sens, il regrette qu'elles n'aient pas été plus loin** dans le respect des volontés initiales de simplification et de lisibilité de l'action publique.

Il craint de ce fait que la mise en place du nouveau dispositif territorial des compétences soit longue et complexe et finalement coûteuse pour toutes les composantes du nouveau cadre régional rénové.

**Il incite la Région et les autres collectivités territoriales à anticiper les impacts de cette réorganisation** sur leurs services et à intégrer un accompagnement optimal de leurs personnels.

## **Article 6 : Le rôle stratégique de la Région**

Pour le Ceser, **autant sinon plus que les compétences proprement dites, les moyens mis à disposition pour leur exercice et la gouvernance seront déterminants pour asseoir la Région dans ses nouvelles responsabilités**, à savoir :

- les orientations stratégiques régionales portées par les schémas prescriptifs (SRDEII, SDRIF rénové) et les Schémas sectoriels ;
- la présidence de la CTAP assurée par le Président du Conseil régional ;
- les dispositifs de délégations de compétences reçues ou attribuées aux différents échelons institutionnels, de l'Etat aux Communes.

### **6.1 - Les orientations stratégiques de niveau régional**

#### **6.1.1 - Le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)**

Le Ceser se réjouit que l'article 2 de la Loi NOTRe consacre clairement la Région en tant que responsable de la définition des orientations en matière de développement économique et la charge d'élaborer un SRDEII, document à portée stratégique et programmatique qui s'imposera aux autres collectivités.

Le Conseil régional aura à adopter ce document dans l'année 2016 qui suivra le renouvellement général des Conseils régionaux.

Le SRDEII définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises d'une part, en matière d'attractivité du territoire régional et de développement de l'économie solidaire, d'autre part.

Il organise sur le territoire régional la complémentarité des actions menées par la Région en matière d'aides aux entreprises avec celles menées par les autres collectivités territoriales et leurs groupements.

Le Schéma régional a une portée prescriptive et les actes des autres collectivités en matière d'aides aux entreprises (y compris les aides à l'immobilier d'entreprise) devront être compatibles et ne pas contrevir aux aspects essentiels du schéma.

Ainsi la Région est seule compétente pour définir les aides et les régimes d'aides générales (subventions, prêts, avances remboursables...) en faveur de la création ou de l'extension d'activités économiques ou de soutien en faveur des entreprises en difficulté.

Le Ceser mesure l'importance du rôle stratégique de la Région Ile de France en la matière qui crée de ce fait de fortes exigences et attentes sur la politique de développement économique impulsée par la Région.

### **6.1.2 - Le SDRIF « précurseur » et modèle des SRADDET (Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires)**

Le Ceser se réjouit que la prescriptivité du SDRIF et sa large dimension multi sectorielle aient été repris dans les autres régions avec la mise en place des SRADDET.

Il se félicite que **le dispositif ainsi mis en place rejoigne ses préoccupations et propositions contenues dans ses avis du 23 janvier 2013 (article 4) et du 17 octobre 2013 (article 12)** sur le principe de l'intégration des Schémas sectoriels dans le Schéma régional d'aménagement du territoire et sur la périodicité régulière de l'évaluation de sa mise en œuvre.

**Il constate que des écarts demeurent entre les procédures respectives des SRADDET et du SDRIF** et se félicite que le Ceser qui peut être simplement « associé ou consulté » pour les SRADDET, participe de droit à l'élaboration du SDRIF.

**Il demande à la Région de s'assurer que l'économie générale du SDRIF ne sera pas affectée, dans ses dispositions prescriptives et ses orientations stratégiques, par le bouleversement institutionnel régional** résultant de la mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2016 de la Métropole du Grand Paris et des nouvelles structures territoriales (EPCI et EPT).

**Il exprime son souhait que, à l'instar de ce qui a été retenu pour les SRADDET, les schémas sectoriels régionaux soient intégrés dans le SDRIF lors de sa future révision.**

### **6.1.3 - Le Ceser constate avec satisfaction que de nouveaux documents sectoriels de planification relèvent du niveau régional**

Tel est le cas, par exemple, du plan régional de prévention et de gestion des déchets dont l'objectif est de simplifier et de mettre en cohérence les mesures applicables en matière de déchets dangereux, non dangereux et de déchets issus du bâtiment.

## **6.2 - La présidence régionale de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP)**

Le Ceser considère que la CTAP créée au niveau régional par l'article 4 de la Loi MAPTAM, doit, dès que les conditions de sa mise en place seront réunies en Ile de France, être réunie par le Président de la Région Ile de France issu des élections régionales de décembre 2015.

Le Ceser considère que la **CTAP doit être un outil efficace d'exercice concerté des responsabilités des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous l'autorité du Président de la Région.**

La CTAP devra débattre de tous les sujets relatifs à l'exercice des compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétence.

**Le Ceser estime que la nouvelle répartition des compétences** entre l'Etat et collectivités territoriales à l'intérieur du territoire régional **justifie un rôle décisif de « mise en mouvement » par la CTAP pour rendre la nouvelle géographie institutionnelle rapidement opérante.**

Le Ceser souhaite que, dans les meilleurs délais, la composition de la CTAP prenant en compte la mise en place de la MGP et des nouveaux EPCI, soit arrêtée en vue de permettre à la Conférence de s'installer et de traiter les questions relevant de ses domaines d'action.

Il appelle le Président de la CTAP à mettre en place les commissions thématiques prévues par la loi sur chacun des domaines de compétences partagées.

Il approuve le principe des « Conventions territoriales d'exercice concerté de la compétence » (CTEC) dont les projets seront examinés par la CTAP.

Enfin, le Ceser prône l'élaboration d'un « Schéma régional de mutualisation » qui assurerait la cohérence et la rationalisation de l'action publique sur les compétences partagées.

### **6.3 - L'assujettissement aux Schémas régionaux : notions de conformité, compatibilité et prise en compte**

**Le Ceser se félicite que, sur les documents stratégiques et programmatiques régionaux, soit organisé un « alignement stratégique » des acteurs publics concernés** sous la forme, selon les cas, d'une conformité, d'une compatibilité ou, au moins, d'une prise en compte.

Il rappelle que les documents d'urbanisme locaux (SCoT, PLU...) doivent être compatibles avec le SDRIF.

Il constate que les documents stratégiques (SRDEII et SDRIF) associent d'une manière ou d'une autre, dans leur élaboration, les collectivités territoriales et leurs regroupements (Départements, EPCI à fiscalité propre), mais aussi pour le SRDEII les Chambres consulaires et la Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire, ce dont il se félicite.

### **6.4 - Le système de concertation, de délégation de compétences par la Région ou à son profit**

Le Ceser constate qu'avec la suppression de la compétence générale pour les Régions et les Départements, **la question du « Chef de filât » ne se pose plus** dans les mêmes termes.

Le Ceser regrette que pour les compétences partagées, un « primus inter pares » ne soit pas identifié par les nouveaux textes.

**Il constate que le système de délégations de compétences**, qu'elles soient exclusives ou partagées, **repose désormais sur la coordination et la contractualisation.**

Il espère que ce système, par sa souplesse, permettra une répartition harmonieuse de l'action publique en région, en prenant en compte les spécificités locales.

#### **6.4.1 - Les délégations proprement dites**

La Loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a prévu que l'Etat puisse déléguer, par convention, certaines de ses compétences, non régaliennes aux collectivités territoriales, ou EPCI qui en feraient la demande.

Dans ce cadre, le Ceser constate que **l'article 7 de la Loi NOTRe autorise l'Etat à déléguer à la Région**, en matière d'emploi, de formation et d'orientation professionnelle, « la mission de veiller à la complémentarité et de coordonner l'action des différents intervenants, notamment les missions locales, les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, Cap Emploi et les maisons de l'emploi, ainsi que de mettre en œuvre la gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences ».

Si le **législateur** n'est pas allé jusqu'à une véritable décentralisation en la matière, ce que regrette le Ceser il **a cependant ouvert, la voie de la délégation à la Région de possibilités d'action**

**permettant de mieux prendre en compte les réalités franciliennes**, renforçant ainsi la portée du SRDEII.

Parallèlement, **la Région peut à son niveau, par convention, déléguer une partie de ses compétences aux collectivités territoriales et à leurs groupements**. Tel est le cas, par exemple en matière d'aides mises en place par la Région en matière de développement économique.

**Le Ceser considère que ces délégations peuvent permettre de renforcer l'autorité régionale tout en favorisant la subsidiarité et la prise en compte de la proximité.**

#### **6.4.2 - Le développement de la concertation**

Le Ceser considère que le nouveau dispositif de répartition des compétences au sein de l'espace régional, s'il apparaît complexe et encore trop peu lisible, favorise la nécessaire concertation et les échanges entre acteurs de l'action publique.

Il doit permettre – et le Ceser le souhaite vivement – d'éviter les risques de doublons et les redondances antérieurement favorisés par le principe de compétence générale et à contribuer ainsi à dégager des économies.

#### **6.5 - L'abandon du principe d'un pouvoir réglementaire réel par la Loi NOTRe**

Le Ceser regrette que les ambitions initiales de la Loi en matière d'attribution d'un réel pouvoir réglementaire aux régions n'aient pas été retenues, dans le cadre d'une décentralisation continue et renforcée.

**Il fait le constat que la Loi NOTRe n'apporte aucune réelle novation par rapport au droit positif actuel et à sa pratique.**

Il apprécie toutefois qu'un accord interrégional puisse s'établir pour présenter au Premier Ministre et aux Préfets de région concernés, des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de tout ou partie de ces régions.

#### **Article 7 : L'articulation entre niveaux institutionnels et territoriaux : le rôle d'équilibre de la Région**

Le Ceser estime que **la Région doit non seulement assurer un rôle de pivot entre l'amont (Etat, Union Européenne) et l'aval (départements de la Région, EPCI et MGP, communes, territoires de projet) mais elle devra aussi désormais s'assurer de l'équilibre entre la métropole, les autres pôles urbains et les territoires péri-urbains et ruraux de la Région**. Plus que jamais, la Région Ile-de-France aura à jouer ce rôle de « garant » des équilibres et de réduction des inégalités spatiales et sociales.

#### **7.1 - La Région et l'Etat, une « association » à renforcer**

Le Ceser n'oppose pas décentralisation et présence de l'Etat. Il reconnaît le rôle de l'Etat en tant que « régulateur économique et social » et garant de l'intérêt national. Le « local » et le « national » font en réalité partie d'un même système : ils se renforcent ou s'affaiblissent mutuellement.

Aussi, **le nouveau découpage régional doit entraîner une adaptation de l'Etat territorial**. Cette adaptation doit prendre en compte les nouvelles compétences et missions de la Région.

**Le Ceser apprécie la volonté de plus grande déconcentration qui accompagne la réforme territoriale** et doit permettre l'adaptation des moyens et de l'organisation des services de l'Etat aux enjeux des territoires.

**Pour le Ceser, la mise en place des conditions d'un dialogue fructueux entre la Région et des services de l'État dans le cadre du développement d'une stratégie en Région est une condition de réussite de l'actuelle réforme territoriale.**

**Le Ceser approuve également l'objectif de conforter les services de l'Etat au niveau départemental** en matière de sécurité et de solidarité, avec le développement et la modernisation des services de proximité et la création de maisons de l'Etat et de service au public. Il souhaite plus d'information sur l'adaptation et la spécialisation à venir du réseau des sous-préfectures, question qui inquiète notamment les habitants des espaces moins bien desservis en transports, comme en Seine-et-Marne.

## **7.2 - Les coopérations interrégionales**

Le Ceser considère que la réforme territoriale ne peut faire abstraction du thème des coopérations interrégionales dont l'examen doit prendre en compte la situation héritée des fusions de régions résultant de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des Régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

**L'Ile-de-France**, dont l'influence s'exerce largement sur l'ensemble du Bassin Parisien, **doit désormais redéfinir ses coopérations au regard des nouveaux ensembles régionaux limitrophes** qui s'étendent bien au-delà des limites du Bassin parisien.

## **7.3 - La Région et les Départements**

Le Ceser prend acte de ce que **les Départements**, menacés de disparition dans le cadre de la réforme **gardent finalement, malgré l'abandon de la compétence générale l'essentiel de leurs attributions** (action sociale, gestion des collèges, voirie). Il apprécie qu'ils obtiennent une compétence claire en matière d'ingénierie territoriale au profit des communes. Cette dernière attribution répond directement à l'inquiétude déjà exprimée par le Ceser sur la question de l'assistance à apporter aux communes et petites communautés de communes de la périphérie rurale de la Grande Couronne en matière de gestion administrative et d'ingénierie.

## **7.4 - La Région et la MGP, complémentarité versus concurrence**

**Pour le Ceser, le bouleversement majeur introduit par la réforme territoriale en Ile-de-France est la création de la MGP.** Cette nouvelle structure, qui s'insère au cœur de la Région Ile-de-France « au-dessus » des départements de petite couronne, des structures intercommunales (EPT) et des communes, ajoute à l'enchevêtrement administratif existant.

Le Ceser reconnaît le rôle des métropoles comme territoires créateurs de richesse, et qu'à ce titre, il convient de libérer le potentiel de la région capitale en réorganisant sa gouvernance, de façon à entraîner l'économie régionale et nationale. Toutefois **le Ceser estime que « la MGP doit constituer un niveau pertinent mais non exclusif d'organisation et de structuration du territoire, en solidarité avec l'institution régionale dont le rôle et les compétences se trouvent conjointement renforcés.<sup>1</sup> »**

Le Ceser relève que la MGP regroupera plus de la moitié des franciliens dans un territoire à l'origine des trois quart du PIB régional, ce qui rend toute extension future de la métropole impossible sauf à envisager la fusion entre Région et métropole.

**Le Ceser espère que la MGP contribuera bien à répondre aux objectifs qui ont présidé à sa création :** notamment permettre de résoudre la pénurie de logements dans la zone dense et rendre l'agglomération parisienne plus attractive dans la concurrence entre les villes monde, en jouant le rôle de locomotive au bénéfice de l'ensemble de l'économie nationale.

Enfin **le Ceser considère que la réussite de ces objectifs passe par l'insertion de la Métropole dans le dispositif de gouvernance régionale**, ce qui nécessite une bonne articulation

---

<sup>1</sup> Avis n° 2013 -10 : « Réflexions du Ceser sur les projets de lois constitutifs de l'Acte III de la décentralisation », 10 juillet 2013

avec la Région, les Départements et les EPCI extra métropolitains. La CTAP devra constituer un vecteur efficace de cette insertion.

## **7.5 - La Région et les intercommunalités; le respect du polycentrisme hiérarchisé**

**Le Ceser est favorable au renforcement des compétences des intercommunalités** décidé successivement par les lois ALUR, MAPTAM et NOTRe : par exemple, transfert de compétence en matière de Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) aux communautés de communes et communautés d'agglomération. Le Ceser regrette qu'il n'ait pas été possible de relever la minorité de blocage afin de favoriser davantage la mise en place de PLU intercommunaux, en faveur desquels il s'est déjà prononcé dans plusieurs de ses avis<sup>2</sup>.

Pour le Ceser, **le renforcement des intercommunalités, avec le relèvement à 15.000 habitants du seuil favorise la mise en œuvre du « polycentrisme hiérarchisé »** promu et soutenu par la Région et le Ceser.

**Il considère que le dispositif des communes nouvelles**, rendu plus attractif par la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015, **doit être couplé avec la réflexion sur le devenir intercommunal**. Ces dispositions présentent l'avantage d'être fondées sur le volontariat des communes, à la différence de ce que prévoit les lois NOTRe et MAPTAM.

La commune nouvelle peut être un moyen de maintenir, voire de développer les services de proximité délivrés à la population, dans un contexte financier contraint.

Le Ceser voit également dans les communes nouvelles une occasion pour les petites communes de pouvoir mieux faire entendre leur voix au sein des instances d'une communauté dont la taille a grandi en se regroupant. Ces fusions doivent permettre d'économiser des emplois budgétaires, de regrouper les achats et de dégager des économies d'échelle.

Le Ceser, enfin, prend acte de ce que le suffrage universel direct sans fléchage, qui aurait conféré pleine et entière légitimité aux intercommunalités, n'a en définitive pas été retenu.

## **7.6 - La Région et les structures particulières**

Le Ceser rappelle que le territoire régional comprend un certain nombre de projets territoriaux : opérations d'intérêt national, contrats de développement territorial...

**Le Ceser souhaite que la Région s'empare de ces sujets dès que possible, afin de jouer totalement son rôle d'ensemblier des politiques menées sur le territoire régional, et de défendre leur cohérence.**

## **Troisième partie : La participation de la société civile et des Franciliens à la Réforme territoriale**

### **Article 8 : La participation de la société civile et des Franciliens à la Réforme territoriale**

Le Ceser considère que la novation créée par la mise en place de la Métropole du Grand Paris et de très grandes intercommunalités, la redistribution des compétences entre collectivités, justifie que la société civile trouve sa juste place et s'articule à tous les niveaux, de la Région aux intercommunalités et communes, et que les Franciliens trouvent un nouvel espace d'expression dans le cadre de l'élargissement progressif de la démocratie participative.

#### **8.1 Sur l'organisation de l'expression de la société civile**

**Le Ceser tient à saluer les apports de la loi NOTRe** en ce domaine, tant en ce qui concerne le renforcement de son rôle contributif à l'évaluation des politiques publiques qu'en ce qui concerne

---

<sup>2</sup> Avis de la commission ville, habitat et cadre de vie

la mise en place de conseils de développement dans les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants.

### 8.1.1 - L'évaluation des politiques publiques et la contribution du Ceser

**Le Ceser rappelle ses interventions actuelles ou passées en matière d'appréciation des politiques régionales** ; avec notamment son rôle dans l'appréciation régulière des comptes administratifs et des documents budgétaires annuels ; mais aussi en rappelant sa participation directe, aux côtés du Conseil régional et de des services de l'Etat dans l'établissement commun du bilan du SDRIF de 1994.

**Il souhaite un examen conjoint avec l'Exécutif régional dès sa mise en place au tout début 2016 des modalités de mise en œuvre de cette nouvelle mission**, avec la définition du champ d'action et de la méthodologie de travail en commun.

### 8.1.2 - le Ceser et la mise en place des conseils de développement dans les EPCI

**Le Ceser apprécie que la loi réponde à ses attentes** exprimées dans son avis du 10 juillet 2013 qui indique :

*« le Ceser estime que toute réforme territoriale doit s'accompagner d'un renforcement de la démocratie locale. Il ne peut, par conséquent, que se réjouir de la création d'instances permettant l'expression de la société civile afin qu'elles prennent part à la réflexion en amont des décisions à prendre. Il y voit la reconnaissance de la capacité des structures qui la représentent à exprimer les préoccupations des acteurs locaux et à faire émerger l'intérêt général au bénéfice de la réflexion collective » (article 30).*

Il se réjouit donc de cet élargissement de principe de la représentation de la société civile à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants.

**Le Ceser, rappelle son passé de plus de cinquante ans, son expérience et sa pratique de deuxième assemblée régionale et est prêt à en faire bénéficier les nouveaux conseils de développement** à l'occasion de leur mise en place. Il souhaite aussi, comme l'y incite l'article 31 de son avis précité du 10 juillet 2013, leur « *apporter son concours, en tant que de besoin, notamment en relayant celles de leurs préoccupations dont le sens et la portée dépassent le champ de réflexion et d'action qui leur est imparti, pour s'ouvrir sur des problématiques d'ordre régional* ».

**Le Ceser rappelle** aussi que suite à de nombreuses années d'échanges avec des conseils de développement de communautés d'agglomération, **il a signé le 19 mai 2011 un protocole de coopération avec la coordination francilienne des conseils de développement** en vue de renforcer la connaissance réciproque et la cohérence de leurs missions consultatives respectives.

Ayant des vocations similaires, dans des cadres institutionnels et territoriaux d'ampleur différente, **le Ceser et la coordination francilienne des conseils de développement doivent renforcer et élargir leur coopération notamment en faisant profiter de leur expérience relationnelle les nouvelles structures de représentation de la société civile** qui vont se mettre en place.

Dans ce cadre, le Ceser souhaite que la coordination régionale des conseils de développement soit reconnue et soutenue au niveau régional.

**La relation entre le Ceser, et les conseils de développement** de la MGP et des futurs EPCI **nécessitera une claire définition des domaines respectifs d'intervention** établie à partir des compétences respectives des collectivités et EPCI supports, afin de faire jouer les complémentarités au détriment d'éventuelles concurrences.

**Un nouveau protocole d'accord Ceser - Conseils de développement des EPCI devra efficacement définir les règles de bonne conduite et organiser la complémentarité des rôles et actions de chacun,** au regard des intérêts régional, métropolitain et communautaires.

Le Ceser ne souhaite pas de représentations croisées de la société civile dans ces instances, afin d'éviter tout risque de conflit d'intérêt.

Le Ceser appelle en conséquence les EPCI supports à mettre en place ces conseils de développement, à leur donner les moyens de réaliser leurs missions au profit des territoires et des Franciliens qu'ils représentent.

**Le Ceser souhaite qu'une attention particulière soit portée à la mise en place du conseil de développement de la Métropole du Grand Paris,** dans le prolongement de son travail au travers de ses représentants au sein du conseil des partenaires de la Mission de préfiguration de la MGP.

**Enfin, il demande que la situation des EPT soit aussi examinée** au regard de la mise en place des conseils de développement, même si ceux-ci n'ont pas la qualité d'EPCI à fiscalité propre, en raison de l'importance des populations qu'ils représentent et des enjeux portés par ces organismes dans la mise en place de la MGP, sans omettre aussi le fait de l'existence actuelle de conseils de développement sur des territoires de futurs EPT.

## **8.2 - Sur la participation des franciliens à la réforme territoriale**

**8.2.1 -** Le Ceser constate que le modèle de démocratie participative évolue dans le sens de l'amplification de la participation des citoyens à l'élaboration de la décision publique, notamment lorsque celle-ci pèse sur le devenir commun. Tel est le sens de la révision constitutionnelle de 2003 (article 72-1).

**Le Ceser apprécie que les Franciliens disposent de plus en plus d'accès à la démocratie participative dans le cadre de structures de concertation dédiées au niveau du quartier ou de la commune** mises en place par les municipalités pour les associer à la définition de projets locaux touchant généralement les domaines de l'urbanisme et de l'environnement, et ce, dans le but d'obtenir un consensus suffisant pour mener à bien leurs projets.

**8.2.2 - Pour ce qui est de la réforme territoriale, le Ceser juge plus réaliste de sensibiliser les Franciliens aux conséquences à attendre de la réforme plutôt qu'à la réforme elle-même.** Par exemple, en réfléchissant sur les conséquences de la perte de la compétence générale pour la Région et les Départements et sur les modalités d'en réduire ou annihiler les éventuels effets négatifs.

**Pour le Ceser, ce qui correspond aux besoins des Franciliens, c'est que la loi réponde bien aux objectifs qui lui ont été assignés de simplification, de lisibilité, de clarté. Et surtout que le dispositif mis en place participe de la réduction des inégalités sociales et territoriales trop fortes en Ile-de-France.**

**Le Ceser considère impératif de répondre à cette dernière demande** alors que de nombreuses voix s'élèvent pour souligner que la MGP risque de rajouter à l'inégalité entre l'est et l'ouest de l'Ile-de-France une nouvelle inégalité entre la Métropole et le reste de la région.

### **8.2.3 - Le Ceser souhaite que la Région s'implique directement pour informer et associer les Franciliens à la réforme territoriale**

**L'information constitue le premier niveau de participation du citoyen ;** c'est un droit reconnu par l'article L2141-1 du C.G.C.T.

**La Région doit utiliser ses moyens d'information :** journal d'information, site internet dédié à la réforme, réseaux sociaux, sans omettre le canal de chaînes télévisées régionales.

**La Région doit s'associer aux débats qui devraient être organisés au niveau des communes et intercommunalités**, permettant de recueillir les avis des administrés et de les remonter aux élus, **Pour rendre ces débats utiles, il paraît utile de les faire précéder d'une appréciation bilan des structures actuelles et de la confronter aux effets attendus de la réforme.**

**Le Ceser demande qu'un travail particulier d'information et d'explications sur la réforme soit réalisé sur la partie péri métropolitaine de l'unité urbaine et sur les territoires interrégionaux et ruraux extérieurs à l'unité urbaine, qui se sentent marginalisés par l'importance de la future Métropole du Grand Paris.**

**8.2.4 -** Se fondant sur l'expérience acquise lors de la révision du SDRIF de 1994, **le Ceser préconise que la Région, avec l'appui de la nouvelle Métropole, et des acteurs institutionnels péri métropolitains, organise avec une contribution d'expertise (l'IAU...), des « ateliers territoriaux »** au niveau des nouvelles intercommunalités de grande couronne et des autres EPCI, en et hors unité urbaine.

**L'objectif étant de resituer la nouvelle structure intercommunale dans la réforme régionale d'ensemble** en prenant en compte les raisons qui ont conduit aux nouveaux découpages territoriaux et en expliquant les conséquences des évolutions de la répartition des compétences sur les services de proximité et sur le cadre de vie des habitants.

---

**Cet avis a été adopté :**

Suffrages exprimés : 102

Pour : 85

Contre : 3

Abstentions : 8

Ne prend pas part au vote : 6



Conseil économique, social et environnemental régional d'Île-de-France  
33 rue Barbet-de-Jouy • 75007 Paris • Tél. : 01 53 85 66 25

[www.ceser-iledefrance.fr](http://www.ceser-iledefrance.fr)