



## L'ILE-DE-FRANCE ET LA REFORME TERRITORIALE

### Rapport d'étape Saisine du Conseil régional

**Le présent rapport est un document provisoire** répondant à la saisine du Président du Conseil régional en date du 1<sup>er</sup> juillet 2014.

De ce fait, **il ne traduit pas en l'état une position officielle du Ceser** qui résultera du vote d'un avis en assemblée plénière au cours de l'année 2015.

**Il exprime des premières positions et orientations validées par le Bureau** du 4 février 2015, conduisant à poursuivre et approfondir le travail de réflexion engagé par la commission Aménagement du territoire élargie aux présidents des commissions et de la section.

Le lecteur constatera que **certains thèmes sont partiellement évoqués** (par exemple la question financière et fiscale, l'évolution de la répartition de certaines compétences). Leur approfondissement sera rendu possible dès vote de la loi NOTRe.

### Plan :

#### L'organisation des travaux

#### Les orientations du rapport d'étape :

- les postures possibles,
- le cadre territorial de la réforme,
- le rôle stratégique de la Région et l'élargissement des compétences régionales,
- l'articulation entre niveaux territoriaux : Etat, Région, Départements, MGP, intercommunalités et communes,
- la participation de la société civile et des Franciliens à la réforme territoriale.

### 1 – L'organisation des travaux

#### 1.1. Doctrine du Ceser sur les thèmes de la réforme territoriale et de l'acte III de la décentralisation

Le Ceser Ile-de-France s'est déjà exprimé ces dernières années 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 ».

**Dans ces deux avis, le Ceser exprime ses orientations et les principes qu'il retient comme cadre de sa réflexion sur la réforme territoriale.** Ces orientations et principes gardent aujourd'hui toute leur actualité, à savoir :

- **Principe de consultation démocratique et d'adhésion volontaire** : dans ce cadre doit être examiné 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 au développement des conseils de développement dans les structures infrarégionales (Métropole du Grand Paris, nouvelles intercommunalités extra métropolitaines).
- **Principe du droit à l'expérimentation** : 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 rompre le principe d'unicité des collectivités territoriales hérité de la Révolution et de prendre en compte les spécificités et réalités régionales et locales. 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), le choix impératif à faire d'un abandon partiel ou total de la compétence générale, le développement de compétences exclusives, à défaut la mise en place d'un chef de filât clair 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 collectivités territoriales** en taille et compétences, ce qui se voit confirmé par les évolutions en cours : mise en place de la MGP, grandes intercommunalités en zone extra-métropolitaine, nombre d'habitants minimum (par exemple, 20.000 habitants pour la constitution des intercommunalités en zone rurale et des TIR).
- **Principe d'optimisation des coûts de fonctionnement** permettant de promouvoir une gestion budgétaire performante des collectivités territoriales. Ce principe rejoint celui de la réduction des niveaux d'administration publique (le millefeuille administratif) qui génère d'importants coûts de transaction directs ou indirects (délégations et subdélégations) entre structures multiples.

**A ces principes généraux, le Ceser a souhaité dès 2009 (avis du 24.09.2009) 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 stricte limitation des financements croisés**, rendue possible par la suppression ou l'encadrement du principe de compétence générale, et par la mise en place d'un chef de filât 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.

## 1.2. Le développement des travaux dans le cadre de la saisine

Comme elle l'a toujours fait dans le cadre de dossiers d'ampleur (SDRIF, évolutions institutionnelles...) la **Commission Aménagement du Territoire**, en application de l'article 11 de son règlement intérieur, **a élargi ses travaux aux contributions des autres Commissions thématiques, concernées**, par l'évolution des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales ou entre les collectivités territoriales.

Les Commissions les plus concernées par la réforme territoriale ont été associées, tout comme l'a été la Commission Spécialisée mise en place sur la Métropole du Grand Paris, en réponse à la 2<sup>ème</sup> saisine du Président du Conseil Régional le 1<sup>er</sup> juillet 2014.

Les deux saisines (sur la réforme territoriale et sur la MGP) étant simultanées, les travaux des deux Commissions ont été organisés de telle façon que les responsabilités de chaque Commission soient strictement délimitées, la Commission « réforme territoriale », n'intervenant pas sur le champ de compétence de la MGP.

Naturellement, ceci n'interdit pas une appréciation sur la mise en place, l'organisation, le fonctionnement, les compétences de la MGP, mais seulement dans le cadre de l'articulation entre Région et Métropole, et sous l'angle strictement régional (par exemple quelle incidence pour la Région de telle ou telle responsabilité attribuée à la MGP).

La CAT a souhaité dans un 1<sup>er</sup> temps conduire ses travaux avec un planning identique à celui de la Commission Spécialisée MGP. Mais les chronologies ne sont pas les mêmes, en raison des décalages intervenus dans l'examen des différents projets de lois au Parlement, notamment avec le retard apporté à l'examen du projet de loi NOTRe.

Toutefois, les rapports d'étape à fin décembre 2014 sur les deux saisines donneront lieu à un débat et vote en Bureau du Ceser en janvier pour la MGP (7 janvier) ou février pour la réforme territoriale; les avis seront rendus en cours d'année 2015 et en toute hypothèse avant la mise en place de la MGP au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

## 2 – Les orientations et préconisations arrêtées pour le rapport d'étape en fin décembre 2014

### 2.1. Dans quel état d'esprit exprimer ces premières réflexions, les deux postures possibles

En raison des nombreuses incertitudes qui restent pendantes, en particulier dans la répartition et l'exercice des compétences entre les différents niveaux territoriaux, et dans l'attente du vote définitif sur le projet de loi NOTRe, **le Ceser peut prendre deux attitudes :**

a) Ou, partant de la loi MAPTAM du 23 janvier 2014 et des orientations gouvernementales sur le projet de loi NOTRe ; considérer que **le Ceser prend acte des textes déjà votés et doit accompagner leur mise en place**, quitte à en orienter la mise en œuvre, voire à l'infléchir.

b) **Ou faire jouer au Ceser un véritable « droit d'alerte »** en examinant et confrontant les positionnements des acteurs et mettre en évidence à la fois les risques et les opportunités dégagés par les orientations législatives.

**NB.** On partira du principe que **le Ceser s'exprime sur la réforme territoriale, vue du niveau régional**. Ce parti pris permet d'exprimer ce qui paraît favorable ou défavorable à la collectivité régionale, dans les orientations retenues ou attendues.

### 2.2. Le cadre territorial de la réforme : éléments du débat

#### 2.2.1. Quel périmètre pour la Région ?

La saisine du 1<sup>er</sup> janvier 2014 part du principe que « l'Ile-de-France n'est pas concernée par la révision du périmètre des Régions ».

Si la Région Ile-de-France, Région Capitale, ne semble 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...), la question de **l'ouverture d'un « droit d'option » pour les départements voisins** susceptibles de proposer leur rattachement à l'Ile-de-France, mérite d'être posée.

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'Ile-de-France ; que des mouvements pendulaires quotidiens domicile-lieu de travail se sont fortement développés entre résidences extrarégionales et emploi en Ile-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.

Dans ce cadre, la situation de départements 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 compte tenu des difficultés de la mise en place (majorité qualifiée des 3/5ème) et du poids de l'Ile-de-France, il faudrait que se développent **des coopérations spécifiques entre régions voisines pour traiter les effets-frontières** et répondre aux attentes des habitants concernés.

Certains considèrent néanmoins qu'il faudra **le moment venu se réinterroger sur le « droit d'option »** qui pourrait concerner aussi des territoires infra-départementaux appartenant à l'aire urbaine.

## 2.2.2. Quelles limites entre territoires de la MGP et territoires franciliens extra-métropolitains ?

Le débat n'est pas clos en raison de la perméabilité qui existe entre les deux ensembles :

- avec la **possibilité d'option ouverte aux communes limitrophes de la MGP** de se rattacher à la MGP.
- avec le souci exprimé par certains de rattacher **les espaces aéroportuaires**, portes d'entrée internationale de la Métropole, à la MGP.
- avec la réflexion à conduire sur **le chevauchement des périmètres de certains CDT avec la frontière métropolitaine**, ...

Cette question est majeure. Elle vise la notion même de Métropole et de Ville Monde qui s'attache à Paris et à son agglomération.

Si la Métropole investit de nouveaux espaces au-delà des départements de 1<sup>ère</sup> couronne, elle renforce son importance vis-à-vis de la Région. **Toute extension milite donc dans le sens d'une métropole qui à terme pourrait se confondre peu ou prou avec la Région.**

Le Ceser n'est pas opposé à cette conception métropolitaine extensive, prenant en compte l'ensemble régional actuel sur lequel se développe l'aire urbaine.

Dans la conception actuelle de la MGP, **la zone extra métropolitaine 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 28 août 2014 avec des ensembles largement supérieurs pour la plupart au seuil des 200.000 habitants.

Sans se prononcer, à ce niveau, sur la pertinence des nouvelles intercommunalités proposées, il est clair que ces nouveaux ensembles peuvent permettre des relations plus équilibrées entre les intercommunalités de part et d'autres de la frontière Région/MGP.

Reste posée ici **la question de l'éloignement du citoyen des lieux de décision**, notamment dans les parties les plus rurales où le seuil de population selon le projet de loi ne peut être inférieur à 20.000 habitants.

De la même façon, reste aussi posée **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.

Enfin le Ceser considère que des communautés de communes de la périphérie rurale de la région pourraient utilement 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 la coordination des Scot concernés, la constitution d'un Conseil de développement.

Dès lors, le pôle pourrait « constituer le cadre de contractualisation infra-régionale et infra-départementale des politiques de développement, d'aménagement et de solidarité entre les territoires ».

## 2.2.3. Quel cadre territorial pour les intercommunalités en zone extra métropolitaine : Bassins de vie ou bassins de projet. Le SRCI.

Le Préfet DAUBIGNY a présenté le 28 août 2014 le projet de schéma régional de la coopération intercommunale (SRCI) prévu par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014.

L'objectif étant de se doter d'une organisation territoriale équilibrée permettant de créer les conditions d'un vrai dialogue entre territoires.

**Le Ceser, dans le cadre d'un « polycentrisme hiérarchisé », est par principe favorable à la mise en place au sein de l'unité urbaine hors Métropole, de grandes intercommunalités**

**susceptibles de faire contrepoids aux « territoires » de la MGP.** Le seuil minimal retenu de 200 000 habitants pour ces nouvelles intercommunalités lui paraît nécessaire pour faire émerger de véritables pôles d'équilibre aux côtés de la future Métropole.

Sans se prononcer sur les nombreux critères pris en compte pour établir les nouveaux périmètres intercommunaux, **le Ceser constate qu'à quelques exceptions près** de dérogations du seuil minimal (par exemple sur MELUN ou dans la BRIE), **les intercommunalités proposées sont le plus souvent bien au dessus du seuil**, avec des ensembles pouvant atteindre près de 800 000 habitants pour VERSAILLES-SAINT QUENTIN EN YVELINES-MASSY-SACLAY ou plus de 500 000 en Centre ESSONNE.

Compte tenu de l'imbrication de nombreux bassins de vie dans l'unité urbaine, compte tenu de la densité de population, on peut imaginer que les critiques soient nombreuses sur les découpages proposés. C'est d'ailleurs ce qui ressort des débats de la SRCI et des avis émis par les Communes et EPCI concernés.

Si le débat reste encore ouvert sur la pertinence des nouveaux découpages dont certains souhaitent qu'ils correspondent davantage à des « territoires de projet » qu'à de grands bassins de vie, retenons que **le Ceser ne peut qu'être favorable à des ensembles intercommunautaires puissants en périphérie de la Métropole**, fédérant les communes membres sur d'ambitieux projets de développement, en mesure de dialoguer de façon équilibrée avec les territoires voisins situés de part et d'autre de la frontière métropolitaine.

**Le Ceser considère que la Région a intérêt à 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.

Parallèlement, **le Ceser reste attentif au traitement des territoires hors unité urbaine** sur lesquels doivent se constituer des intercommunalités supérieures désormais à 20 000 habitants (contre 5 000 antérieurement). Même si ce seuil minimal paraît faible par rapport à ceux qui concernent l'aire urbaine, il paraît pour quelques secteurs géographiquement étendus encore trop élevé.

Enfin, **le Ceser rappelle qu'il est souhaitable que les habitants puissent, sous des formes à préciser, s'exprimer sur les nouveaux découpages** territoriaux proposés.

### **2.3 Le rôle stratégique de la Région et l'élargissement des compétences régionales**

Le renforcement du rôle stratégique de la Région 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 : de documents stratégiques prescriptifs (SRADDT, SRDEII), la reconnaissance d'un pouvoir réglementaire, la présidence de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), différentes entités opérationnelles (STIF, établissement public foncier régional unique...), avec la perspective de moyens financiers et fiscaux « dynamisés ».

Naturellement, ces outils ne joueront leur pleine efficacité que si le cadre des compétences est clarifié.

Sur ce plan, **le Ceser**, en raison des évolutions successives des projets de loi, **est partagé sur le choix du maintien du principe de la compétence générale des Régions ou de l'évolution vers un système de compétences d'attribution.** S'il s'est rallié dans son avis du 24 septembre 2009 au maintien de la compétence générale des régions, il a souhaité que celle-ci soit encadrée, par exemple en limitant la possibilité des financements croisés.

**Le Ceser ne serait pas opposé aujourd'hui à l'abandon de la compétence générale**, ce qui semble de plus en plus répondre à un souci de clarification dans la répartition des compétences entre collectivités territoriales.

**Ce souci de clarification conduit le Ceser à souhaiter la reconnaissance de compétences exclusives pour la Région chaque fois que possible** (avec la possibilité de délégations conventionnées et contrôlées aux collectivités locales).

**Pour les compétences réparties entre plusieurs collectivités, le Ceser prône l'institution du « chef de filât ».**

Il retrouve dans la loi MAPTAM et dans le projet de loi NOTRe ces différentes orientations. (compétences d'attribution, compétences exclusives, compétences réparties avec chef de file...) et souhaite que la réforme clarifie ces différentes options dans les différents champs de compétence régionale.

**Il se réjouit que la Région se voit attribuer en matière de développement économique une responsabilité exclusive dans l'accompagnement financier des entreprises. Il constate que son statut de chef de file est reconnu dans plusieurs domaines** (développement économique, tourisme...).

### **2.3.1. Sur les documents stratégiques régionaux :**

#### **a) Le SRDEII et la responsabilité de la Région en matière de développement économique, d'innovation et d'internationalisation des entreprises**

L'article 2 du projet de loi NOTRe consacre la Région comme la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique.

Pour reprendre les termes de l'avis du Ceser du 10 juillet 2013 portant « 1<sup>er</sup> avis sur les projets de loi constitutifs de l'acte III de la décentralisation », le Ceser « *considère que le bloc de compétences que constitue l'ensemble -développement économique, formation et soutien à l'emploi- placé sous une autorité unique, la Région, est à la fois une reconnaissance de l'action conduite en la matière, un gage de cohérence et une garantie de performance de l'action publique dans ces domaines, considérés comme priorité nationale* ».

En vertu de l'article 2 du projet de loi NOTRe, le futur SRDEII, qui sera prescriptif et approuvé par le représentant de l'Etat, devrait :

- définir les orientations en matière d'aide aux entreprises, de soutien à l'internationalisation, d'aide à l'investissement immobilier des entreprises et d'innovation
- veiller à la complémentarité des actions menées par l'ensemble des collectivités territoriales qui concourent au développement économique

**Pour le Ceser Il importe « que la création de la MGP ne conduise pas à diluer, et par conséquent affaiblir, cette responsabilité, dans le contexte d'une stratégie métropolitaine distincte, considération qui devrait se traduire par une clause de mise en compatibilité de cette stratégie avec le SRDEII » (voir avis du 10 juillet 2013 – article 21).**

Le projet de loi NOTRe stipule, à cet égard, que sur le territoire de la Métropole, les orientations du SRDEII sont adoptées conjointement par la Région et la Métropole, et qu'à défaut d'accord, **la Métropole devra prendre en compte le schéma régional**. La notion de « prise en compte » peut paraître assez peu contraignante, le Ceser s'inquiète de la possibilité que les stratégies de développement économique des deux institutions ne soient pas suffisamment cohérentes et synergiques entre elles.

On peut supposer que ce risque ne concerne pas à priori le régime d'aides aux entreprises pour la création et l'extension d'activités économiques, l'article 3 du projet de loi NOTRe dotant les régions de la compétence exclusive en la matière, sous réserve de quelques exceptions.

**Les actions des autres collectivités territoriales et de leurs groupements en matière de développement économiques devront être compatibles avec le SDREII**, de même que les stratégies des Chambres de Commerce et d'Industrie et des Chambres de Métiers et de l'Artisanat.

L'article 3 du projet de loi NOTRe confère, en outre à la Région, le rôle **de soutien des pôles de compétitivité** issus de la loi de finances 2004. S'il juge cohérente cette décision, le Ceser s'inquiète malgré tout du risque d'un certain désengagement financier notamment de l'Etat, de ces dispositifs.

#### **b) Le SRADDT, schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire**

Ce schéma, également doté d'une valeur prescriptive, est créé par l'article 6 du projet de loi. Il regroupera :

- Le schéma régional de l'intermodalité
- Le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie
- Le plan régional de prévention et de gestion des déchets

Les Régions pourront y ajouter tout autre chapitre constitué des documents régionaux participant de la thématique de l'Aménagement du territoire.

Fervent promoteur du Schéma directeur de la Région Ile-de-France, déjà prescriptif **le Ceser approuve sans réserve la généralisation de ces schémas prescriptifs en matière d'aménagement du territoire**, fruit d'une démarche conjointe entre l'Etat et les régions, et d'une intense concertation avec les collectivités infrarégionales. **Le SDRIF du 27 décembre 2013 étant le résultat d'un long et intense travail** de révision, **le Ceser souhaite qu'il ait valeur de SDRADDT. Il est favorable à l'introduction d'une disposition législative spécifique, assurant son maintien jusqu'à son terme**, tout en prenant en compte les modifications apportées par les nouvelles structures territoriales (MGP, EPCI,..).

### **2.3.2 Sur le mode d'exercice par la Région des responsabilités nouvelles qui lui sont confiées dans le cadre de la loi MAPTAM et du projet de loi NOTRe**

#### **a) Transports**

Plusieurs dispositions du projet de loi NOTRe concernent les transports :

- L'article 8 élargit le rôle des Régions en matière de transport aux **transports non urbains routiers**. L'Ile-de-France n'est pas concernée par cette disposition, la compétence du STIF s'appliquant à l'ensemble du territoire régional.

Reste posée la question de l'opportunité de déléguer à de futures AOP (autorité organisatrice de proximité) la compétence Transport pour plus d'efficacité à l'échelle du bassin de vie.

- L'article 9 confie à la Région **la gestion de la voirie relevant des départements** depuis la loi du 13 août 2004, de façon à renforcer son rôle structurant en matière d'aménagement du territoire et lui permettre de mener une politique coordonnée en matière de déplacements régionaux.

Compte tenu de la taille réduite de la Région (2 % du territoire national) **le Ceser est favorable au principe de ce transfert** dans la mesure où il permet d'assurer une meilleure cohésion territoriale et de concrétiser les objectifs du PDUIF, du SDA en matière d'offre de mobilité de gestion de l'espace public (hiérarchisation, coordination de la gestion, des moyens techniques, financiers et humains, niveau de maintenance) et du SRCAE (Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie).

La seconde assemblée régionale estime cependant que **les questions suivantes devront être clarifiées** :

- l'échelon le plus pertinent pour la voirie structurante en petite couronne est-il la région ou la métropole ?
- la voirie régionale doit-elle intégrer des voies nationales ou rapides ?
- l'ensemble des voies départementales actuelles doivent-elles être transférées à la Région ?
- quelle participation attendre de chaque collectivité et EPCI en matière d'infrastructures de transport et de voirie ?
- quel est le financement envisagé pour la mise en accessibilité des voiries transférées pour l'accueil des transports en commun ?

• L'article 10 du projet de loi NOTRe ouvre la possibilité **du transfert des aérodromes d'intérêt local** qui ne sont plus ou bientôt plus utilisés pour les besoins de la Défense nationale, à des collectivités territoriales.

Le Ceser invite la Région à réaliser une étude sur les aérodromes franciliens afin de déterminer d'éventuels équipements de rayonnement régional dont elle souhaiterait obtenir le transfert.

• L'article 11, enfin, met en place une procédure de transfert de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la **gestion des ports relevant des départements aux autres collectivités territoriales**.

Cette disposition ne concerne pas l'Ile-de-France, les ports relevant de l'Etat (VNF) ou de Ports de Paris.

## **b) Tourisme**

Paris et L'Ile-de-France sont la première destination touristique française et mondiale, et dans les dix prochaines années, quelque dix millions de touristes supplémentaires sont attendus dans la région-capitale. **Le secteur des activités liées au tourisme est devenu une industrie à part entière et un acteur important du développement économique régional.** L'importance de ce domaine en Ile-de-France **rend nécessaire un chef de filât fort et organisé**, capable, en outre, de favoriser une redistribution aux territoires voisins des flux parisiens.

Une rationalisation de l'action publique et une organisation de la gouvernance en matière de développement touristique, est, en conséquence, d'autant plus souhaitable. L'article 4 du projet de loi NOTRe prévoit de **doter la Région du chef de filât en matière de développement touristique**. Il lui reviendrait, à ce titre, d'élaborer le schéma régional de développement touristique, en remplacement des actuels plans régional et départementaux. Ce document unique de planification serait établi en concertation avec les autres collectivités territoriales dans le cadre de la conférence territoriale de l'action publique et tiendrait lieu de convention territoriale d'exercice concerté de la compétence tourisme. Ce schéma coordonne l'intervention des différentes collectivités et organise les mutualisations ou fusions de service.

Un comité du tourisme peut-être commun à plusieurs régions ou plusieurs départements.

Les articles 18 et 20 du projet de loi font de la promotion du tourisme par la création d'offices de tourisme une compétence obligatoire des communautés de communes et des communautés d'agglomération. Ainsi les communes ou les intercommunalités resteraient compétentes en matière d'accueil et d'information de leurs visiteurs ainsi qu'en ce qui concerne la promotion touristique de leur territoire par le biais des offices de tourisme.

**Pour le Ceser, la complexité du partage des compétences entre différentes collectivités territoriales n'est pas adaptée au développement de l'économie touristique.** Elle peut entraîner un manque de cohésion des actions publiques alors qu'il convient, au contraire, de renforcer la coordination et la cohérence des actions de communication, de promotion et de développement touristique. **L'arrivée d'un niveau supplémentaire d'organisation territoriale, la métropole du Grand Paris, risque d'amplifier de ces difficultés.**

### c) Sport et culture

L'article 28 du projet de loi stipule que les domaines de la culture, du sport et du tourisme sont **des compétences partagées**. Le Ceser considère que les compétences sport et culture nécessitent une gestion de proximité en ce qu'elles font partie des aménités de la vie quotidienne. De surcroît, le financement de ces compétences qui sont facultatives, pâtirait considérablement d'une attribution exclusive.

### d) Logement et habitat

Le Ceser se réjouit que l'article 1 du projet de loi NOTRe, qui limite la compétence de la Région aux domaines expressément prévus par la loi, garantisse cependant **la possibilité d'intervention en matière d'accès au logement et d'amélioration de l'habitat**.

**Le Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH)** mis en place par l'article 16 de la loi MAPTAM, co-présidé par l'Etat et la Région, **doit, pour le Ceser, être une véritable « co-autorité » organisatrice du logement à l'échelle régionale** et constituer le lieu de la mise en cohérence des attributions des aides publiques au logement.

Le Ceser souhaite que le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement, que doit élaborer le CRHH, soit l'outil de référence et d'équilibre régional. Son efficacité dépendra à la fois de sa simplicité et de sa prescriptivité ciblée (nombre et type de logements à produire) et de sa mise en œuvre effective via un plan de programmation de la production.

Eu égard aux compétences en matière de logement et de délégation d'aides à la pierre qui seront celles de la MGP, **le Ceser encourage la Région à inscrire son action en faveur de l'habitat dans le cadre d'une contractualisation avec la MGP ainsi qu'avec l'ensemble des EPCI du territoire régional** (cf CPER et CPRD).

Le Ceser enfin, s'interroge sur la potentielle perte d'efficacité en matière de construction de logements du fait de la superposition de documents d'urbanisme (SCOT/PLU) au sein de la MGP.

### e) Collèges

**Le transfert à la Région de la compétence sur les collèges** par l'article 12 du projet de loi NOTRe)  **vise à unifier au plan régional la gestion des établissements d'enseignement secondaire**.

Dans ce cadre, la propriété des bâtiments scolaires serait transférée à la Région. Celle-ci, comme pour les lycées, aurait la charge de la construction et l'entretien des collèges, des dépenses de fonctionnement et de celles inhérentes aux personnels ne relevant pas de l'Education nationale, ainsi que de l'hébergement et la restauration des personnels et élèves.

La Région assurerait également la définition des secteurs de recrutement des collèges (sectorisation), et l'affectation des élèves restant de la compétence de l'Etat.

La Région qui gère déjà 472 lycées, et plus de 8000 agents techniques territoriaux de l'éducation depuis 2008, devrait ainsi se voir transférer la charge de près de 800 collèges des 7 départements franciliens autres que Paris.

**Pour le Ceser, ce transfert présente des intérêts mais suscite des interrogations :**

Il présente un réel intérêt au regard :

- de la politique régionale de réduction des inégalités territoriales et sociales (harmonisation des dépenses de fonctionnement, des politiques d'investissement et des politiques éducatives) ;
- de l'articulation entre la sectorisation des collèges, le Programme Prévisionnel d'Investissement 2012-2022 des lycées et la carte des formations, que la Région contribue à définir avec l'Etat ;

- de la cohérence de l'action publique territoriale dans le domaine des politiques éducatives : favoriser une offre de formation de proximité plus diversifiée aux collégiens et élargir leurs choix d'orientation et lutter contre le décrochage scolaire.

Pour autant, le Ceser :

- s'interroge sur la manière dont la Région va pouvoir prendre en compte les différences existant actuellement entre les départements en matière de dotation de fonctionnement des collèges, de politique éducative, d'action sociale et d'aide aux familles (restauration, transports, etc.) ;
- demande que cette évolution s'accompagne de coopérations étroites avec les départements, l'Education nationale et l'ensemble des acteurs pour sa mise en œuvre ainsi que de l'évolution nécessaire des instances de concertation (Conseil Inter Académique de l'Education Nationale - CIAEN - notamment) ;
- s'interroge sur l'impact de ce transfert sur les services de la Région comme sur les effectifs des personnels, avec pour la Région un doublement des effectifs des agents techniques territoriaux de l'éducation.
- s'inquiète devant les nombreuses incidences que ce transfert de compétences aura sur le budget de la Région, tant en investissement qu'en fonctionnement, si les compensations financières de l'Etat ne sont pas à la hauteur des enjeux éducatifs.

**Le Ceser constate que le projet de loi NOTRe introduit une exception pour le département de Paris**, lequel, seul en Ile-de-France, continuerait à exercer les compétences transférées des départements aux régions. Si l'objectif est qu'à terme les collèges soient de la compétence métropolitaine, pourquoi les autres départements de petite couronne ne seraient ils pas eux aussi concernés par cette dérogation ? Cette décision va à l'encontre de la lutte contre les inégalités scolaires, Paris captant, en effet, une part significative des meilleurs élèves des autres académies aux dépens de la mixité sociale et scolaire en Ile-de-France. **Le Ceser estime que ce traitement spécifique à Paris devrait être réexaminé.**

### **2.3.3. Sur le pouvoir réglementaire prévu par le projet de loi NOTRe pour la Région.**

L'article 1<sup>er</sup> du projet de Loi NOTRe « affirme clairement le pouvoir réglementaire reconnu à la Région dans le cadre de ses compétences », selon l'expose des motifs.

En réalité la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 consacre déjà l'existence d'un pouvoir réglementaire des collectivités territoriales (article 72 al.3), mais il s'agit d'un pouvoir secondaire et résiduel, soumis au pouvoir réglementaire du Président de la République et du Premier Ministre (art. 13 et 21 Constitution) ; il s'exerce « dans les conditions prévues par la loi » (principe de légalité) et se justifie pour « l'exercice de leurs compétences ».

Ce pouvoir est déjà largement utilisé par les Régions, depuis leur montée en puissance financière.

**La question aujourd'hui se pose d'un véritable pouvoir réglementaire « autonome »** des régions, qui consacrerait une étape nouvelle de la décentralisation.

Or, il semble que nous n'en soyons pas là sauf à préciser au niveau de la loi les limites de l'adaptation régionale et le champ précis d'intervention.

**En réalité, il s'agit d'avantage d'un pouvoir de proposition** (et non d'un véritable pouvoir normatif) **sur les projets de texte en cours ou en vigueur.**

Le projet de Loi NOTRe indique en effet que « les propositions adoptées par les Conseils régionaux... sont transmises par les Présidents de Conseil Régional au Premier Ministre et au représentant de l'Etat dans les régions concernées ».

Autrement dit, il est simplement donné aux régions la possibilité de transmettre à l'Etat leurs propositions !

**Le Ceser considère que le projet de Loi NOTRe dans son actuelle rédaction n'apporte aucune réelle novation en matière de pouvoir réglementaire par rapport au droit positif actuel et à sa pratique.**

#### **2.3.4. Sur l'autonomie financière et fiscale de la région**

Le Ceser considère que **la réforme territoriale doit constituer une opportunité pour engager une remise à plat complète des ressources financières des collectivités territoriales et de la collectivité régionale en particulier, dans le cadre d'une réforme de la fiscalité régionale** qu'il appelle de ses vœux.

En Ile-de-France, l'autonomie financière des collectivités territoriales a été assurée, pour partie, par des ajouts successifs de dotations de l'Etat, au fur et à mesure que les compétences ont été accrues (formation professionnelle, lycées, formation des jeunes non qualifiés, etc.). Des suppressions successives de recettes fiscales ont été également compensées par l'Etat. Jusqu'en 1998, le produit de la fiscalité propre d'une part et les dotations et autres recettes d'autre part, s'équilibraient ainsi sensiblement dans les recettes permanentes, hors emprunt, de la Région Ile-de-France.

Depuis cette date, cette proportion a évolué de façon significative au détriment de la fiscalité propre de la Région, notamment du fait des transferts de compétences aux Régions, qui ont conduit à une augmentation des dotations de l'Etat.

**L'élargissement annoncé des compétences des Régions doit s'accompagner de nouvelles ressources "dynamiques"**, diversifiées, économiquement pertinentes et en relation avec les compétences qui leur seront dévolues.

**L'autonomie fiscale**, qui se mesure notamment au travers du rapport existant entre le montant des ressources fiscales sur lesquelles la collectivité territoriale a réellement prise (c'est à dire sur lesquelles elle a la possibilité de voter un taux) et le total des ressources hors emprunt, **est au centre du débat sur l'autonomie financière des collectivités territoriales.**

Le débat sur la question de l'autonomie fiscale constitue un débat avant tout politique, les parlementaires étant seuls habilités à voter l'existence et les principes de fixation de l'assiette des impôts. Ainsi que l'explique la communication CR 54-14 du 19 juin 2014, *« la réforme territoriale devra poser en termes clairs la question de l'allocation des ressources aux collectivités. La définition de ressources propres à la fois dynamiques et pérennes est une des clés de la réussite de la réforme territoriale. C'est le prix du nécessaire retour à une autonomie financière et fiscale pour la Région »*.

Concernant l'équilibre à trouver entre fiscalité propre et ressources transférées par l'Etat, l'objectif doit être d'éviter que les ressources fiscales ne tendent vers zéro et que les recettes régionales proviennent uniquement de transferts. Une telle évolution pourrait conduire à garantir l'autonomie financière de la Région Ile-de-France mais réduirait à néant l'autonomie fiscale.

Enfin, une meilleure péréquation des charges et des ressources financières entre les différentes collectivités franciliennes, en vue de réduire les inégalités territoriales infrarégionales, constitue un préalable incontournable qui appelle un traitement spécifique, quelle que soit la solution retenue en matière d'organisation territoriale, comme en matière de nouvelle gouvernance.

Les dotations au titre des transports doivent tenir compte des financements massifs consacrés aux investissements de transport collectif (infrastructures et matériel roulant) ainsi qu'aux investissements routiers pris en charge par la Région Ile-de-France, notamment par le biais de différents outils de contractualisation (CPER, CPRD). Il s'agit de dégager des ressources nouvelles provenant de l'Etat en vue de satisfaire les besoins en dépenses d'investissement et de fonctionnement en matière de transport, notamment dans le cadre de la réalisation du plan de déplacements urbains et du contrat de plan Etat-Région.

## **Propositions d'évolution des ressources fiscales de la Région Ile-de-France**

### **a) Fiscalité spécifiquement francilienne sur le tertiaire et la logistique**

La première mesure à mettre en œuvre pourrait être d'attribuer en propre et en totalité à la Région Ile-de-France des redevances spécifiques perçues exclusivement sur le territoire francilien.

Il s'agit d'abord de la **redevance pour création de bureaux** (RCB), affectée dans son intégralité à la Région Ile-de-France pour le financement des équipements nécessaires au développement des activités industrielles ou tertiaires et dont le taux, fixé par délibération du Conseil régional, est resté inchangé depuis 2006 (recette prévisionnelle de 165 M€ au BP 2014).

De même, la **taxe annuelle sur les bureaux** (TSB, ex FARIF), applicable aux locaux à usage de bureaux, locaux professionnels, commerciaux, de stockage et aux surfaces de stationnement, pourrait ainsi revenir intégralement au budget régional.

En effet, la Région Ile-de-France bénéficie de la moitié du produit de cette TSB, mais sa part est plafonnée à 182,9 M€ depuis 2004 (article L 4414-7 du CGCT). Le solde du produit de cette TSB est affecté à la Société du Grand Paris (dont la part, jusque-là plafonnée à 168 M€, a été relevée à 350 M€ par le PLF de 2014), à l'Union Economie sociale du Logement et au budget de l'Etat.

Les ressources à en attendre pourraient donc atteindre environ 340 M€, soit un complément de plus de 150 M€, si l'on prend en compte la moitié du produit global de cette TSB, qui s'est élevé à 667 M€ en 2013 et sans doute 699 M€ en 2014.

Au total, l'attribution à la Région de cette fiscalité spécifiquement francilienne sur le tertiaire et la logistique se traduirait, pour elle, par un supplément de recettes qui contribuerait d'autant au rééquilibrage entre fiscalité propre, y compris affectée, et dotations de l'Etat.

### **b) Fiscalité liée à la TICPE**

La réforme territoriale en cours porte également sur l'idée qu'une "fiscalité directrice" pourrait être déterminée par niveau de collectivités, en fonction des dominantes de compétences qui leur seront dévolues. La TICPE est un droit d'accise sur les carburants, dont les directives européennes fixent le taux minimum et qui a l'avantage d'être assez également répartie sur le territoire, facilement localisable et recouvrable pratiquement sans frais.

En 2013, la Région Ile-de-France a perçu un montant global de TICPE de l'ordre de 990 M€, montant qui reste plafonné au niveau de la compensation garantie par l'Etat, la TICPE ainsi transférée constituant pour la Région Ile-de-France davantage une dotation fixe de l'Etat qu'une recette fiscale évolutive.

Il serait notamment nécessaire que les consommations de référence soient actualisées (référence 2006 jusqu'à présent) pour la fixation de chaque fraction de TICPE et, qu'ainsi ces évolutions permettent de suivre les évolutions des charges transférées.

En tenant compte de ces différentes fractions de la TICPE qui sont déjà affectées à la Région Ile-de-France, la rétrocession par l'Etat d'une part significative de ce produit constituerait une ressource importante pour la Région Ile-de-France. Le principe d'une telle rétrocession partielle de la TICPE élargirait la marge d'autonomie financière de la Région et présenterait de surcroît des possibilités d'évolutions en tant que composante des recettes de son budget.

Par ailleurs, tout ou partie du produit régional de la TICPE pourrait être affecté à un "fonds régional de promotion des modes de transport alternatifs et de protection de l'environnement", d'autres ressources, à étudier, ayant vocation à l'abonder, étant donné que cette ressource ne sera pas dynamique dans le temps, du fait de la baisse tendancielle des consommations de carburants et des efforts réalisés en faveur des transports en commun.

Cette proposition pourrait s'inscrire dans le cadre de la réflexion sur le financement des transports concernant les économies d'énergies non renouvelables, la lutte contre l'effet de serre, les pollutions atmosphériques, les nuisances sonores, les accidents, les encombrements routiers ainsi que l'encouragement à des systèmes de transport favorisant un développement durable.

Le dispositif proposé pour dégager de nouvelles ressources provenant de la TICPE pourrait faire l'objet d'une contractualisation expérimentale entre l'Etat et la Région. La Région doit être à la pointe de cette évolution et d'une meilleure prise en compte des attentes des Franciliens.

### **c) Fiscalité liée au numérique**

La mise en place d'une fiscalité sur l'économie numérique implique une réflexion qui dépasse largement le cadre régional. Plusieurs pistes pourraient être suivies dans le contexte d'une taxation des flux ou des abonnements.

En ce qui concerne la TVA, le rapport sénatorial de juin 2012 sur la fiscalité numérique a ainsi souligné que le déplacement de la matière imposable, des pays européens de consommation du e-commerce, d'où proviennent les flux de richesses (parmi lesquels se trouve la France et, au sein de celle-ci, tout particulièrement l'Ile-de-France) vers le Luxembourg et l'Irlande, pays d'établissement des fournisseurs d'accès, les "GAFA" (Google, Apple, Facebook et Amazon), a entraîné une perte d'environ 500 M€ de TVA en 2014 pour la France.

Le rapport du Sénat sur la fiscalité numérique préconise dans un premier temps un dispositif de déclaration fiscale applicable aux acteurs étrangers pour une série de taxations destinées à rétablir la neutralité et l'équité fiscale ; dès 2019 la perception effective de la totalité de la TVA sur les services électroniques par l'Etat de résidence du consommateur final. La Région pourrait être bénéficiaire d'une partie de ces rentrées fiscales.

## **2.4 L'articulation entre niveaux institutionnels et territoriaux :**

### **L'Etat en région**

#### **Les relations interrégionales**

#### **Le devenir des Départements**

#### **La MGP**

#### **Les intercommunalités et les communes**

### **2.4.1 Le rôle de l'Etat en région**

#### **L'Etat ne peut conduire la réforme territoriale sans se réinterroger sur ses propres missions en région.**

C'est pourquoi, il a engagé, dès la mi-2014, plusieurs chantiers sous la coordination de Thierry MANDON, Secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat.

Naturellement, ce travail devra prendre en compte les éventuels transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales résultant de la Loi NOTRe.

**Trois enseignements se dégagent des travaux préparatoires de la « revue des missions de l'Etat »** : un déficit de proximité dans la mise en œuvre des missions étatiques ; une inefficacité au regard d'un certain nombre d'objectifs (en matière de réduction des inégalités, d'éducation, de construction de logements...) ; un déficit d'ouverture des politiques publiques, avec une insuffisante participation des collectivités territoriales dans la définition de leur mise en œuvre.

**Des compétences actuellement partagées sont ou doivent être transférées en tout ou partie aux collectivités territoriales** : la formation, l'emploi, le logement, l'urbanisme, le développement économique.

**Quelques points particuliers seront à approfondir : par exemple :**

- Quid des **compétences dont personne ne veut car synonymes de coûts**, débat qui agite déjà les collectivités territoriales entre elles, notamment sur les actions sociales et de solidarité, en cas de suppression des départements.
- Quid de la **présence de l'Etat au niveau des sous-préfectures** dont la suppression de certaines d'entre elles a été largement évoquée ?

Si l'Etat stratège souhaite se recentrer sur ses missions régaliennes, **il ne s'agit pas** pour autant **d'affaiblir les services déconcentrés de l'Etat sur les territoires**, ou de poursuivre les orientations arrêtées dans le cadre de la RGPP.

**L'Etat souhaite**, en reconnectant la réforme de l'Etat et la réforme territoriale, **mieux prendre en compte les attentes des citoyens, des personnels concernés et des collectivités locales** : proximité, simplification, renforcement du dispositif des « maison de service public », prise en compte des projets de territoires...

**Le tout dans un contexte de réduction de la dépense publique** de 50 milliards d'euros programmé sur trois ans.

En terminant sur ce point, rappelons la nécessité au plan régional d'une « association » forte entre l'Etat et la Région pour la définition des orientations stratégiques publiques : ce qui est vrai du SDRIF le sera demain avec le SRADDT et les autres schémas régionaux.

Le Préfet de région sera présent aux réunions de la CTAP. Il intervient également dans l'organisation territoriale au travers du SRCI...

## **2.4.2 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.

Le Ceser renvoie le lecteur au rapport et à l'avis du 4 février 2015 (rapporteur Sylviane DELMAS) qui traite explicitement du thème : « l'Ile-de-France et les coopérations interrégionales au sein du Bassin Parisien ».

### 2.4.3 Le devenir des Départements

Après une première position très arrêtée sur la suppression des Départements, **le gouvernement semble s'être orienté sur une position plus nuancée avec trois hypothèses possibles :**

- **la suppression du Département en zone métropolitaine,**
- **le maintien du Département en zone rurale,**
- **la possibilité d'un transfert des compétences départementales à une fédération d'intercommunalités** dans les territoires largement urbanisés des périphéries métropolitaines.

La compétence générale serait abandonnée au profit de compétences d'attribution recentrées sur l'action sociale. Les autres compétences en matière notamment d'éducation (collèges), de voirie (routes départementales), de transports (transports scolaires) seraient transférées à la Région, seul **Paris, pour ce qui concerne l'Île-de-France, conserverait ses anciennes attributions départementales**, ce qui mériterait toutefois d'être réexaminé.

En toutes hypothèses, lorsqu'il serait maintenu, le Département serait recentré sur ses compétences en matière d'action sociale. Dans le cas contraire, ses responsabilités sociales pourraient être reprises par les autres collectivités territoriales. Mais, nous l'avons vu, les coûts de l'action sociale effarouchent les éventuels repreneurs et dès lors, rien ne s'opposerait à une reprise de l'action sociale par l'Etat dont la mise en œuvre pourrait être déconcentrée au niveau des territoires départementaux, restant cadre territorial de l'Etat.

**Le Ceser accepte le principe de « différenciation » du territoire francilien**, justifié largement par l'urbanisation différenciée et la densification urbaine.

Naturellement, cela suppose que le principe de différenciation soit constitutionnellement validé en cas de doute.

Le Ceser sera attentif à l'évolution législative du dossier et reste pour l'instant dans l'attente de la future loi NOTRe.

### 2.4.4 La Région et la MGP

**Il s'agit pour le Ceser de la question la plus sensible dans la réforme territoriale francilienne.** Le poids de la MGP dans la région Île-de-France (73 % du PIB régional ) est tel qu'il est en mesure de déséquilibrer l'architecture institutionnelle si ce poids n'est pas compensé par l'élargissement et l'approfondissement des compétences régionales, mettant **la Région en situation de « supervision stratégique » des collectivités territoriales et EPCI**, compensant de facto l'absence de subordination institutionnelle à la Région des entités publiques infrarégionales (MGP, Départements, intercommunalités...).

**C'est donc par les compétences**, développement économique, emploi, éducation, transports, développement durable et par les rôles d'accompagnement à dimension prescriptive (schémas stratégiques régionaux), **que la Région pourra s'imposer à la MGP.**

Cette dépendance n'est ni évidente, ni claire dès lors que la MGP semble de plus en plus se présenter comme le cadre stratégique métropolitain des « Territoires » dans des domaines de compétences partagées avec la Région.

**Ce sont donc bien les principes, suivant les cas, de prescriptivité, de conformité et de compatibilité, qui assureront l'alignement stratégique** des politiques et actions métropolitaines par rapport aux orientations de la Région.

**Le Ceser considère qu'il appartiendra à la Région d'être particulièrement vigilante dans la mise en place de la MGP et dans l'élaboration du projet métropolitain afin de faire respecter cet alignement stratégique.**

La Région dispose –nous l'avons vu- de nombreux outils pour ce faire. En outre, **la CTAP présidée par le Président de la Région doit être le lieu privilégié des débats relatifs à la bonne répartition des compétences, au traitement des litiges de compétences, au développement de la contractualisation de l'action publique en région.**

A défaut de réussite de cet équilibre délicat entre étages institutionnels, on donnerait raison à ceux qui prônent la confusion territoriale entre la Région et la Métropole.

**Le Ceser appelle en ce sens à limiter les risques en supprimant la compétence générale en renforçant le principe de la compétence d'attribution, en recherchant l'établissement de protocoles et de codes de bonne conduite sur les compétences partagées, en faisant de la CTAP le lieu privilégié et concerté de traitement des litiges de mise en œuvre des compétences.**

#### **2.4.5 Intercommunalités et communes**

\* Pour mémoire : le présent document ne traite pas de l'intercommunalité et des territoires au sein de la MGP (voir rapport d'étape Commission spécialisée MGP. Texte adopté en Bureau le 7 janvier 2014).

Pour les intercommunalités de Grande Couronne, situées ou non dans l'unité urbaine (voir supra § 2.2.3).

### **2.5 La participation de la société civile et des Franciliens à la réforme territoriale**

**Le Ceser**, deuxième assemblée régionale, représentant la « société civile organisée » francilienne, **est légitime à s'exprimer sur le thème de la participation de la société civile et des Franciliens à la réforme territoriale.** Elle s'honore que le Président du Conseil régional l'ait expressément saisi le 1<sup>er</sup> juillet 2014 sur ce sujet.

Dans l'organisation à venir des pouvoirs publics en Ile-de-France, 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, justifient 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.

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

**Le Ceser**, par son expérience de plus de cinquante ans d'assemblée consultative régionale, **estime avoir vocation à accompagner la mise en place et le développement des conseils de développement** des nouvelles structures (MGP, EPCI) pour peu qu'il soit sollicité pour ce faire.

Il rappelle qu'après une pratique de plusieurs 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 leur mission consultative.

Ayant des vocations similaires, certes dans un cadre institutionnel et territorial d'ampleur différente, **le Ceser et la coordination francilienne des conseils de développement souhaitent ainsi faire profiter de leur expérience les nouvelles structures de**

**représentation de la société civile** qui vont se mettre en place au travers du conseil de développement de la MGP et des conseils de développement des nouvelles EPCI.

Cet accompagnement est d'autant plus nécessaire que les EPCI actuels n'ont pas mis systématiquement en place ces organismes alors même que des structures qui n'en avaient pas l'obligation en ont éprouvé la nécessité (conseils généraux du Val de Marne et des Hauts de Seine ; certaines communes...)

Or, ces structures à la confluence de la démocratie représentative et de la démocratie participative enrichissent en amont le débat institutionnel, renforcent la crédibilité des décisions prises, apportent de l'innovation et favorisent le dialogue à l'échelon local.

**Le Ceser est favorable à l'ensemble de ces initiatives qui sont en ligne avec le souci de plus en plus développé de la société civile d'être associée à l'élaboration de la décision publique.**

Dans son rôle d'accompagnement, **le Ceser aura besoin de l'expertise d'organismes comme l'IAU** qui a une bonne connaissance des structures intercommunales. **La coordination régionale des conseils de développement devra aussi être reconnue et soutenue au niveau régional.**

**Ce sera toutefois d'abord aux structures support (MGP, EPCI) de s'investir dans la mise en place** de ces conseils de développement, mais la réussite de ces organismes ne sera assurée que par la réelle reconnaissance de leur rôle par l'institution qui sera acquise par la qualité et la pertinence de leurs travaux.

La relation entre Ceser, conseil de développement de la MGP et conseils de développement 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 concurrence ; **Un nouveau protocole d'accord Ceser - Conseils de développement des EPCI** pourrait 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.

Dans le débat, le Ceser n'a pas envisagé et souhaité de représentations croisées de la société civile dans ces instances, afin d'éviter tout conflit d'intérêt.

## **2.5.2 Sur la participation des franciliens à la réforme territoriale**

Force est de constater – et la saisine en fait état- 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 d'ailleurs de la révision constitutionnelle de 2003 avec l'article 72-1 de la Constitution.

Mais que peut-on attendre raisonnablement des Franciliens au niveau de la réforme territoriale en cours, même s'ils acquièrent de plus en plus d'aptitude à la démocratie participative en participant à des structures dédiées au niveau du quartier ou de la commune ? Peuvent-ils vraiment participer aux débats préalables aux décisions prises au niveau national par voie législative ou réglementaire ?

Les Franciliens peuvent-ils influencer sur l'attribution de nouvelles compétences à la Région ou plutôt sur les modalités pratiques de leur mise en œuvre au plan local ?

**Il semble 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 éventuelle de la compétence générale pour la région et sur les modalités d'en réduire ou annihiler les effets négatifs.

**Ce que veut le Francilien, et qui correspond à ses besoins, 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.**

Il faudra 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 le Grand Paris et le reste de la région.

**Quels outils utiliser pour mieux informer et associer le Francilien 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.

**Des débats doivent 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 important de les faire précéder d'une appréciation bilan des structures actuelles et de la confronter aux effets attendus de la réforme.**

**Un travail particulier sera à réaliser sur la partie extra 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.

**Se fondant sur l'expérience acquise lors de la révision de SDRIF 1994, le Ceser préconise que la Région, avec l'appui de la nouvelle Métropole, et des acteurs institutionnels extra métropolitains, organise avec la contribution d'expertise de l'IAU, des « ateliers territoriaux »** au niveau des nouvelles intercommunalités de grande couronne et des autres EPCI 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.