

RAPPORT PREPARE PAR M. DENYS DARTIGUES
AU NOM DE LA COMMISSION DE L'AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE ELARGIE

24 SEPTEMBRE 2009

REFLEXION DU CESR SUR LA REFORME
TERRITORIALE EN ILE-DE-FRANCE

M. DENYS DARTIGUES

Lors de sa séance du 8 avril 2009, le Bureau a souhaité que le CESR se dote d'une position commune sur la question, actuellement en débat, de la réforme territoriale et en particulier de ses incidences sur l'organisation territoriale de l'Île-de-France ;

Il a, à cet effet, approuvé la mise en place d'un groupe de travail par la commission de l'Aménagement du territoire élargie aux Présidents de commission et de la Section.

Celle-ci a désigné, le 15 avril, les membres de ce groupe de travail et en a organisé les travaux.

Dans un premier temps, le groupe de travail a élaboré un rapport d'étape et a fait valider par la commission élargie un document de 4 pages intitulé « projet d'esquisse de position du CESR », document qui a ensuite été présenté devant le Bureau le 1^{er} juillet.

Celui-ci a décidé, après amendements, de le remettre sur table lors de la séance plénière du 2 juillet, au cours de laquelle une communication a été présentée par le rapporteur sur l'avancement des travaux.

Le groupe de travail a ensuite repris ses travaux à partir des réponses au questionnaire adressé à tous les présidents de Commission et Section mais également en prenant en compte les éléments nouveaux apparus dans ce dossier, notamment la présentation, par les ministres concernés, d'un avant projet de loi de réforme territoriale.

Le présent rapport fait donc la synthèse de l'ensemble des réflexions à la date du 14 septembre 2009, date à laquelle il a été approuvé par la commission de l'Aménagement du Territoire élargie aux Présidents de commission et de la Section.

Le rapporteur souhaite exprimer sa gratitude à tous ceux qui ont été associés à ce travail, et notamment les membres de la commission de l'Aménagement du Territoire élargie mais aussi, plus particulièrement, parce qu'ils n'ont ménagé ni leur temps ni leurs efforts pour produire cette réflexion dans un délai extrêmement réduit et dans une actualité extrêmement fertile en rapports, publications et communications, au Président Pierre Moulié et aux membres du groupe de travail :

- M. Patrick Aracil
- M. Thierry Bénéfice
- Mme. Dominique Fabre
- M. Jean-Loup Fabre
- Mme. Danièle Luccioni
- M. Jean-Michel Paumier
- M. Marc Rémond



SOMMAIRE

Introduction : Pourquoi une réforme territoriale ? (page 4)

I - le contexte des réflexions qui ont été engagées par le CESR (page 6)

II - les propositions de réforme institutionnelle issues des rapports présentés entre janvier 2008 et juillet 2009 et leur analyse par grandes thématiques (page 12)

- a) la thématique de l'organisation administrative (page 13)
- b) la thématique des compétences (page 13)
- c) la thématique des finances locales (page 13)
- d) la thématique de la gouvernance (page 14)
- e) la thématique des modes de scrutins électoraux (page 14)
- f) les propositions de l'ACESRF (page 14)

III - les propositions de l'avant projet de loi (juillet 2009) (page 15)

- titre I : rénovation de l'exercice de la démocratie locale (page 15)
- titre II : adaptation des structures à la diversité des territoires (page 15)
- titre III : compétences des collectivités territoriales (page 16)
- titre IV : développement de l'intercommunalité (page 17)
- titre V : dispositions finales et transitoires (page 18)

IV - les Critères d'analyse des différentes propositions en présence (page 19)

1. la problématique des territoires et des structures institutionnelles et administratives (page 20)
 - 1.1) la question de la pertinence du périmètre communal et intercommunal et des structures associées (page 22)
 - 1.2) la question de la pertinence du périmètre départemental (page 23)
 - 1.3) la question de la pertinence du périmètre régional (page 24)
 - 1.4) première conclusion sur la problématique des territoires (page 25)
2. la problématique de la gouvernance et des compétences (page 26)
 - 2.1) la gouvernance dans les travaux du CESR (page 26)
 - 2.2) la question des compétences dans les travaux du CESR (page 29)
 - 2.3) la question de la clause générale de compétence (page 32)
 - 2.4) première conclusion sur la problématique de la gouvernance et des compétences (page 33)
3. la problématique des finances locales (page 33)

V - Conclusion (page 36)

Annexes 1 : tableau de répartition actuelle des compétences (page 40)

Annexes 2 : Bibliographie (page 49)

INTRODUCTION

Pourquoi une réforme territoriale?

La réponse à cette question peut paraître évidente, tant le débat déchaîne les passions : tout le monde s'accorde, en effet, à mettre en avant la complexité de nos institutions, (le fameux millefeuille...) et, circonstance qui serait aggravante, leur singularité par rapport à nos voisins européens et l'affaiblissement qui s'ensuivrait.

Mais, à y regarder de plus près, ces arguments, s'ils ne sont pas dénués de fondement, ne suffisent pas à justifier la nécessité de réformer notre appareil institutionnel local. Car si l'on examine la situation de nos voisins européens, on est assez rapidement surpris de constater que ce n'est pas le nombre de niveaux (trois) de collectivités locales qui nous différencie et que le millefeuille français a des équivalents ailleurs.

Par contre, on constate que l'organisation institutionnelle de la France présente, principalement, trois particularités importantes qui ne se retrouvent pas, à l'identique, chez nos voisins européens :

- le nombre très important de communes (et son corollaire, leur faible taille pour une grande majorité d'entre elles)
- la présence de l'Etat au niveau local soit directement (services déconcentrés départementaux ou régionaux) soit par le biais de divers établissements publics.
- la faiblesse de l'échelon régional, par rapport aux départements ou à certaines communes et l'absence de hiérarchie entre les différents niveaux de collectivités (principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales).

Une solution a été trouvée pour le premier point avec le développement des intercommunalités.

Pour le second, l'Etat s'est engagé dans une réforme profonde (RGPP – révision générale des politiques publiques) qui n'apparaît pas, cependant, comme le prélude à une nouvelle étape de décentralisation des compétences.

Quand au troisième, beaucoup considèrent que la situation actuelle tient, en grande partie, à la jeunesse de l'institution ainsi qu'à son périmètre limité d'intervention et observent que la Région s'affirme chaque jour davantage.

Mais alors, si notre système est peu différent de celui de nos voisins (ou en passe de s'en rapprocher), pourquoi tout le monde a-t-il le sentiment plus ou moins confus qu'il faudrait impérativement et sans délai réformer nos institutions ?

Dans le rapport « Contribuer à une meilleure gouvernance en Ile-de-France » (J. Robert, mai 2001), notre Assemblée notait à ce propos :

« Il y a une complexité croissante parce que l'espace des compétences ne correspond pas toujours à celui des problèmes, et que plusieurs échelles géographiques et échelons politiques ou administratifs sont souvent présents à la fois... »

... Nous avons hérité de l'Histoire un certain nombre d'échelles territoriales dotées d'une légitimité pour agir, notamment sur le plan administratif : ce sont la commune, le

département, l'Etat, et, de plus en plus, la Région (ndlr : nous sommes en 2001). Mais l'évolution de la société, des transports, de l'économie remet en question la pertinence géographique de ces territoires ; l'échelle des projets, notamment d'aménagement ou d'équipement, est aujourd'hui souvent différente, c'est celle de l'intercommunalité, du pays ou de l'agglomération, et elle va parfois jusqu'à l'interrégional (Bassin parisien). Les Franciliens vivent à cheval non seulement sur plusieurs communes, mais même sur plusieurs départements. Notre esprit cartésien s'émeut de ce décalage, et nous rêvons tout naturellement de faire coïncider, à nouveau, territoires " légitimes " et territoires pertinents ", par exemple par un nouveau découpage territorial... ».

Aujourd'hui on peut y ajouter un élément qui a pris davantage encore d'acuité depuis la publication de ce rapport en 2001. C'est la question de la réduction des inégalités sociales et territoriales.

Comme on le verra un peu plus loin, le « territoire » administratif est, depuis des siècles, le lieu au sein duquel s'exerce la solidarité entre ses habitants. Tant que ce territoire administratif coïncidait avec le lieu d'habitat, d'études, de travail et de loisirs de la population, la solidarité entre ses habitants s'y exerçait au travers de la couverture des charges de la collectivité par les ressources que celle-ci pouvait capter, notamment sur l'activité économique par le biais de la fiscalité locale.

Mais aujourd'hui, la déconnexion (assez généralisée, surtout en région parisienne) des lieux de vie par rapport aux lieux d'activité économique a rendu cet équilibre très aléatoire, accroissant les inégalités entre territoires administratifs (communes voire départements) tant pour les ressources que pour les charges. Nombre de ces territoires administratifs « pauvres » sont ainsi en grande difficulté voire dans l'incapacité de faire face aux besoins des populations qu'ils logent.

Ainsi le découpage administratif actuel présente-t-il, dans nombre de cas, 2 anomalies :

- les territoires administratifs –dont la légitimité historique n'est pas en cause- ne sont plus nécessairement les territoires « pertinents » pour la résolution des problèmes qui se posent à nos concitoyens (cf supra rapport de 2001)
- les territoires administratifs ne sont plus toujours en mesure d'assurer l'indispensable solidarité entre leurs habitants.

Pour mesurer plus précisément les enjeux d'une réforme des collectivités locales, on rappellera leur poids économique et financier respectif¹ : Sur les 200 milliards d'euros de dépenses nationales annuelles 2008, les communes en représentent près de la moitié (90MM), les intercommunalités, de l'ordre du 1/10^{ème} (24MM), les départements, près d'un tiers (62MM) et les Régions, autant que les intercommunalités (24MM).

Comme on va le voir ci après, les propositions de réforme sont nombreuses et celles qui concernent le « Grand Paris » s'inscrivent dans un mouvement d'ensemble concernant tout le territoire national.

¹ Source : Annexe 1 au 3ème Rapport de la commission PLANCHOU

I - Le contexte des réflexions qui ont été engagées par le CESR

Le découpage territorial ou institutionnel de la région parisienne a été profondément bouleversé et adapté au cours des 3 derniers siècles² et cela constitue, d'ailleurs, une relative singularité sur le territoire national. Sans remonter jusqu'à 1786, date de l'édification du mur d'enceinte « des Fermiers généraux », il nous semble utile, pour la bonne compréhension du sujet, de retracer ici la genèse des réflexions et l'historique des décisions qui ont été prises (ou des positions publiques qui se sont officiellement exprimées) au cours des 3 dernières années :

- le **7 juillet 2006**, après plusieurs années de réflexions autour des relations de Paris avec sa banlieue, la « *Conférence métropolitaine de l'agglomération parisienne* » se réunit pour la première fois. Elle est conçue comme un espace d'échanges et de concertation entre élus, dans un objectif de construction de l'agglomération parisienne de demain³.
- le **26 juin 2007**, à l'occasion de l'inauguration du satellite n°3 de l'aéroport Roissy Charles-de-Gaulle, le **Président de la République** exprime le souhait d'une réflexion sur une communauté urbaine de l'agglomération parisienne.
- le **30 août 2007**, le Président de la République installe la « **commission pour la libération de la croissance française** », présidée par **Jacques Attali**.
- le **17 septembre 2007**, à l'occasion de l'inauguration de la Cité de l'Architecture et du Patrimoine, le **Président de la République** lance la réflexion sur un « *nouveau projet d'aménagement global du grand Paris* » et annonce la mobilisation des compétences architecturales au travers d'une **consultation internationale** sur « *Le Grand Pari de l'agglomération parisienne* » ouverte à dix équipes d'agences d'architecture et d'urbanisme.
- le **26 septembre 2007**, l'Observatoire de la décentralisation du Sénat désigne **M. Philippe Dallier** comme rapporteur sur le thème : « *La gouvernance en Ile-de-France : quel avenir pour le « Grand Paris » ?* ».
- le **25 octobre 2007**, est mise en place, par l'assemblée régionale, sous la présidence du conseiller régional **Jean-Paul Planchou**, une commission *ad hoc* de 19 membres, intitulée « *Scénarii pour la métropole : Paris Ile-de-France demain* ».
- le **20 novembre 2007**, mise en place à l'Assemblée Nationale, de la Mission d'information présidée par le Député **Warsmann** sur les **compétences des collectivités territoriales**.

² On peut lire à ce sujet, notamment, l'extrait intitulé « chronologie des relations entre Paris et la banlieue de 1786 à nos jours » de l'ouvrage « Paris/banlieues : conflits et solidarités » - Emmanuel Bellanger - éditions Creaphis 2007, reproduit en annexe (pages 239 et sq) au rapport Dallier. On peut également se référer à l'exposition sur le Grand Paris, à la Cité de l'Architecture et du Patrimoine, qui présentait ces évolutions sous forme cartographique.

³ En 2008, 124 collectivités auront participé aux travaux de cette Conférence.

- le 23 janvier 2008, la « commission Attali » remet son rapport au Président de la République. Dans la troisième partie, en son chapitre 3, le rapport propose de « clarifier la décentralisation pour en accroître l'efficacité » et formule 10 propositions. Bien que l'Ile de France ne soit pas expressément citée, elle est largement concernée.
- le 18 mars 2008, le Président de la République nomme Christian Blanc Secrétaire d'Etat au développement de la Région Capitale, auprès du ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire.
- le 8 avril 2008, le Sénateur Dallier remet son rapport à l'Observatoire de la Décentralisation du Sénat. Après avoir étudié 10 scénarios possibles, il formule 30 propositions dont la création d'une collectivité d'un nouveau type se substituant aux 4 départements centraux de l'Ile de France.
- le 18 avril 2008, la commission présidée par JP Planchou présente son rapport « *Scénarii pour la métropole : Paris Ile-de-France demain* » devant le conseil régional. Elle plaide pour une structuration du dispositif de coopération dans le coeur de l'agglomération (par ex conférence métropolitaine), une meilleure exploitation des potentialités de la métropole francilienne (avec par exemple, une Autorité Organisatrice du Logement) et enfin, une refonte du dispositif financier et fiscal. Il lui est demandé d'approfondir ses travaux sur certaines de ses propositions.
- le 8 octobre 2008, le Député Warsmann présente son rapport (Assemblée Nationale n°1153) sur la clarification des compétences.
- le 22 octobre 2008, le président de la République crée par décret un « *Comité pour la réforme des collectivités locales* » dont il confie la présidence à Edouard Balladur. La mission dévolue à ses onze membres (dont Daniel Canepa, préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris) est d'« *étudier les mesures propres à simplifier les structures des collectivités locales, à clarifier la répartition de leurs compétences et à permettre une meilleure allocation de leurs moyens financiers, et de formuler toute autre recommandation qu'il jugera utile* ».
- le 23 octobre 2008, le Président de la République annonce, à l'occasion d'un déplacement à Annecy dans le cadre du plan de soutien aux PME, l'exonération de la taxe professionnelle (TP) pour les nouveaux investissements.
- le 5 novembre 2008, la « *Conférence métropolitaine de l'agglomération parisienne* », créée sous l'égide du maire de Paris, donne naissance à une structure plus intégrée, un syndicat mixte d'études nommé « *Paris Métropole* » destiné à garantir un niveau élevé d'analyse, de recherche et de propositions pour faire avancer les propositions issues de la Conférence⁴.
- en novembre 2008, M. Jacques Dermagne remet au Président de la République le rapport sur la mission qu'il lui a confiée le 4 février 2008 « pour un développement

⁴ au 1^{er} septembre 2009, 98 collectivités avaient adhéré à ce syndicat dont le Conseil Régional d'Ile-de-France

durable de l'Aéroport Paris-Charles de Gaulle ». Le rapport concerne de nombreux thèmes, dont celui de la gouvernance du secteur qui fait l'objet de 3 des 33 propositions.

- le 20 novembre 2008, la commission Planchou présente devant l'assemblée régionale, un « complément au rapport d'avril 2008 » sur le sens et les conditions de mise en œuvre de certaines des propositions (logement et fiscalité notamment) présentées dans son premier rapport.
- le 15 décembre 2008, au regard notamment des débats relatifs à l'organisation territoriale de l'Ile de France et au suivi des travaux sur le « grand pari de l'agglomération parisienne », le mandat de la « commission Planchou » est prolongé (délibération CR 161-08).
- Le 15 janvier 2009, Jean-Dominique Chertier remet au Président de la République son rapport « pour une réforme du conseil économique social et environnemental ».
- le 5 février 2009, le Président de la République annonce la suppression définitive en 2010 de la Taxe professionnelle (hors part foncière) laquelle contribue environ pour un tiers à l'autonomie financière des collectivités.
- en février 2009, la commission Planchou rend son 3ème rapport intitulé « réforme territoriale et région métropole ». Elle insiste sur la nécessité d'assurer une cohérence territoriale dans le cadre régional (avec l'achèvement de la carte de l'intercommunalité, le maintien de la clause générale de compétence...) et de garantir l'égalité et la cohésion sociale (par la restauration de l'autonomie financière des collectivités, le dégagement de nouvelles ressources, la réforme du Fond de Solidarité de la Région Ile de France - FSRI F- ...)
- le 5 mars 2009, le Président de la République s'exprime lors de la remise du rapport du Comité Balladur. Il confirme la nécessité d'encourager, sur une base volontaire, la fusion de départements et de Régions, de rapprocher les départements et les Régions en les dotant des mêmes conseillers, de supprimer la clause générale de compétence pour les départements et les Régions, de réunir, dans les grandes zones urbaines, les collectivités existantes dans une collectivité unique, la métropole, investie de toutes les compétences communales, intercommunales et départementales.

Intitulé «*Il est temps de décider* », ce rapport comporte 20 propositions, dont la première et la troisième concernent directement l'échelon régional : «*favoriser les regroupements volontaires de régions et la modification de leurs limites territoriales, pour en réduire le nombre à une quinzaine* » et «*désigner par une même élection, à partir de 2014, les conseillers régionaux et départementaux ; en conséquence supprimer les cantons et procéder à cette élection au scrutin de liste* ». D'autres visent à assurer une clarification des compétences entre les collectivités décentralisées et l'Etat, les Régions et les départements retrouvant une spécialisation de leurs compétences. La proposition 18 concerne directement l'Ile-de-France puisqu'elle recommande la création, «*en 2014, d'une collectivité locale à statut particulier, dénommée « Grand Paris » sur le territoire de Paris et des départements de la Seine-Saint-Denis du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine. Cette création serait précédée d'une consultation associant les représentants des collectivités locales intéressées, des partenaires sociaux et des forces économiques* ».

- le **11 mars 2009**, la mission présidée par le **Sénateur Belot** remet son **rapport d'étape** sur la réorganisation territoriale.
- le **12 mars 2009**, les **10 cabinets d'architectes** participant à la consultation internationale « *pour l'avenir du Paris métropolitain* » sont **reçus par le Président de la République** et, le même jour, participent à un séminaire dit de « *coordination scientifique* » au Palais d'Iéna. Puis le 17 mars 2009, un débat public se tient au Palais de Chaillot, au cours duquel sont présentés les 10 projets des architectes.
- le **26 mars 2009**, le **Premier Ministre réunit**, dans la continuité des travaux du Comité Balladur, la « **conférence nationale des exécutifs** »⁵. Il annonce le lancement des concertations avec les élus afin, d'une part, de mettre au point d'ici l'été un projet de loi relatif à la réforme institutionnelle mais aussi de permettre l'examen par le Parlement du volet financier de la réforme dans le cadre de la prochaine loi de finances et, d'autre part, de réaliser des "travaux complémentaires" sur le dossier du "grand Paris". A cet effet, 2 ateliers thématiques sont constitués sous la Présidence de Mme Michelle Alliot-Marie et de M. Alain Marleix avec les responsables d'associations d'élus: l'un sur "les propositions concernant notamment les communes, l'approfondissement de l'intercommunalité et la création de métropoles" (1ère réunion le 9 avril 2009) ; l'autre sur "les propositions concernant les compétences et les institutions" (1ère réunion le 24 avril 2009). Parallèlement, se réunit, sous la présidence de Mme Christine Lagarde, un autre groupe de travail consacré aux finances locales (1ère réunion 10 avril 2009). Le 9 avril, un premier accord est trouvé pour un achèvement de l'intercommunalité d'ici 2011.
- le **29 avril 2009**, le **Président de la République**, en inaugurant l'**exposition publique des 10 projets d'architectes** livre sa vision du « **Grand Paris** », principalement en termes d'aménagement et de transports. Il indique, concernant la réforme des institutions franciliennes, qu'il faut « *faire passer l'émergence d'un projet collectif avant la réforme institutionnelle et administrative*, « et qu'il souhaite que « *tous les élus (soient) réunis dans une Agora du Grand Paris* » ...en partant de ce qui a été « *imaginé ...avec Paris-Métropole* ». Il confie au rapporteur général du budget Gilles Carrez une mission sur les schémas de financement des transports collectifs en Ile-de-France
- le **30 avril 2009**, l'arrêté de création du **syndicat mixte Paris Métropole** est signé par le Préfet de Région.
- le **19 mai 2009** : **accord** entre le président du conseil régional d'Ile-de-France et le secrétaire d'Etat au Développement du Grand Paris **pour retravailler sur le SDRIF** et arriver à un **texte de compromis à la mi-juillet** (mise en place d'un comité de pilotage).
- le **10 juin 2009**, **Jean-Yves Le Bouillonnet**, député-maire PS de Cachan est élu, pour un an, **premier président du Syndicat Paris Métropole** dont le bureau compte 29 membres, représentant toutes les sensibilités politiques.

⁵ La CNE, mise en place en octobre 2007 est le lieu de concertation au plus haut niveau entre le Gouvernement et les exécutifs des collectivités territoriales.

- le **22 juin 2009**, le **Président de la République**, dans son discours prononcé devant le congrès, évoque la réforme territoriale et indique : « ...Nous irons jusqu'au bout de la réforme des collectivités locales. Nous ne nous déroberons pas devant la réduction du nombre des élus régionaux et départementaux. Nous ne nous déroberons pas devant le problème de la répartition des compétences...»
- le **30 juin 2009**, la commission Belot présente son rapport définitif (90 propositions) devant le Sénat
- le **20 juillet 2009**, Brice Hortefeux , Ministre de l'Intérieur, de l'Outremer et des collectivités territoriales et Alain Marleix, Secrétaire d'Etat à l'Intérieur et aux Collectivités territoriales, entament la présentation aux associations d'élus locaux d'un avant projet de loi sur la réforme territoriale qui reprend les dispositions arrêtées par le gouvernement sur plusieurs points fondamentaux :
 - o évolution des modes de scrutins départementaux et régionaux avec la mise en place de conseillers territoriaux ;
 - o création de nouvelles collectivités - métropoles et communes nouvelles - et achèvement de l'intercommunalité (avec extension de leurs compétences) avec, pour l'occasion des pouvoirs renforcés donnés aux Préfets (sauf en Ile de France).
 - o suppression de la clause de compétence générale dont bénéficiaient jusqu'alors les régions et les départements mais renvoi à un deuxième texte de loi pour préciser la spécialisation des compétences.
 - o Limitation des possibilités de cofinancement par plusieurs collectivités.
- Le **29 juillet 2009**, le projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services est adopté lors du conseil des ministres.
- Le **31 juillet 2009**, le Journal Officiel publie un décret relatif aux attributions déléguées au Secrétaire d'Etat chargé du développement de la Région capitale
- le **3 août 2009**, comme elle l'avait annoncé le 8 juillet, à l'occasion d'un atelier de travail de la Conférence Nationale des Exécutifs, Christine Lagarde, Ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, transmet pour avis (avant le 24 août) aux parlementaires de la commission des finances, aux organisations patronales et aux organisations d'élus locaux les propositions du gouvernement pour remplacer la taxe professionnelle par une « cotisation économique territoriale - CET ». Celle-ci serait composée d'une "cotisation sociale d'activité - CSA" (taxe foncière sur les emprises) et d'une « cotisation complémentaire - CC » sur la valeur ajoutée dont l'assiette serait élargie.
- Le **4 août 2009**, Le rapporteur général du budget Gilles Carrez remet au Premier ministre son "rapport d'étape" sur les schémas de financement des transports collectifs en Ile-de-France
- Le **25 août 2009**, le conseil des Ministres adopte le projet de loi relatif à l'évolution du fonctionnement et à la modification de la composition du CESE dans la continuité de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a étendu la compétence consultative obligatoire du

CES aux questions environnementales et a institué une saisine par voie de pétition citoyenne.

- Le **27 août 2009**, le Premier Ministre préside une réunion interministérielle consacrée au projet de loi sur le Grand Paris, annoncé par le Président de la République dans son discours du 29 avril et indique qu'une concertation sur le projet loi sera organisée à partir de septembre.
- Le **28 août 2009**, le Premier Ministre engage la concertation en diffusant le texte du projet de loi (version 27 août). C'est dans ce cadre que le Président du CESR Ile de France – qui a, par ailleurs, été reçu le même jour, par Christian Blanc, Secrétaire d'Etat chargé du développement de la Région Capitale – est saisi par lettre du Premier Ministre qui l'invite à « lui faire part de nos « remarques avant le 25 septembre ». Parmi les principales dispositions, à noter la création d'une « *Société du Grand Paris* » ayant notamment pour objet de « *réaliser des projets d'infrastructure d'intérêt national constituant le réseau du Grand Paris* »

* * *

Comme on aura pu le constater à la lecture de cette chronologie, la réforme territoriale ne se limite pas à une modification du « Code général des collectivités territoriales » mais s'inscrit dans un ensemble de réflexions et de réformes beaucoup plus vaste puisqu'il concerne l'ensemble des aspects de l'organisation publique au niveau local.

Les réflexions du CESR s'inscrivent d'ailleurs dans un double contexte :

- o celui, national, de l'évolution des structures territoriales, de leurs compétences et de leurs finances
- o celui, plus francilien, du « Grand Paris ».

* * *

II - Les propositions de réforme institutionnelle issues des rapports présentés entre janvier 2008 et juillet 2009 et leur analyse par grandes thématiques

Elles se fondent sur le constat, assez largement partagé, que les dysfonctionnements constatés ou les difficultés rencontrées (notamment par les Franciliens dans leur vie quotidienne), principalement dans les domaines du logement ou des déplacements, relèvent d'un problème de gouvernance et de compétences mais aussi d'une inégale répartition des ressources fiscales entre les collectivités.

Une majorité d'intervenants considère par ailleurs que ces difficultés pénalisent Paris dans la compétition mondiale et par voie de conséquence, obèrent le développement de l'Ile de France et de la France entière.

Pour autant, certaines propositions partent du constat que ce n'est pas l'organisation institutionnelle qui est en cause mais l'incomplétude de l'acte II (2003) de la décentralisation qui a laissé subsister un enchevêtrement de compétences et, surtout, n'a pas réglé la question des finances locales lesquelles demeurent insuffisantes pour faire face aux compétences transférées.

C'est pour répondre à ces constats que différentes propositions ont été formulées

a. Au plan national:

- o Par le rapport Attali (janvier 2008)
- o Par le rapport Balladur (mars 2009)
- o Par le rapport de la mission présidée par le Député Warsmann (octobre 2008)
- o Par le rapport d'étape (mars 2009) puis le rapport définitif (juin 2009) de la mission présidée par le Sénateur Belot.

b. Au plan francilien :

- o Par le rapport Dallier (avril 2008)
- o Par les 3 rapports présentés devant le Conseil Régional Ile de France par JP Planchou (avril 2008, novembre 2008 et février 2009)

Nota : on ne peut pas ne pas observer que les propositions d'organisation ou de gouvernance institutionnelle des premiers rapports (Attali, Balladur, Dallier, Planchou) soulèvent d'assez vives controverses entre partisans et détracteurs de telle ou telle solution, dont il semble difficile d'extraire les voies d'un possible consensus, même si c'est précisément l'objectif que se sont assigné les 2 missions parlementaires présidées par le Député Warsmann et par le Sénateur Belot.

Les propositions formulées par les différents rapports s'articulent autour de **5 grandes thématiques** :

a) **la thématique de l'organisation administrative**, présentée ici en premier, non parce que cela correspondrait à une approche logique (au contraire) mais parce que la médiatisation des différentes propositions s'est focalisée sur cet aspect des réformes. Sont ainsi préconisés :

- l'achèvement de la carte de l'intercommunalité (seule proposition qui fait l'unanimité), accompagnée d'une rationalisation de la carte des syndicats de communes et de l'abandon de la structure de « pays »
- le renforcement de leurs compétences, voire l'attribution aux intercommunalités d'un statut de collectivité à part entière,
- la réduction du nombre de collectivités territoriales soit par injonction du législateur (par ex suppression des départements), soit par recours au volontariat en autorisant la fusion volontaire de Régions ou de départements ou de communes voire la fusion volontaire de régions avec tout ou partie de leurs départements
- la reconnaissance du fait métropolitain par création d'entités constitutionnelles nouvelles
- avec, enfin, s'agissant du « Grand Paris », des propositions d'organisation particulière dérogoires du droit commun.

b) **la thématique des compétences**, largement développée par tous les rapports car il s'agit d'un élément structurant de toute réforme, avec :

- un très large consensus sur la nécessité de clarifier celles-ci et sur l'intérêt de renforcer les compétences des Régions et des intercommunalités,
- la proposition de mesures favorisant la prise en compte des réalités du terrain avec, par exemple, la possibilité pour une collectivité de déléguer tout ou partie d'une compétence
- une remise en valeur du « chef de filat » (prévu par l'article 72 de la constitution mais peu utilisé),
- et enfin, si tout le monde s'accorde sur la nécessité de maintenir la « clause de compétence générale » au niveau communal, l'affirmation de positions plus tranchées sur son maintien ou non pour les départements et les Régions.

c) **la thématique des finances locales**, fondée sur le constat unanimement partagé que les collectivités locales ne disposent pas toujours des moyens nécessaires pour assurer les compétences qui leur sont dévolues. Les objectifs affichés sont multiples mais relativement consensuels :

- restaurer ou accroître l'autonomie financière des collectivités,
- assurer une meilleure péréquation entre collectivités,
- mettre en place une gestion budgétaire performante ...

Les moyens proposés pour atteindre ces objectifs font davantage débat. Ils concernent essentiellement la fiscalité locale et s'inscrivent dans une perspective de disparition probable de la Taxe professionnelle :

- révision des bases foncières des impôts directs locaux,
- attribution de deux types de ressources fiscales par niveau de collectivité territoriale,

- limitation des cumuls d'impôts sur une même assiette
- maintien d'un impôt lié à l'activité économique pour préserver les relations entre les territoires et les entreprises
- et enfin réforme du Fond de Solidarité de la région Ile de France (FSRIF) avec l'objectif d'en tripler les moyens pour garantir une meilleure péréquation des ressources fiscales entre collectivités franciliennes.

d) **la thématique de la gouvernance**, présentée souvent en contre-proposition aux solutions de redécoupage territorial avec par exemple, pour éviter la solution de fusion des départements de petite couronne, le développement de la démarche **Paris Métropole**

e) **la thématique des modes de scrutins électoraux** avec des propositions concernant les élections des conseillers régionaux, généraux, municipaux et même communautaires (Etablissements Publics de Coopération Intercommunale -EPCI)

f) On notera enfin que l'Assemblée des Conseils Economiques et Sociaux Régionaux de France (**ACESRF**) a été amenée à s'exprimer, en marge des propositions de réforme, sur les conditions possibles d'une amélioration de la gouvernance, en **proposant que le CESR devienne *le référent de la consultation en région*** sur la base de 7 propositions :

- Proposition n° 1 : Elargir la consultation par l'Etat en région
- Proposition n°2 : Donner aux grandes collectivités de la région la possibilité de solliciter le CESR sur des questions d'intérêt général régional
- Proposition n°3 : Confirmer la vocation des CESR à formuler des avis et préconisations à l'ensemble des acteurs en région sur des questions stratégiques ayant des effets sur les territoires
- Proposition n°4 : Participer au suivi, à l'évaluation et apprécier la cohérence des grandes politiques publiques d'intérêt régional mises en œuvre par l'Europe, l'Etat, la Région et d'autres collectivités (infrarégional)
- Proposition n°5 : Construire, en région, une articulation entre les différentes formes de consultation publique
- Proposition n°6 : Rénover la composition des conseils économiques et sociaux régionaux, dans le cadre de l'équilibre actuel entre les collèges, par une meilleure représentativité des femmes, de la jeunesse et de la diversité culturelle
- Proposition n°7 : Garantir les moyens de fonctionnement des CESR pour accomplir leurs missions, avec leurs évolutions, en toute indépendance.

* * *

III - les propositions figurant dans l'avant projet de loi (juillet 2009)

Le document présenté comporte 73 articles (98 pages avec les commentaires intitulés « exposés des motifs »).

Il est structuré en 5 parties (dénommées Titres) :

- **Titre I : RENOVATION DE L'EXERCICE DE LA DEMOCRATIE LOCALE.**
Cette partie explicite les modes d'élection des nouveaux conseillers (par ex « territoriaux ») ou des conseillers des nouvelles structures (définies dans les titres suivants, comme par exemple les « métropoles ») mais également les conditions de renforcement du statut des élus (rémunération, formation,...).
- **Titre II : ADAPTATION DES STRUCTURES A LA DIVERSITE DES TERRITOIRES.**

Cette partie présente de façon très détaillée deux formes nouvelles de collectivités locales qui pourraient conduire, à terme, à une réduction significative du nombre de communes actuelles.

- La « **commune nouvelle** » : réservée aux ensembles de moins de 500 000 habitants, elle se substitue aux communes appartenant à un EPCI (qui est alors supprimé). Les anciennes communes peuvent subsister sous la forme de « territoires » (périmètre des anciennes communes) disposant d'un « maire du territoire », d'un « conseil du territoire » et d'une « mairie du territoire »⁶. Le législateur a prévu une incitation à la mise en place de communes nouvelles par attribution d'une « prime » de 10% de la DGF
- la « **métropole** » : collectivité à statut particulier de plus de 500 000 habitants, qui reprend les attributions des Communautés Urbaines mais aussi celle des départements, sur son territoire. Elle est administrée par un « Conseil de la Métropole », élu, lequel est dirigé par un « Président du Conseil de la Métropole ».

Sont également traités (et homogénéisés) dans ce Titre II, les regroupements de départements et les regroupements de Régions.

A noter que les conditions de transfert des biens, droits, obligations, dépenses, recettes et même des personnels, sont explicités pour chaque situation nouvelle.

⁶ A l'image du schéma dit PLM

- **Titre III : ORGANISATION DES COMPETENCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.**

Cette partie de l'avant projet de loi :

- ne maintient la clause de compétence générale que pour les seules communes (et EPCI).
- limite les possibilités de financements multiples (croisés)

La question de la répartition détaillée des compétences (blocs régionaux et départementaux) est renvoyée à une 2ème loi à voter sous 24 mois ...).

Au titre des compétences :

- La notion de « blocs de compétence » se trouve confortée par le principe que les compétences « sont exercées à titre exclusif en tout ou partie par une seule catégorie de collectivité territoriale » mais que, « dans les conditions définies par la loi, certaines de ces compétences peuvent être partagées entre plusieurs catégories de collectivités territoriales ».
- La Région devra organiser des appels à délégation (contractualisée) de compétence (auprès des départements, des métropoles éventuelles, des communes ou EPCI) pour certains champs fixés par la loi. Tout refus de délégation devra être motivé.... I dem pour le Département vers les métropoles ou communes et EPCI .
- Il est prévu une possibilité de déléguer une « compétence exclusive », sauf interdiction formulée par la loi.
- Le chef de filat n'est pas explicitement mentionné mais le texte organise un principe d'exercice coordonné d'une ou plusieurs compétences avec désignation d'une autorité coordinatrice (éventuellement par la loi).

Au titre des financements :

- L'article 36 limite les possibilités de cofinancement :
 - Sauf cas particuliers⁷ toute collectivité qui est maître d'ouvrage, doit assurer au moins 50% du financement.
- Mais, le Département, comme la Région, « peuvent contribuer au financement d'opérations d'investissement, y compris en dehors des champs de compétence qui leur sont dévolus par la loi » avec toutefois une restriction d'importance pour la Région, puisque les investissements doivent être d'un montant égal ou supérieur à un seuil (qui sera déterminé par la Région avec un minimum de 1 Million d'€ et un maximum de 5 Millions d'€).
- Il n'y a aucune restriction pour financer les opérations des CPER.
- Enfin, le législateur a expressément prévu la possibilité que les collectivités financent des grandes opérations hors CPER (type LGV) mais avec obligation, pour l'Etat, d'en rendre compte, chaque année, devant le Parlement.

⁷ Communes de moins de 2000 habitants, programmes de Renouveau urbain, Monuments classés

- **Titre IV : DEVELOPPEMENT DE L'INTERCOMMUNALITE.**

Ce titre, assez complet, comporte plusieurs chapitres :

- **Chapitre 1 : clarification pour les EPCI**

On distinguera dorénavant 2 catégories et 2 seulement:

- Les EPCI « nouveaux », qui ont une essence supra communale : « *syndicats de communes, communautés de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle, communautés d'agglomération nouvelle* ».
- Les Groupements de Collectivités Territoriales qui sont constitués du reste : « *les EPCI (ndlr : les autres), les syndicats mixtes, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales* »

On notera que les EPCI nouveaux ne recouvrent pas forcément ce que l'on avait coutume d'appeler les EPCI jusqu'à présent....

- **Chapitre 2 : Achèvement et rationalisation de la carte de l'Intercommunalité.** Ce chapitre comporte 3 sections dont l'une (section 2) n'est pas applicable en Ile de France :

- Section 1 : le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI) devient obligatoire.
- Section 2 : Dispositifs exceptionnels d'achèvement et de rationalisation de l'intercommunalité, avec un pouvoir temporaire autoritaire (2 ans) donné au Préfet pour achever l'intercommunalité de façon rationnelle. Mais, comme l'indique l'article 71 de l'avant projet de loi, cette section n'est pas applicable en Ile de France, (afin de ne pas « *interférer avec les choix de gouvernance territoriale qui sont susceptibles de résulter, à l'avenir, du projet de Grand Paris* »).
- Section 3 : Organisation et amélioration de l'intercommunalité, avec des dispositions de nature à faciliter la fusion des EPCI à fiscalité propre, la disparition des « enclaves », la réduction du nombre de syndicats, la fermeture du régime des « pays », le fonctionnement de la CDCI et sa représentativité.

- **Chapitre 3 : Approfondissement de l'intercommunalité**

Il s'agit de doter les intercommunalités de nouvelles compétences et on retiendra 3 points fondamentaux qui devraient avoir un certain écho dans le grand public :

- L'attribution automatique du pouvoir de police au Président de l'EPCI pour les seuls domaines de compétence qui lui ont été transférés par les communes (attention, c'est le maire qui conserve le pouvoir de « police générale »).
- Le transfert de la compétence en matière de PLU aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération.

- La modification de la majorité qualifiée pour la définition de l'intérêt communautaire : ce serait la majorité simple au sein du seul « conseil communautaire »
- La mutualisation des ressources fiscales (DGF, 4 taxes directes) qui pourra être décidée à la majorité des 2/3 des communes représentant les 2/3 de la population ; ainsi que la possibilité (mais cela relève d'une loi de finances ultérieure et non du CGCT) d'unifier les taux des 4 taxes directes.

- **Titre V : DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES.**

Ce titre explicite –exemples à l'appui- les raisons qui poussent à reporter dans une 2eme loi la définition précise des compétences maintenues pour les Régions et les départements. Il y a en effet, un travail très important à réaliser pour mettre en conformité les différents Codes (sport, tourisme, construction, collectivités locales, environnement, forestier, travail etc...) mais aussi les lois relatives à la Politique de la Ville, autant de textes qui contiennent de très nombreuses dispositions sur les compétences de collectivités territoriales (sans précision).

Figure également au Titre V, quelques dispositions transitoires (maintien des conseils élus jusqu'à la prochaine échéance...) ou relatives aux DOM-TOM,

On notera enfin et surtout que **la question du Grand Paris** (articulation Région Départements/Communes en Ile de France) **est explicitement renvoyée à des décisions ultérieures** (cf l'article 71 du Titre V qui précise que les pouvoirs temporaires attribués aux Préfets pour achever et rationaliser l'intercommunalité ne sont pas applicables sur le territoire de la région Ile de France).

* * *

IV - Les critères d'analyse des différentes propositions en présence

Il est très difficile de prédire dans quelle mesure –et surtout sur quels points- le texte de loi qui sera voté par le Parlement sera éventuellement différent de l'avant projet de loi qui a été présenté le 20 juillet. En effet, les différents rapports ont donné lieu à une très large expression de toutes les parties prenantes à cette réforme et, s'il est apparu de larges convergences, on a pu également noter d'importants points de désaccord entre les différentes propositions des rapporteurs.

La seule certitude que l'on puisse avoir aujourd'hui est que tous les points clés de la future loi ont très vraisemblablement été étudiés, tant il apparaît peu probable que l'on puisse, demain, imaginer une solution totalement novatrice. En ce sens, l'analyse exhaustive des propositions des différents rapports précités permet de dégager les lignes directrices d'une position du CESR, d'autant que nombre de ces propositions s'inscrivent dans le droit fil de nos travaux et rejoignent les positions qui y ont été exprimées, lesquelles peuvent être considérés comme des éléments forts de la doctrine constante du CESR Ile de France.

En effet, depuis de nombreuses années, voire depuis sa création, notre Assemblée livre des clés d'interprétation pour l'organisation territoriale francilienne et des pistes de réflexion dont certaines, très concrètes, peuvent permettre de faciliter l'adaptation de notre région aux défis d'aujourd'hui et de demain.

Ainsi, le 10 mai 1990, notre Assemblée adoptait un Avis sur la modification du schéma directeur de la Région d'Ile-de-France (SDAU) portant « *modification partielle de Paris Seine Sud-Est* ».

Dans les articles 5 et 6 de cet Avis, le CESR insistait déjà sur la nécessité de mettre en œuvre une politique des transports à l'échelle « *de l'agglomération parisienne* » et sur l'importance de parvenir à un rééquilibrage des territoires (Est - Ouest), tant en matière de logements que d'emplois, indispensable à un « *développement de la capitale et de sa région* »,

Le rapport qui l'accompagnait portait également cette vision d'un Paris ouvert sur le reste de l'Ile-de-France, comme le soulignait la phrase suivante qui en est extraite : « *la modification partielle du SDAURIF, même si elle s'inscrit dans les limites de Paris, concerne un secteur opérationnel plus large quant à l'importance et aux répercussions des aménagements envisagés. C'est l'Est parisien qui est en cause* ».

Ces préconisations restent d'actualité. Ainsi, il y a près de vingt ans, notre Assemblée insistait déjà sur l'importance de réfléchir à une échelle plus large que celle de Paris intra-muros et se situait, avant l'heure, dans une approche de type « Grand Paris ».

Ces éléments sont, bien sûr, à mettre en relation avec toutes les initiatives que le CESR a prises pour valoriser la dimension Bassin parisien en s'appuyant sur les CESR des huit régions constituant ce vaste périmètre de solidarités et de projets communs.

Ainsi qu'indiqué précédemment, la nécessité d'une réforme s'impose à nous pour 2 raisons :

- les territoires administratifs –dont la légitimité historique n'est pas en cause- ne sont plus nécessairement les territoires « pertinents » pour la résolution des problèmes qui se posent à nos concitoyens (cf supra rapport de 2001)
- les territoires administratifs ne sont plus toujours en mesure d'assurer l'indispensable solidarité entre leurs habitants.

Il nous apparaît très clairement que la question de l'organisation territoriale (et des découpages ou fusions éventuels) ne peut être abordée directement. Il faut au préalable définir les nouveaux périmètres de solidarité (voir plus loin) adaptés au monde dans lequel nos concitoyens vivent et se déplacent, périmètres sur lesquels il conviendra ensuite de redéfinir les compétences qui peuvent s'y exercer, avec les modes de financement et les règles de gouvernance associés.

Et c'est seulement après que nous pourrons être en mesure d'aborder la question de l'organisation institutionnelle. Or, il faut reconnaître que, si tous les rapports ont été rédigés dans ce sens, lorsqu'ils ont été publiés, seules les solutions d'organisation préconisées ont retenu l'attention.

C'est pour éviter cet écueil que nous proposons de suivre une démarche d'analyse séquentielle (territoires/compétences/finances).

1. La problématique des territoires et des structures institutionnelles et administratives:

Au préalable, il convient peut-être de rappeler que le mot *territoire*⁸ a une signification particulière. A la différence de l'*espace* qui peut se segmenter de façon artificielle (et qui n'a pas d'identité particulière), le territoire est le périmètre dans lequel s'exercent les solidarités naturelles entre ses habitants.

Le *territoire* a donc pour première caractéristique, une forte identité qui a été longtemps le ciment de la cohésion sociale. Et chacun peut observer que le découpage communal ou départemental a forgé, au cours des 2 derniers siècles de fortes identités territoriales.

Mais force est de constater aujourd'hui que, sur ces différents *territoires* locaux, les solidarités indispensables ne peuvent plus être assurées dans des conditions satisfaisantes.

Pourquoi ?

Le besoin global de solidarité a considérablement évolué au cours des 50 dernières années :

- ⇒ D'abord dans sa nature : il ne s'agit plus seulement de faire face aux catastrophes, il faut délivrer des services publics qui constituent l'expression permanente de la

⁸ cf. Jean-Louis Guigou, « Redécoupage des limites régionales, ou coopération interrégionale ? Le cas de la Bretagne », Cybergeographie : European Journal of Geography 2007. Éditeur : CNRS-UMR Géographie-cités 8504

solidarité entre les citoyens dans la mesure où les coûts des services ne sont pas supportés intégralement par les usagers (exemple de nouveau besoin de solidarité : des crèches ou des équipements de loisir), et font l'objet d'une péréquation implicite entre tous les citoyens d'une même communauté.

- ⇒ Ensuite, par voie de conséquence directe, dans son importance et donc dans son coût
- ⇒ Enfin, dans la répartition spatiale de la demande de solidarité :

Car jusqu'au début du 20ème siècle (voire jusqu'aux années 1950 pour la très grande partie du pays), la solidarité s'exprimait très majoritairement sur le territoire communal (sauf très grandes agglomérations). La demande était restreinte dans sa nature (le coût en était donc supportable à cet échelon) et surtout, dans sa localisation (en l'absence de transports collectifs et de mode de déplacement individuel, on vivait là où on travaillait⁹). Le système permettait une relative péréquation financière (à partir des ressources issues de l'imposition fiscale des activités économiques et notamment celles des commerces ou des entreprises), ce qui a toujours constitué l'élément moteur de la mise en œuvre des solidarités.

Aujourd'hui nos concitoyens habitent sur une première commune, travaillent sur une deuxième ou étudient sur une troisième, se font soigner sur une quatrième, envoient leurs déchets se recycler sur une cinquième, tout en se déplaçant quotidiennement sur ces différents *territoires*. Et en Ile de France, plus qu'ailleurs, ces déplacements franchissent souvent les limites des départements.

Ils pratiquent ainsi ce que les urbanistes nomment la « multi territorialité ».

Cette évolution a deux conséquences :

- ⇒ La notion d'*espace* à géométrie variable (chaque citoyen définit le sien) tend à se substituer à celle de *territoire* mais les solidarités n'y sont plus assurées de la même manière, faute de péréquation financière suffisante possible.
- ⇒ Le *territoire* communal n'est plus le périmètre pertinent pour mesurer ou exprimer l'intérêt général puisque les besoins de solidarité avec ce mode de vie moderne très mobile ne peuvent être satisfaits sur le périmètre communal. Il en est de même, fréquemment en Ile de France, sur le périmètre départemental.

En résumé : nul ne conteste que le découpage communal ou départemental a forgé, au cours des 2 derniers siècles de fortes identités territoriales. Mais force est de constater aujourd'hui que, sur ces différents territoires, les solidarités indispensables (notamment financières) ne peuvent plus être assurées dans des conditions satisfaisantes.

Cette évolution qui vient d'être décrite s'observe aujourd'hui sur tout le territoire national¹⁰, principalement dans les aires urbaines dans lesquelles les communes avoisinantes sont polarisées autour d'un centre dominant. Mais en Ile-de-France, il prend une ampleur beaucoup

⁹ Le Français effectue en moyenne aujourd'hui 44 Km de déplacements motorisés par jour contre 10 seulement en 1960 (source GART/IFEN)

¹⁰ en France, 7 actifs sur 10 travaillent dans une commune différente de celle de leur résidence.

plus importante mais aussi assez différente dans ses conséquences en raison de l'organisation multipolaire de la région parisienne.

Nos concitoyens franciliens vivent aujourd'hui sur des espaces multiformes : bassin de vie, bassin d'emploi, bassin de transport... qui s'affranchissent, encore plus naturellement qu'en province, des limites administratives, qu'elles soient communales (c'est une évidence, surtout pour les petites communes), mais aussi départementales voire régionales. Ils attendent une meilleure prise en compte de leurs difficultés de logement ou de transport et ne comprennent plus que les exécutifs locaux ne soient pas à même de les résoudre, si nécessaire à la place des opérateurs qui ont ces services en charge.

Et pourtant, aujourd'hui, pour des raisons qui tiennent à l'histoire, il subsiste un lien très étroit -quasi automatique- entre le *territoire* et la *structure*, avec, qui plus est, un principe d'homogénéisation parfaite au plan du territoire national. Or l'Ile-de-France est dans une situation particulière qui justifierait à elle seule des dérogations aux statuts nationaux, qu'il s'agisse de l'échelon communal, départemental ou régional.

S'agissant de la structure territoriale de base (couple commune/EPCI) on observe un retard en Ile-de-France par rapport au reste du pays : les intercommunalités sont encore parfois vécues comme des exceptions alors qu'elles devraient être la règle puisque les communes n'ont généralement ni la taille critique pour assurer certaines compétences, ni surtout le périmètre optimal pour assurer, sur leur territoire, une répartition équitable des charges de fonctionnement et des ressources fiscales.

C'est en partant de ce constat que le CESR a eu l'occasion, dans le rapport et l'Avis sur l'intercommunalité, comme dans les différents rapports et Avis sur le projet de SDRIF, d'exprimer les positions suivantes :

1.1) la question de la pertinence du périmètre communal et intercommunal et des structures associées.

Les communes ont, généralement, une identité qui s'est forgée au cours de plusieurs siècles. Constituées sur le territoire des « paroisses » qui ont été la cellule de vie collective de base jusqu'à la Révolution française, elles ont acquis le statut actuel de collectivité quasi-autonome en 1790, date à laquelle on en comptait 44 000 soit presque 8 000 de plus qu'aujourd'hui).

Dans le rapport et l'Avis présentés par Isabelle Drochon le 10 avril 2008, nous réaffirmons le rôle des structures intercommunales (« *la contribution de l'intercommunalité à l'action régionale - SDRIF et territoires de projets* »).

En voici un extrait : « *Les actions menées à l'échelle intercommunale sont d'autant plus efficaces qu'elles contribuent à l'atteinte d'une ambition clairement définie sur un territoire de taille suffisante, correspondant réellement à un bassin de vie, d'emploi et de mobilité. Le CESR considère que des efforts doivent être faits pour compléter la carte de l'intercommunalité en Île-de-France et la faire évoluer vers les périmètres des bassins de vie*

identifiés. Particulièrement en Île-de-France, les bassins de vie se déterminent et se renforcent autour des infrastructures de transport et des grands projets et équipements structurants. Les zones de développement du SDRIF et notamment les territoires stratégiques et sites prioritaires, doivent constituer autant d'opportunités d'accélération des regroupements de communes ou d'intercommunalités existantes sur les territoires concernés ».

Plus généralement, on peut résumer la position exprimée par le CESR de la façon suivante :

- Le CESR est favorable à l'achèvement de l'intercommunalité en Ile-de-France ce qui ne peut se réaliser uniquement en « bouchant les trous ». L'objectif étant de parvenir à des intercommunalités couvrant des territoires de solidarité pertinents, le CESR considère que :
- Il ne faut pas exclure le regroupement d'intercommunalités existantes et même, dans certains cas, le favoriser (par exemple par une simplification des procédures d'adhésion)
- Il faut être plus directif (en usant notamment d'instruments financiers ou fiscaux)
- Il faudrait, dans la même démarche, rationaliser les limites des syndicats intercommunaux existants en IDF.

Le CESR considère que les réalités des bassins de vie en Ile de France :

- devraient conduire à s'affranchir, dans nombre de cas, des limites départementales
- devraient conduire à ce que les schémas de coopération intercommunale soient conçus à l'échelon régional plutôt qu'à l'échelon départemental

Et comme les limites de l'aire d'attraction de l'Île-de-France ne s'arrêtent pas aux frontières administratives, le CESR encourage, chaque fois que nécessaire, la création d'intercommunalités à cheval sur plusieurs régions. (une seule aujourd'hui - Houdan-Montfort)

Le CESR considère enfin que les zones de développement du SDRIF et notamment les territoires stratégiques et sites prioritaires, doivent constituer autant d'opportunités d'accélération des regroupements de communes ou d'intercommunalités existantes sur les territoires concernés tels que : Plaine -Commune au Nord, l'ACTEP à l'Est, Orly - Rungis - Seine - Amont, au Sud - Est, la Vallée scientifique de la Bièvre au Sud ; la zone du Val - de - Seine Arc de Seine au Sud - Ouest ; le secteur de La Défense au Nord - Ouest, etc...et plus généralement sur les territoires de projets correspondant à de réels bassins de vie.

1.2) la question de la pertinence du périmètre départemental

Le département a une origine plus récente que la commune, bien qu'il ait été créé également, au plan institutionnel, à la Révolution. Répondant à la nécessité de matérialiser la présence de l'Etat sur le territoire (pour combler le vide laissé par la disparition de l'ancien régime

féodal), le découpage territorial avait été réalisé en regroupant des communes autour d'un chef lieu (devenu préfecture) qui était accessible – aller+retour - en une journée à cheval. On comptait 83 départements en 1790 (90 pour la France métropolitaine aujourd'hui). L'identité des départements s'est forgée en 2 siècles. Elle est intimement liée à l'histoire de France et, dans certains cas, aux épisodes sanglants de la Révolution (cas des « girondins » par exemple...).

Il s'agit là d'un sujet particulièrement controversé au plan national. Cette question a fait l'objet d'un examen dans le rapport (adopté dans son intégralité par un article unique de l'Avis correspondant) « *Contribuer à une meilleure gouvernance en Ile-de-France* » (J. Robert, mai 2001) qui a présenté toutes les conséquences des différentes pistes d'évolution possible, y compris celle de leur disparition. Mais si le CESR n'a pris formellement position sur aucune des solutions, il faut toutefois constater que la région Ile-de-France présente, sur ce plan, d'évidentes singularités :

- les départements de la petite couronne sont de création très récente (1964) et le poids de l'histoire y est donc nécessairement moins prégnant que dans le reste du pays où plus de deux siècles d'histoire commune ont forgé des identités départementales incontestables.
- La continuité de l'urbanisation rend invisible, dans nombre de cas, surtout en petite couronne, la frontière départementale.
- Un Francilien sur deux travaille dans un autre département que celui dans lequel il habite. Les bassins de vie s'affranchissent donc souvent des limites départementales, sans pour autant que la solidarité s'exerce de façon satisfaisante au sein des communes de ces bassins, malgré l'existence d'un système de péréquation (Fond de Solidarité de la Région Ile de France- FSRI F).

On ne saurait donc s'interdire, a priori, en Ile de France, toute évolution des limites départementales.

On notera par ailleurs que si l'avant projet de loi acte la reconnaissance du fait métropolitain pour la province, il laisse de côté la question de la gouvernance du Grand Paris. Mais, même si la situation de la région parisienne n'est pas comparable à celle des grandes métropoles de province, on peut difficilement plaider que l'inadaptation des structures institutionnelles historiques est un phénomène qui ne concerne pas l'Ile de France.

1.3) la question de la pertinence du périmètre régional

La Région, quant à elle, est beaucoup plus « jeune ». D'abord entité administrative (1956) puis Etablissement public (1972) elle est devenue collectivité territoriale à part entière avec les lois de décentralisation (1982/1986). Les Régions métropolitaines ont une identité plus ou moins affirmée. Elles se définissent, en effet, comme un regroupement de départements qui correspond rarement à une réalité historique. Leur identité est donc perçue de manière très variable.

La pertinence de l'échelon régional n'est pas aujourd'hui contestée. Au contraire, son rôle se voit conforté par les politiques européennes. Qui plus est, en Ile de France, la Région est

appelée à jouer un rôle majeur dans la coopération interrégionale sur le périmètre du Bassin parisien.

Collectivité d'investissement, la Région se révèle par ailleurs être un acteur incontournable en période de crise en raison de l'importance de son rôle en matière de développement économique. En effet, comme nous l'avons fait remarquer dans notre Avis relatif « *à la modulation des fractions régionales de tarif de la TIPP et aux orientations budgétaires de la Région Ile-de-France pour 2009* » (rapporteur Jacques Monier, 13 novembre 2008), le CESR « *prend acte positivement, à cet égard, de l'engagement de renforcer les investissements dans trois domaines, présentés à juste titre comme des « domaines clés », à savoir les transports collectifs et de fret, l'éducation et la formation, le soutien au développement des entreprises et de l'emploi* ».

Les positions exprimées par le CESR ont conduit à réaffirmer la nécessité de **promouvoir une dynamique interrégionale du Bassin parisien**, étendu au Nord-Pas-de-Calais et s'appuyant sur le Réseau des "villes à cent kilomètres de Paris" qui permettent de mettre un polycentrisme hiérarchisé à l'échelle du Bassin Parisien.

Dans cet esprit, le CESR a considéré indispensable de développer, pour les « franges » de la région (appelées aujourd'hui « territoires interrégionaux ») les coopérations interrégionales (universités, transports etc.). Il a ainsi défendu la mise en place d'une instance permanente de concertation entre les présidents d'exécutifs régionaux du Bassin Parisien (conférence des présidents) associant les présidents des CESR et qui s'est mise en place en mai 2006.

Enfin, le CESR a initié puis approuvé la prise en compte, par le SDRIF (*tel qu'adopté par le Conseil Régional le 25 septembre 2008*) de la dimension stratégique du fleuve Seine qui est un « élément fédérateur du projet spatial régional "et le "porteur de l'identité de l'Ile-de-France" ».

1.4) première conclusion sur la problématique des territoires.

il apparaît que toute réforme institutionnelle :

- doit prendre en compte la réalité de ces espaces à géométrie variable dans lesquels les franciliens vivent, travaillent ou étudient et se déplacent quotidiennement et doit permettre d'apporter de meilleures réponses concrètes aux difficultés qu'ils rencontrent aujourd'hui sur ces différents espaces.
- doit s'appuyer sur la détermination préalable des lieux au sein desquels doit s'exercer la solidarité entre les habitants ; lieux qui vont constituer les nouveaux territoires de cohésion sociale.

Dans cette économie de la mobilité que nous connaissons aujourd'hui, la solution peut-elle être trouvée dans un simple redécoupage géographique ou une redistribution des compétences ?

Ou faut-il plutôt encourager des formes nouvelles de coopérations particulières adaptées à la résolution des problèmes sur chacun des *espaces* fonctionnels (bassin de vie, d'emploi, de transport, etc...)?

Si le CESR s'est clairement prononcé (cf point précédent) pour le développement d'intercommunalités à fiscalité propre (EPCI) et pour le regroupement des syndicats intercommunaux existants, il s'est également prononcé pour le développement de toutes les autres formes de coopération (sur des périmètres pertinents) , y compris, à titre expérimental, les structures de type associatif (ACTEP, etc.).

Car ces structures de coopération peuvent apporter, par leur proximité, des réponses adaptées aux attentes de nos concitoyens dans les domaines de la vie courante. Toutefois, parce que leurs compétences et leurs moyens sont limités, elles ne paraissent pas toujours en mesure de prendre en charge les grands projets d'aménagement.

Il faut donc considérer :

- a) que des structures très différentes et non uniformes peuvent constituer des réponses pragmatiques et adaptées aux réalités locales,
- b) que l'on peut utilement recourir à des phases expérimentales présentant des garanties d'évaluation et de réversibilité et qui sont plus à même de recueillir un large assentiment des acteurs concernés.

C'est d'ailleurs dans cet esprit que le CESR suit avec beaucoup d'intérêt les travaux de *Paris Métropole*.

2. La problématique de la gouvernance et des compétences.

2.1) La gouvernance dans les travaux du CESR

La question essentielle de la gouvernance a été largement évoquée dans les travaux du CESR:

- ⇒ Dans le rapport (totalité du chapitre A) et l'Avis présenté le 24 juin 1999 par Louis Guieysse « *vivre en Ile de France en 2025* »
- ⇒ dans le rapport et l'Avis présentés le 31 mai 2001 par Jean Robert, « *contribuer à une meilleure gouvernance en Ile-de-France* ». Notre Assemblée mettait déjà l'accent sur la nécessité de renforcer la démocratie participative par des efforts de concertation et de transparence de tous les acteurs concernés. Nous y insistions notamment sur la nécessité de renforcer les intercommunalités, le rôle des maires au niveau local et l'importance de l'échelon régional en termes d'organisation et de mise en perspective de tous les acteurs concernés sur un territoire.
- ⇒ dans le rapport et l'Avis présentés le 17 octobre 2002 par Jean Louis Girodot « *premières réflexions sur la décentralisation* ».
- ⇒ dans le rapport et l'Avis sur le SDRIF amendé suite à la l'enquête publique, présenté le 18 septembre 2008 par Pierre Moulié qui comprend, lui aussi, une présentation synthétique de toute la doctrine de notre Assemblée, tant en matière de gouvernance, de fiscalité, d'intercommunalité et de dimension interrégionale.

Dans cet Avis, nous pouvons ainsi lire: « *Le CESR confirme sa position constante quant à la nécessité impérieuse des rééquilibrages territoriaux, prenant en compte, non seulement le territoire régional lui-même, (Est et Ouest, zone dense et territoires interrégionaux) mais également le Bassin parisien élargi (...)* Il rappelle son souci d'une meilleure gouvernance, notamment de la zone dense, à partir du confortement des villes nouvelles, de l'élargissement et du renforcement des intercommunalités, à la maille des grands bassins de vie, structurés notamment autour des pôles majeurs ».

Ce qui apparaît avec acuité aujourd'hui, c'est la difficulté à piloter les projets complexes qui impactent plusieurs territoires et/ou plusieurs collectivités. C'est aussi la difficulté à mettre en œuvre le SDRIF, par exemple dans le domaine du logement, faute de dispositions réglementaires contraignantes. En ce sens, les intercommunalités mais aussi les Opérations d'Intérêt National (OIN) paraissent des solutions préférables au statu-quo. A condition toutefois que la mise en place de ces structures ne se fasse pas en l'absence et/ou au détriment de l'indispensable association de tous les acteurs.

Ainsi par exemple, un projet comme « Arc Express », qui constitue, par son ampleur, un projet fédérateur emblématique du SDRIF à venir, doit impliquer l'ensemble des partenaires territoriaux et publics, mais aussi de nombreux acteurs privés, et par exemple, doit faire des EPCI des interlocuteurs privilégiés pour la réalisation des équipements, infrastructures et aménagements urbains liés au projet, sur leur territoire.

Mais la question de la gouvernance n'est pas dissociable de la **problématique des compétences** comme le montrent avec une très grande clarté les différents rapports cités plus haut.

Le tableau joint en annexe détaille, pour chacune des grandes politiques publiques, la répartition des compétences telle qu'elle a été organisée par le législateur, entre L'Etat, la Région, le Département, l'Intercommunalité à fiscalité propre (EPCI) et la Commune.

Il met en évidence la grande complexité de ce partage, complexité implicitement reconnue par l'avant projet de loi qui, s'il acte la suppression de la clause générale de compétence pour les départements et Régions (voir plus loin), donne 24 mois au législateur pour parfaire une nouvelle répartition des compétences entre les différents niveaux actuels, répartition que l'on ne peut que souhaiter plus simple et plus lisible. Ce délai apparaît cependant un peu long compte tenu des enjeux.

Le partage actuel des compétences découle aujourd'hui des principes juridiques explicités dans le tableau ci-dessous.

Compétences des collectivités locales :

Rappel des principes juridiques actuellement applicables:

Les Blocs de compétences

Il s'agit de transferts sectoriels de compétences prévus par le législateur et qui constituent l'un des fondements du principe de spécialisation des collectivités territoriales.

La loi du 7 janvier 1983 définit ainsi la répartition des compétences « de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectées en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux Régions ».

.../...

Un nombre assez limité de blocs de compétence a été ainsi défini. Les objectifs de spécialisation des compétences des collectivités, tels qu'ils avaient été prévus à l'origine des lois de décentralisation, n'ont pas été atteints.

La clause générale de compétence

Cette clause permet à une collectivité d'agir dans tout domaine d'intérêt local dès lors qu'une compétence exclusive, dans le domaine concerné, n'a pas été attribuée à une autre collectivité.

Dans les faits la notion d'intérêt local est difficile à définir.

Certains juristes estiment que cette clause est en contradiction avec la notion de blocs de compétences telle que définie par les lois de décentralisation. Mais la jurisprudence du Conseil constitutionnel est silencieuse à ce sujet.

Par ailleurs, cette clause trouve ses limites dans le fait qu'une collectivité ne peut exercer de tutelle sur une autre collectivité.

La libre administration des collectivités territoriales

Ce principe, posé dans la constitution est la conséquence directe de celui d'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre

Le possible « chef de file »

L'application de la clause générale de compétence peut amener plusieurs catégories de collectivités à agir dans un domaine similaire. L'article 72 de la Constitution française a ainsi prévu une possibilité de désigner un chef de file : « *lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.* ». Toutefois, cette disposition a une portée très limitée puisque, par exemple, si elle permet à une collectivité de conduire la procédure de passation d'un marché conjoint à plusieurs collectivités, elle ne permet pas au chef de file, de signer le dit marché au nom des autres collectivités.

La difficulté soulevée par tous les rapports précités concerne donc l'articulation entre les compétences transférées par les lois de décentralisation aux collectivités (« *blocs de compétence* ») et l'application de la *clause générale de compétence* dont se prévalent de nombreuses collectivités pour intervenir dans des domaines autres que ceux qui leur ont été prioritairement confiés par le législateur. Certains rapports n'hésitent pas d'ailleurs à parler « d'enchevêtrement » des compétences.

Cela étant posé, nous pouvons présenter *quelques éléments pour une prise de position du CESR sur l'évolution de la répartition des compétences et sur la question délicate de la clause de compétence générale.*

2.2) La question des compétences dans les travaux du CESR

De nombreux Avis de notre assemblée ont abordé, souvent de façon ponctuelle et ciblée, la problématique de la nécessaire évolution des compétences et en particulier :

- o dans le domaine des **transports**,
 - i. l'extension des compétences du STIF à l'ensemble des modes de déplacements (taxi par exemple) accompagnée du souhait de voir ce dernier décentraliser une partie de ses compétences à des Autorités Organisatrices de Proximité (AOP) est un souci constant de notre Assemblée (cf l'Avis du 17 octobre 2007 - « Perspectives d'évolution du rôle et des compétences du STIF », mais aussi l'Avis du 10 avril 2008 « la contribution de l'intercommunalité à l'action régionale -SDRIF et territoires de projets » qui propose que les intercommunalités puissent devenir des AOP). L'objectif est d'apporter des solutions concrètes aux difficultés rencontrées par nos concitoyens du fait d'un cloisonnement des compétences inadapté à la résolution des problèmes. Il en est de même de la question de la compétence communale en matière de circulation, de stationnement et de réglementation des livraisons qui constitue souvent un obstacle au développement souhaité du réseau bus de surface Mobilien.
 - ii. On notera également, parmi les travaux récents de notre assemblée l'Avis du 13 mai 2009 - « Contribution à la révision du PDUIF... »-, dans lequel un certain nombre de propositions ont été formulées qui visent à rationaliser la répartition actuelle des compétences. L'objectif est de pour pouvoir apporter des solutions à certains problèmes actuellement mal résolus. On citera, à titre d'exemple, la dépénalisation des amendes de stationnement et leur gestion par les communes, la délégation aux intercommunalités de

la gestion du stationnement sur voirie, ou encore la mise en place d'une tarification interdépartementale pour les transports spécialisés

- dans le domaine de **l'habitat, de la ville et du cadre de vie**, ainsi que plus généralement dans les domaines de **l'urbanisme et de l'aménagement du territoire**, on notera, à titre d'illustration, dans l'Avis du 8 décembre 2005 « relatif au rapport cadre de l'exécutif sur la politique régionale du logement » ainsi que dans l'Avis du 10 avril 2008 « la contribution de l'intercommunalité à l'action régionale -SDRIF et territoires de projets » :
 - la proposition de reconnaître la région comme *chef de file* de la politique du logement en Ile de France et la proposition, dans ce cadre de déléguer la gestion des « aides à la pierre » de l'État à la Région ;
 - l'établissement des PLH à l'échelon intercommunal dans un cadre de renforcement de l'intercommunalité avec la proposition de coordonner les Schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) au niveau régional ;
- dans le domaine de **la santé et des affaires sociales**, il apparaît qu'une harmonisation des services apportés aux Franciliens est souhaitable. La récente loi HPST - *Hôpital, Patients Santé et Territoires* - créant les ARS- Agences régionales de santé) veut en être la traduction, même si la santé reste essentiellement une compétence de l'Etat. Cette harmonisation régionale pourrait utilement se réaliser, notamment en matière de solidarité ou d'action sociale, par l'attribution à la Région d'un rôle de « chef de file » en relation avec les départements compétents dans ces domaines.
- dans le domaine de **la culture et communication**, l'Avis sur le Patrimoine du 26 octobre 2004 proposait de transférer à la Région les compétences en matière d'inventaire du Patrimoine, ce qui a été effectivement réalisé sans que cela ne soulève de difficultés. En revanche, il n'en est pas de même en ce qui concerne la décentralisation des enseignements professionnels artistiques (musique, danse, théâtre...) dont la Région s'est vue transférer la compétence mais qui n'a pas été mise en œuvre à ce jour.
- dans le domaine du **tourisme, des sports et des loisirs**, le CESR a eu l'occasion de se prononcer sur les questions de gouvernance dans les secteurs du tourisme, en pointant notamment une certaine dispersion des responsabilités dans ce domaine et en soulignant la nécessité d'une plus grande concertation et d'une meilleure coordination à tous les niveaux. L'article 2 de l'Avis du 22 janvier 2009 sur « le tourisme en Ile-de-France : pour un accueil à la hauteur des enjeux » le souligne avec force en ce qui concerne le Comité régional du tourisme et l'Office du tourisme et

des congrès de Paris réitérant, à dix ans d'intervalle, le point de vue émis dans l'article 14 de l'Avis du 8 octobre 1998 sur « le tourisme en Île-de-France : emploi et retombées économiques ». De même, dans le domaine des activités sportives, notre Assemblée constate, dans son Avis du 21 Septembre 2005 relatif aux « activités physiques et sportives : équipements et lieux de pratique en Ile-de-France - Lycées et installations sportives » que l'état actuel de la réglementation, concernant les responsabilités et les financements en matière de construction d'équipements sportifs, ne facilite pas l'émergence de solutions répondant aux besoins ; il estime indispensable que soient développés par la Région des partenariats avec l'ensemble des collectivités territoriales franciliennes (départements notamment) et il regrette qu'en dehors de l'obligation légale donnée aux collectivités territoriales de veiller à l'existence des installations sportives nécessaires aux lycées, la réglementation en vigueur ne leur donne ni les moyens, ni la compétence réglementaire pour concrétiser pleinement cette obligation.

- dans le domaine de l'action européenne et internationale, on notera, à titre d'illustration :
 - le soutien à la demande de la Région Ile-de-France d'assumer la gestion des fonds structurels européens versés en Ile-de France, à l'instar de la Région Alsace
 - la préoccupation de conforter, par une définition plus précise, les compétences régionales en matière de coopération décentralisée
 - les propositions de mise en œuvre d'outils et de compétences pour une politique européenne de proximité (sensibilisation, information et formation sur les réalités et politiques européennes) formulées dans l'Avis du 6 février 2003 sur la "lisibilité des interventions communautaires en Ile-de-France et des actions européennes de la Région Ile-de-France-Réalités & enjeux" et dans l'Avis du 19 juin 2007 relatif au « rapport-cadre du Conseil régional sur la politique européenne de la Région Ile-de-France ».

Ces quelques illustrations tirées des travaux de notre Assemblée sont parfaitement en phase avec tous les rapports, missions ou intervenants qui s'accordent sur la nécessité de clarifier les compétences.

Toutefois, les solutions avancées par les uns et les autres ne font pas l'unanimité, à l'exception de la nécessité de maintenir la clause de compétence générale au niveau de la commune, véritable échelon de proximité.

La recherche d'un accord nous paraît indispensable et nous livrons, à cet effet, quelques pistes de réflexion.

En premier lieu, il nous semble qu'il faut prendre en compte les particularités et réalités territoriales et notamment la spécificité de l'Ile de France. A cet égard, l'exemple du STIF montre que des solutions dérogoires au droit commun peuvent être de nature à apporter un meilleur service aux usagers.

En second lieu, il faut considérer que l'on ne saurait avoir pour objectif de faire de la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivité, une sorte de « jardin à la française » et que, s'il n'est pas contestable que des « enchevêtrements » de compétences sont constatés, leur importance dans les dépenses réalisées par les différentes collectivités locales doit être mesurée avec précision car il n'est pas certain que ces « enchevêtrements » représentent, en valeur relative, des volumes significatifs.

2.3) la question de la clause générale de compétence

S'agissant de la clause de compétence générale dont bénéficient les communes, les départements et les Régions, nous ne disposons pas, à ce stade, de tous les éléments nous permettant d'exprimer une position nette en faveur de son maintien ou de sa limitation.

C'est pourquoi il nous a paru utile de formuler à ce propos quelques suggestions dans les 2 hypothèses (maintien ou non de la clause de compétence générale) :

- **Si la clause de compétence générale devait être maintenue pour toutes les collectivités**, et afin de rendre l'action publique plus lisible pour les citoyens, nous considérons qu'il convient de mieux encadrer les conditions d'utilisation aux niveaux départementaux et régionaux par exemple de la façon suivante:
 - Définition plus précise des compétences réellement exclusives en reconstituant –à la lumière de l'expérience acquise avec l'acte II de la décentralisation, des « familles » plus homogènes (par exemple, dans le domaine de la gestion des établissements scolaires),
 - Développement du « chef de filat »,
 - Possibilité de déléguer une compétence (ou une partie de compétence) à un autre niveau, de façon contractualisée et réversible,
 - Limitation des cofinancements sur une même opération (par exemple, pas plus de 2 niveaux de collectivités locales),
 - encouragement au développement de coopérations formalisées entre les différents niveaux de collectivités et à la mutualisation des principaux services administratifs et techniques oeuvrant dans les mêmes domaines.

- Si la clause de compétence générale devait être supprimée au niveau régional et départemental, il nous semble souhaitable que :
 - les départements et Régions puissent bénéficier d'une clause de compétence définie et exprimée de façon restreinte (« *tous les domaines sauf...* ») plutôt que d'une liste limitative de compétences spécialisées (« *les seuls domaines...* »). Cela permettrait de ne pas brider des initiatives dictées par les spécificités locales.
 - le dispositif soit assorti de la possibilité pour les Régions ou départements d'exercer une compétence (qui ne leur est pas attribuée), sous réserve d'en obtenir la délégation ponctuelle contractualisée et, par conséquent, réversible d'une autre collectivité (qui est titulaire de la dite compétence exclusive mais renonce à l'exercer en tout ou partie).

2.4) première conclusion sur la problématique de la gouvernance et des compétences,

Il nous paraît souhaitable d'insister sur :

- La nécessité, dans l'indispensable démarche de clarification des compétences, de distinguer ce qui relève de la gestion courante (logique d'attribution) de ce qui relève de la gestion de projets ou du long terme.
- La nécessité de prendre en compte les réalités locales et les spécificités de la région Ile de France comme cela a été fait dans le cas du STIF
- L'impossibilité, à ce stade, de lever les hypothèques pesant sur la clause de compétence générale maintenue ou supprimée pour les Régions et les départements, des solutions existants, dans les deux cas, pour améliorer l'efficacité de l'action publique et limiter les doublons sans pour autant restreindre la capacité d'initiative locale..

3. La problématique des finances locales:

Tous les rapports, sans aucune exception, s'accordent :

- Sur le fait que les collectivités (Régions, Départements, Intercommunalités, Communes...) ne disposent pas des ressources suffisantes pour faire face à leurs compétences.
- Sur l'insuffisante péréquation des ressources fiscales entre les collectivités ayant la « chance » de bénéficier de taxes professionnelles relativement importantes (effet d'aubaine) et celles ayant à supporter des charges liées à la vie courante de leurs habitants.

Au travers de ces analyses et Avis, le CESR partage ce double constat, même s'il existe en Ile de France un dispositif spécifique de péréquation du Fonds de solidarité de la Région Ile de France (FSRI F) dont les montants nécessiteraient d'être augmentés.

S'agissant des propositions nombreuses relatives à la réforme des finances ou de la fiscalité locale, le CESR ne dispose pas, à ce stade au moins, des données techniques, économiques, juridiques... qui permettraient d'émettre un avis fondé sur, par exemple, la nature et les modalités des ressources qui pourraient être substituées à la taxe professionnelle ou sur le niveau et la répartition de la DGF. C'est pourquoi, dans son Avis du 11 juin 2009, le CESR *« réaffirme la nécessité de procéder, au plan national, à un réexamen d'ensemble du dispositif de financement de la collectivité régionale Ile de France, dans le cadre plus large de la réflexion sur la réforme du financement des collectivités territoriales, dont fait partie la taxe professionnelle qui n'en constitue qu'un élément »*.

Le CESR estime en outre, dans ce même Avis, que d'un point de vue méthodologique, la priorité devrait être donnée à la définition des principes généraux qui devraient présider à une telle réforme, et il fournit, par quelques exemples, une illustration de la nature de tels principes.

- 1^{er} principe (cf. l'Avis du 11 juin 2009) : Il convient d'établir une liaison claire entre le niveau de prise de décision et l'imputation de la charge de la dépense décidée (« le décideur doit être aussi le payeur »).

Les formations sanitaires et sociales semblent être un bon exemple des situations de transfert de compétences et de charges dans lesquelles la Région doit assumer des dépenses alors que l'Etat conserve aujourd'hui un fort pouvoir de décision sur leur évolution.

- 2^{ème} principe, corollaire du précédent : la nécessaire clarification des champs de compétences entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités territoriales ainsi qu'entre celles-ci (Avis du CESR du 13 décembre 2007).

Il considère que la clarification des champs de compétences est nécessaire, mais qu'elle ne peut prétendre tout résoudre et devrait donc être complétée par le recours à d'autres modes de régulation répondant au même objectif de responsabilisation et de transparence, tels que le chef de filât et la contractualisation.

- 3^{ème} principe : la nécessaire diversification des types et des modes de financement des collectivités territoriales, pour parer aux risques considérables de la spécialisation prônée par certains.

En effet, il semble indispensable que la diversification des ressources et des modalités de financement permette d'échapper entièrement, ou au moins de réduire significativement, les aléas inhérents aux situations dans lesquelles certaines ressources en viennent à représenter une part très importante du budget.

- 4^{ème} principe : l'accroissement de l'autonomie financière des collectivités régionales et la priorité à donner à cette dernière par rapport à la recherche de l'autonomie fiscale.

- 5^{ème} principe : assurer aux collectivités territoriales la meilleure visibilité possible à court et moyen terme sur les ressources attendues, en neutralisant ou réduisant autant que possible les facteurs d'aléas provenant de pratiques budgétaires ou

administratives ou d'autres facteurs que ceux qui découlent normalement de l'assise économique des ressources considérées.

Ce principe est, comme le suivant, un corollaire du principe d'autonomie financière accrue.

- 6^{ème} principe : engager une étude approfondie des réformes ou adaptations qu'il serait utile d'apporter aux principes budgétaires et comptables en vigueur pour une meilleure adéquation avec l'objectif d'une autonomie financière accrue de la collectivité régionale.

En effet, certaines règles en vigueur – spécifiques ou non à la Région Ile de France - ne sont peut-être plus aujourd'hui tout à fait adaptées à la gestion d'une collectivité de l'importance de la Région. Par exemple l'affectation obligatoire de certaines ressources aux charges d'investissement et d'autres ressources aux charges de fonctionnement n'introduit-elle pas dans la gestion des rigidités inutiles ?

Si l'ensemble des éléments, qui viennent d'être présentés, ne sauraient être considérés comme donnant une vision exhaustive sur ce sujet complexe de la réforme territoriale, il nous semble qu'ils permettent toutefois d'apporter un premier éclairage sur les enjeux et les propositions mises en débat et de les examiner à la lumière de la doctrine du CESR. C'est l'objet du chapitre suivant.



V - CONCLUSION

Les éléments de conclusion qui suivent ont fait l'objet d'une présentation lors de la séance plénière du 2 juillet 2009, sous la forme d'un document intitulé « **projet d'esquisse de Position du CESR d'Ile-de-France sur la Réforme Territoriale** ».

* * *

Le CESR, conscient de l'extraordinaire complexité du sujet, constate que chacune des solutions proposées, présente à la fois des avantages et des inconvénients.

Il constate également que 2 problèmes majeurs appellent un traitement spécifique, quelle que soit la solution qui pourrait être retenue en matière d'organisation territoriale comme en matière de nouvelle gouvernance et qu'ils en constituent même un préalable incontournable :

- o celui de la clarification des compétences entre les différents niveaux de collectivités locales mais aussi entre ceux-ci et l'Etat ;
- o celui de la meilleure péréquation des charges et des ressources financières entre les différentes parties du territoire régional.

Il propose donc quelques fils conducteurs en matière d'objectifs, de méthode, et de solution pour la construction d'une éventuelle réforme.

S'agissant des objectifs :

Le CESR considère que toute évolution institutionnelle ne sera acceptée et comprise que si elle permet, très concrètement:

- o **d'optimiser l'action publique et ses résultats au bénéfice des Franciliens ;**
- o **d'améliorer la cohésion sociale et territoriale ;**
- o **de mieux garantir un développement durable en Ile-de-France** dans un contexte de compétition internationale renforcée et d'indispensable protection de l'environnement...
- o de **renforcer la démocratie** grâce à une **meilleure lisibilité**, pour les citoyens, de l'action des différents acteurs institutionnels.

S'agissant de la méthode de construction d'un nouveau système de gouvernance :

- le CESR recommande de tenir compte de la spécificité de l'Ile-de-France (et donc de la nécessaire originalité des solutions à proposer) ;
- le CESR attire l'attention sur la nécessité d'éviter les choix qui pourraient créer de nouvelles disparités à côté de celles qui existent déjà (est-ouest... zone dense- zones rurales... et territoires interrégionaux ...) ;
- concernant plus particulièrement la problématique spécifique des finances locales, le CESR considère qu'il faut définir prioritairement les principes directeurs auxquels devrait satisfaire toute réforme du financement des collectivités territoriales avant de faire de nouvelles propositions ;

- le CESR considère qu'aucune réforme ne pourra s'imposer efficacement sans une large adhésion de la majorité des acteurs ;
- et en accord avec les propositions formulées par l'Assemblée des Conseils Economiques et Sociaux Régionaux (ACESRF), il se déclare prêt à prendre toute sa place dans ce processus de consultation.

S'agissant des réformes elles-mêmes :

- le CESR considère qu'il n'y a pas de système institutionnel qui soit à même d'apporter, sur la totalité des sujets qui intéressent nos concitoyens, des réponses satisfaisantes. Il préconise donc de **dissocier ce qui relève de l'action courante** et doit donc s'inscrire dans la proximité des citoyens (communes, intercommunalités), **de ce qui relève des grands projets** ou des grandes problématiques supra territoriales, lesquels justifient une coopération entre acteurs et un mode de gouvernance spécifique dans lequel la Région doit jouer un rôle de premier plan,
- le CESR considère ainsi que, selon les sujets à traiter, le cadre territorial retenu doit être à géométrie variable (intercommunalité, département, région, interrégionalité...) en intégrant notamment la dimension Bassin parisien,
- le CESR rappelle que toute solution doit s'appuyer sur le fonctionnement polycentrique hiérarchisé de l'Ile-de-France, gage d'un développement régional équilibré ;
- le CESR considère enfin que dans le contexte européen, il faut s'appuyer sur des Régions fortes et un Etat fort qui jouent ensemble pour la France et que la coopération entre ces deux acteurs est essentielle et incontournable.

* * *

Au-delà de ces « fils conducteurs », le CESR considère qu'il est en mesure, en première analyse, d'exprimer des positions un peu plus précises sur les préconisations des différents comités ou commissions **en répartissant les propositions en 4 grandes familles** :

- 1) **les propositions qui renvoient à des dispositions électorales, ou qui ne concernent pas directement l'Ile-de-France (par exemple, création de «métropoles» à statut particulier) ;**
- 2) **les propositions dont l'examen est prématuré** : la réduction « forcée » (sous contrainte de la loi) du nombre de collectivités ; la suppression des départements ; la fusion de Paris et des 4 départements de la petite couronne ;
- 3) **les propositions qui rejoignent celles déjà émises par le CESR** comme la nécessité d'articuler les réponses à diverses échelles : réflexion stratégique et régulation à l'échelle régionale ou métropolitaine mais mise en œuvre à l'échelon local par des collectivités de taille suffisante. Il en est également ainsi, des propositions concernant :
 - **l'achèvement de la carte de l'intercommunalité** (avec un réexamen de la pertinence des périmètres) et la **rationalisation de la carte des syndicats de communes** associée à **l'augmentation progressive du nombre des compétences obligatoires et optionnelles des intercommunalités à fiscalité propre** ;

- la **clarification de la répartition des compétences** entre collectivités territoriales et entre collectivités locales et Etat ainsi que le **développement du « chef de filat »**¹¹ ;
- la **compensation financière effective des transferts de compétence**, rappelée par tous les rapports ;
- une **véritable autonomie financière des Régions** ainsi que l'affectation de ressources nouvelles comme par exemple la taxation des plus values liées à l'augmentation de la rente foncière ou de compétences nouvelles, comme l'attribution aux Régions de la répartition des fonds européens ;
- la nécessité d'établir une **liaison claire entre chaque niveau de décision** et **l'imputation de la charge de la dépense** décidée ;
- la **limitation des financements croisés** ;
- l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques.

4) Les autres propositions qui doivent être examinées au regard des principes qui orientent les travaux du CESR et qui, de ce fait, devraient appeler une position plutôt favorable de sa part :

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

Au-delà de ces « 4 familles », reste posée la question de la **clause de compétence générale** qui pourrait être appréhendée de la façon suivante :

¹¹ La notion de « chef de file » est prévue par le cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution. Elle consiste à désigner, pour l'exercice d'une compétence partagée entre plusieurs collectivités territoriales, celle qui se trouve en charge de l'organisation des modalités de leur action commune.

⇒ Si la clause de compétence générale devait être maintenue pour toutes les collectivités, et afin de rendre l'action publique plus lisible pour les citoyens, le CESR suggère de mieux encadrer les conditions d'utilisation aux niveaux départementaux et régionaux, par exemple de la façon suivante :

- définition plus précise des compétences réellement exclusives en reconstituant –à la lumière de l'expérience acquise avec l'acte II de la décentralisation, des « familles » plus homogènes (par exemple, dans le domaine de la gestion des établissements scolaires),
- développement du « chef de filat » ;
- Possibilité de déléguer une compétence (ou une partie de compétence) à un autre niveau, de façon contractualisée et réversible ;
- limitation des cofinancements sur une même opération (par exemple, pas d'intervention financière de plus d'une autre collectivité locale en complément de celle qui réalise l'opération).
- encouragement au développement de coopérations formalisées entre les différents niveaux de collectivités et à la mutualisation des principaux services administratifs et techniques oeuvrant dans les mêmes domaines.

⇒ Si la clause de compétence générale devait être supprimée au niveau régional et départemental, le CESR suggère que :

- les départements et Régions puissent bénéficier d'une clause de compétence définie et exprimée de façon restreinte (« *tous les domaines sauf...* ») plutôt que d'une liste limitative de compétences spécialisées (« *les seuls domaines...* »). Cela permettrait de ne pas brider des initiatives dictées par les spécificités locales ;
- le dispositif soit assorti de la possibilité pour les Régions ou Départements d'exercer une compétence (qui ne leur est pas attribuée), sous réserve d'en obtenir la délégation ponctuelle contractualisée et par conséquent réversible, de la part d'une autre collectivité (qui est titulaire de la dite compétence exclusive mais renonce à l'exercer en tout ou partie).

* * *

L'avant projet de loi du 20 juillet 2009 va donner lieu à un large débat dont il est difficile de prédire ce qu'il en sortira, dans la mesure où les rapports préalables, s'ils ont fait apparaître de larges convergences, ont également cristallisé d'importants points de désaccord.

Les éléments qui ont été affichés lors de la séance plénière du 2 juillet dans le « projet d'esquisse de Position du CESR d'Ile-de-France sur la Réforme Territoriale » repris ci-dessus nous paraissent donc toujours pertinents et peuvent constituer une grille d'analyse efficiente de l'avant projet de loi.



Annexe 1

Tableau de répartition des compétences Etat / collectivités Au 26 mai 2009

Sources :

Rapport du Sénat n°264 (11-03-09)

Rapport de l'Assemblée nationale n°1153 (08-10-08)

	ETAT	REGION	DEPARTEMENT	COMMUNE	EPCI ¹² (fiscalité propre)
Action sociale et sanitaire	Aide sociale	Action sociale facultative Santé : agences régionales de l'hospitalisation, financement d'équipements sanitaires	APA / RMI / Handicap/ Schéma départemental des services sociaux et médico-sociaux PMI Assistants maternelles Protection judiciaire de la jeunesse Accompagnement social personnalisé	CCAS Accueil de la petite enfance	

	ETAT	REGION	DEPARTEMENT	COMMUNE	EPCI ¹³ (fiscalité propre)
				Cimetières Bureaux municipaux d'hygiène Présidence du conseil d'administration d'hôpitaux	
Aménagement du territoire et équipements locaux	Autorisations d'exploitation	Infrastructures pour réseaux de télécommunications			Compétence obligatoire des CC et CA
	Elaboration du CPER	Elaboration du CPER et du SRADT	Consultation pour CPER		
		Schémas de littoral et de massifs Gestion des fonds européens (à titre expérimental)	Aide à l'équipement rural	Gestion réseaux énergie et gaz	
Culture	Propriété d'immeubles classés / Archéologie préventive				
	Liste des monuments historiques	Inventaire général du patrimoine	Inventaire du patrimoine (par délégation)		

	ETAT	REGION	DEPARTEMENT	COMMUNE	EPCI ¹⁴ (fiscalité propre)
Culture (suite)	Contrôle des établissements	Bibliothèques, musées, archives			
		Fonds régional d'art contemporain (FRAC)	Schéma départemental des enseignements artistiques	Enseignements arts (professeurs de danse...)	
		Enseignement professionnel initial de musique, danse, dessin, théâtre			
Développement économique	Emploi	Schéma régional de développement économique Attribution d'aides de l'Etat aux entreprises (par délégation)			Compétence obligatoire des CC et CA
		Aide à l'installation des professionnels de santé			
		Aide directe aux entreprises en difficulté			
		Aides indirectes aux entreprises – Création de fonds de garantie			
		Aides pour maintiens de service en milieu rural			

	ETAT	REGION	DEPARTEMENT	COMMUNE	EPCI ¹⁵ (fiscalité propre)
Enseignement		Lycées et établissements d'éducation spéciale (construction et entretien Accueil, restauration et hébergement des lycéens, gestion des personnels TOS des lycées) Maîtrise d'ouvrage déléguée pour collèges et construction universitaires	Collèges (construction et entretien. accueil, restauration et hébergement des collégiens Gestion des personnels TOS des collèges) Entretien et gestion des IUFM	Ecoles maternelles et élémentaires (construction et entretien, restauration)	
Environnement, patrimoine naturel gestion des déchets	Inventaire du patrimoine naturel Stockage de déchets	Inventaires locaux du patrimoine naturel			
	Parcs nationaux Liste des monuments naturels	PRQA Parcs naturels régionaux Réserves naturelles régionales Plan régional d'élimination des déchets industriels	Espaces naturels sensibles - Gestion de l'eau - Protection, gestion et ouverture au public des espaces naturels sensibles - Plan départemental des déchets ménagers	Zones de protection de patrimoine Assainissement Distribution d'eau potable Collecte et traitement des ordures ménagères	

	ETAT	REGION	DEPARTEMENT	COMMUNE	EPCI ¹⁶ (fiscalité propre)
Formation professionnelle et apprentissage	Validation des acquis de l'expérience Consultation sur le PRDFP	Formation professionnelle et apprentissage Plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP) Bourses et formations pour professions paramédicales Bourses et formations pour professions sociales Gestion des crédits AFPA Organisation du réseau et des centres d'information sur la VAE Création et rénovation des CFA	Association à l'élaboration du PRDFP		

	ETAT	REGION	DEPARTEMENT	COMMUNE	EPCI ¹⁷ (fiscalité propre)
Infrastructures (voirie)	Voirie nationale Autoroutes Aérodromes d'intérêt national	Schémas régionaux des infrastructures et des transports	Routes départementales Gestion des personnels de la DDE	Voies communales	
		Financement d'infrastructures routières et autoroutières Financement de lignes à grande vitesse Aérodromes civils (entretien et gestion) Ports non autonomes (entretien et gestion) Canaux et voies navigables (entretien et gestion)			
Logement et habitat		Participation au financement du logement			
			Offices publics de l'habitat		
		Logement étudiant (Ile-de-France)	Plan départemental de l'habitat Plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées Aides à la construction Schéma départemental accueil gens du voyage	Logement social Commissions d'attribution des logements Prise en charge du logement étudiant Lutte contre l'habitat insalubre (à titre expérimental) Mise en œuvre du droit opposable au logement Aires d'accueil pour gens du voyage	

	ETAT	REGION	DEPARTEMENT	COMMUNE	EPCI ¹⁸ (fiscalité propre)
Sécurité	Autorité de police générale		SDIS (services départementaux d'incendie et de secours) Police du domaine public départemental Participation au conseil départemental de prévention	Pouvoirs de police du Maire CLSPD	
				Centres d'incendie et de secours	
Sport	Politique nationale du tourisme	Equipements sportifs dans les lycées	Equipements sportifs dans les collèges	Equipements sportifs de proximité	
		Subventions aux associations			
Tourisme	Politique nationale du tourisme	Schéma régional de développement du tourisme	Schéma d'aménagement touristique départemental Plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée Comité départemental du tourisme	Offices du tourisme	

	ETAT	REGION	DEPARTEMENT	COMMUNE	EPCI ¹⁹ (fiscalité propre)
Transports	Règlementation	Plan régional des transports Schéma régional des transports scolaires	Plan départemental des transports Transports scolaires et routiers hors zone urbaine	Transports scolaires	
				PDU Transports scolaires	
		Réseau de transport Ile-de-France			
Urbanisme et politique de la ville	OIN	SDRIF (Ile-de-France)		Délivrance des autorisations d'urbanisme / PLU Droit de préemption urbain ZAC et plan d'aménagement de zone	Schémas de cohérence territoriale
		Aides à des sites urbains en difficulté via des sociétés d'investissement	Association aux contrats de ville	Grands projets de ville Contrats de ville	Pol de la ville : compétence obligatoire des CA

Légende :

En gras : collectivité disposant en la matière d'une compétence d'attribution

AFPA : Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

SRDAT : Schéma régional du développement et d'aménagement du territoire

CC : communautés de communes

CA : communautés d'agglomération

CFA : centres de formation d'apprentis

CLSPD : conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance

CU : communautés urbaines

IUFM : instituts universitaires de formation des maîtres

PRQA : plan régional de qualité de l'air

PRDFP : plan régional de développement des formations professionnelles

TOS : personnels techniciens, ouvriers et de services (collèges et lycées)

VAE : validation des acquis de l'expérience

Annexe 2 - Bibliographie

Expression des pouvoirs publics:

- discours du président de la République pour l'inauguration du satellite n°3 de l'aéroport Roissy Charles-de-Gaulle, (26 juin 2007)
- discours du président de la République pour l'inauguration de la Cité de l'Architecture et du Patrimoine (17 septembre 2007)
- lettre de mission de Christian Blanc *secrétaire d'Etat chargé du Développement de la région capitale*, (18 mars 2008)
- discours du Président de la République, lors de l'inauguration de l'exposition publique des 10 projets d'architectes sur le « Grand Paris » (29 avril 2009)
- discours du Président de la République, devant le congrès (22 juin 2009)
- avant projet de loi sur la réforme territoriale (20 juillet 2009)
- projet de loi sur la réforme du CESE adopté en conseil des ministres (25 août 2009)
- avant projet de la loi sur le Grand Paris (27 août 2009)

Rapports établis à la demande du Président de la République :

- Extrait du rapport de la « commission Attali » (chap 3 - janvier 2008)
- Extrait du rapport de M Jacques Dermagne « pour un développement durable de l'Aéroport Paris-Charles de Gaulle » (chapitre XI , propositions 31 à 33 novembre 2008).
- Rapport du « Comité Balladur » sur la réforme des collectivités locales (JORF n°0055 du 6 mars 2009)
- rapport d'étape de Gilles Carrez sur les schémas de financement des transports collectifs en Ile-de-France (4 août 2008).

Rapports Parlementaires :

- rapport du Sénateur Philippe Dallier sur les « perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris » (Sénat n°262 du 8 avril 2008)
- rapport de la mission présidée par le Député Jean-Luc Warsmann sur la « clarification des compétences des collectivités territoriales». (Assemblée Nationale n°1153 du 8 octobre 2008)
- rapport d'étape (Sénat n°264 du 11 mars 2009) de la mission présidée par le Sénateur Claude Belot « premières orientations sur la réorganisation territoriale »
- rapport définitif de la mission présidée par le Sénateur Claude Belot (Sénat n°471 du 30 juin 2009)

Rapports établis à la demande de la <Région Ile de France

- rapport de la commission présidée par Jean-Paul Planchou « *Scénarii pour la métropole : Paris Ile-de-France demain* » (18 avril 2008)
- 2^{ème} rapport de la commission présidée par Planchou : « complément au rapport d'avril 2008 » (20 novembre 2008)
- 3ème rapport de la commission présidée par Planchou « réforme territoriale et région métropole ». (février 2009,)

Avis du CESR Ile de France :

- Rapport et Avis du 24 juin 1999 « *vivre en Ile de France en 2025* » (L. Guieysse)
- Rapport et Avis du 31 mai 2001 « *Contribuer à une meilleure gouvernance en Ile-de-France* » (J. Robert)
- Rapport et Avis du 17 octobre 2002 « *premières réflexions du CESR Ile de France sur la nouvelle étape de la décentralisation* » (JL. Girodot).
- Rapport et Avis du 6 février 2003 sur la "*lisibilité des interventions communautaires en Ile-de-France et des actions européennes de la Région Ile-de-France- Réalités & enjeux*" (R. Bonneville)
- Rapport et Avis du 26 octobre 2004 sur « *la protection et la valorisation du Patrimoine en Ile de France* » (P. Aracil)
- Rapport et Avis du 21 Septembre 2005 relatif aux « *activités physiques et sportives : équipements et lieux de pratique en Ile-de-France*» (M. Ossakowsky)
- Avis du 8 décembre 2005 « relatif au rapport cadre de l'exécutif sur la politique régionale du logement » (S. Dambrine)
- Rapport et Avis du 19 juin 2007 relatif au « *Rapport-cadre du Conseil régional sur la politique européenne de la Région Ile-de-France.* » (D. Desguées)
- Rapport et Avis du 17 octobre 2007 - « *Perspectives d'évolution du rôle et des compétences du STIF* » (JM. Paumier et D. Rabardel)
- Rapport et Avis du 13 décembre 2007 sur le « *Projet de budget de la Région Ile de France* » (J. Monier)
- Rapport et Avis du 10 avril 2008, « *la contribution de l'intercommunalité à l'action régionale - SDRIF et territoires de projets* » (I. Drochon).
- Rapport et Avis du 18 septembre 2008 sur le « *Projet de SDRIF amendé suite à la l'enquête publique* » (P. Moulié)
- Avis du 13 novembre 2008 relatif « *à la modulation des fractions régionales de tarif de la TIPP et aux orientations budgétaires de la Région Ile-de-France pour 2009* » (J. Monier)
- Rapport et Avis du 22 janvier 2009 relatif au « *Tourisme en Ile-de-France : pour un accueil à la hauteur des enjeux* » (B. Trimaglio)
- Rapport et Avis du 13 mai 2009 - « *Contribution à la révision du PDUIF Contribution et propositions du CESR* » (D. Rabardel)

- Avis du 11 juin 2009 relatif au « *compte administratif de la Région Ile de France* » (J.Monier)

Autres documents :

- Communiqué de Presse de l'Assemblée des Conseils Economiques et Sociaux Régionaux de France (ACESRF) du 26 mai 2009
- « Le système de gouvernance de l'Ile de France : entre décentralisation et globalisation » Pr. Christian Lefèvre (Paris8 & Latts), Rapport effectué pour l'Institut CDC pour la recherche et la Direction du Développement Territorial de la Caisse des Dépôts et Consignations. (février 2009)
- « Les Solidarités Territoriales », Etude IAU (collection « les Cahiers » n°148 Septembre 2008)
- « Paris, métropole hors les murs -Aménager et gouverner un Grand Paris » Frédéric Gilli et Jean-Marc Offner Editions nouveaux Débats (Janvier 2009)
- « Bassins de vie et déplacements », Etude IAU (Département mobilité -transport -Juillet 2008)
- « Une histoire croisée de Paris et des ses banlieues à l'époque contemporaine » - bilan d'étape réalisé par Annie Fourcaut et Mathieu Flonneau (Paris Panthéon Sorbonne) pour Extramuros,/Mairie de Paris septembre 2005.
- Statuts de la « *Conférence métropolitaine de l'agglomération parisienne* » (juillet 2006)
- Statut du « syndicat mixte d'études *Paris Métropole* » (novembre 2008)
- « Une région de projets, l'avenir de Paris » de Paul Chemetov et Frédéric Gilli (DI ACT - Documentation Française - novembre 2006).
- « Redécoupage des limites régionales, ou coopération interrégionale ? Le cas de la Bretagne », Jean-Louis Guigou ; Cybergeog : European Journal of Geography avril 2007. éditeur : CNRS-UMR Géographie-cités 8504URL

* * *