Conseil économique, social
et environnemental régional

RAPPORT ANNEXE A L'AVIS N° 2013-10

du 10 juillet 2013

PORTANT SUR LES PROJETS DE LOIS CONSTITUTIFS DE L'ACTE III DE LA DECENTRALISATION

Saisine du Président du Conseil régional du 24 avril 2013

présenté au nom de la commission Aménagement du territoire

par Monsieur Jean-Michel PAUMIER

33 rue Barbet-de-Jouy - 75007 Paris - Tél. : 01.53.85.66.25 - Télécopie : 01.53.85.65.89
Mél : ceser@iledefrance.fr - internet : www.ceser-iledefrance.fr

33 rue Barbet-de-Jouy - 75007 Paris - Tél. : 01.53.85.66.25 - Télécopie : 01.53.85.65.89
Mél : ceser@iledefrance.fr - internet : www.ceser-iledefrance.fr

LE CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL RÉGIONAL D'ILE-DE-FRANCE

Vu :

- Le code général des collectivités territoriales
- Le code de l'urbanisme, et notamment son article L 141–1
- La loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République
- La loi n°95–115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi Pasqua, modifiée par :
    - La loi n°99–533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi Voynet
    - La loi n°99–586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement
- La loi n°2000–1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite loi Gayssot
- La loi n°204–809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales
- La loi constitutionnelle n°2005–205 du 28 février 2005 relative à la Charte de l'environnement
- La loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite loi « Grenelle 1 »)
- La loi n°2010–597 du 03 juin 2010 relative au Grand Paris
- La loi n°2010–788 du 12 juillet 2010 portant « engagement national pour l'environnement » (dite loi « Grenelle 2 »)
- La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales
- La loi n°2011-665 du 15 juin 2011 visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Ile-de-France
- Le décret n°2011–1011 du 24 août 2011 portant approbation du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris,
- Les projets de lois de décentralisation présentés au Conseil des ministres du 10 avril 2013.

Les précédents travaux du CESER, notamment :

- Rapport et Avis du 8 octobre 1998 sur « Le tourisme en Ile-de-France : emploi et retombées économiques » (J. Olivereau)
- Rapport et Avis n°2001-09 du 31 mai 2001 « Contribuer à une meilleure gouvernance en Ile-de-France » (J.Robert)
- Rapport et Avis n°2002-07 du 17 octobre 2002 « Premières réflexions du CESR Ile-de-France sur la nouvelle étape de la décentralisation » (J.-L. Girodot)

- Rapport et Avis n°2003-01 du 06 février 2003 sur la « Lisibilité des interventions communautaires en Ile-de-France et des actions européennes de la Région Ile-de-France – réalités et enjeux » (R. Bonnevialle)
- Rapport et Avis n°2004-06 du 26 octobre 2004 sur « La protection et la valorisation du patrimoine en Ile-de-France » (P. Aracil)
- Avis n°2005-16 du 08 décembre 2005 relatif au « Rapport-cadre de l'exécutif sur la politique régionale du logement » (S. Dambrine)
- Avis n°2007-07 du 19 juin 2007 relatif au « Rapport-cadre sur la politique européenne de la Région Ile-de-France (D. Desguées)
- Rapport et Avis n°2007-16 du 17 octobre 2007 « Perspectives d'évolution du rôle et des compétences du STIF » (J.-M. Paumier et D. Rabardel)
- Rapport du 22 novembre 2007 « La région Ile-de-France face à l'acte II de la décentralisation - Financement des missions et activités - Analyse et perspectives » (J. Monnier)
- Rapport et Avis n°2008-01 du 10 avril 2008 sur « La contribution de l'intercommunalité à l'action régionale – SDRIF et territoires de projets » (I. Drochon)
- Rapport et Avis n°2008-05 du 18 septembre 2008 sur le « Projet de SDRIF amendé suite à la l'enquête publique » (P. Moulié)
- Rapport et Avis n°2009-01 du 22 janvier 2009 « Le tourisme en Ile-de-France : pour un accueil à la hauteur des enjeux » (B. Trimaglio)
- Rapport et Avis n°2009-07 du 14 mai 2009 sur la «Révision du PDUIF - Contribution et propositions du CESR » (D. Rabardel)
- Rapport et Avis n° 2009-09 du 2 juillet 2009 relatif à la « Contribution des opérations d'intérêt national (OIN) à l'action régionale – SDRIF et territoires de projet (J.-L. Fabre)
- Rapport et Avis n°2009-10 du 24 septembre 2009 « Portant réflexions sur la réforme territoriale en Ile-de-France » (D. Dartigues)
- Rapport et Avis n°2011-01 du 13 janvier 2011 sur « Les territoires interrégionaux et ruraux franciliens : territoires de contact entre la zone agglomérée et les régions limitrophes du Bassin parisien » (M. Rémond)
- Rapport et Avis n°2011-03 du 24 mars 2011 « Du bon usage des fonds structurels européens sur le territoire francilien » (A. Sauvreneau)
- Avis n°2011-17 du 10 novembre 2011 relatif à « La révision du schéma directeur de la Région Ile-de-France : premières orientations du CESER » (P. Moulié)
- Avis n°2012-04 du 11 avril 2012 « La Seine, territoire stratégique » (N.Thomas)
- Rapport et Avis n°2012-10 du 20 juin 2012 relatif à « La gouvernance du logement en Ile-de-France » (M. Sénéchal)
- Avis n°2012-13 du 17 octobre 2012 relatif au « Schéma directeur de la Région Ile-de-France : Ile-de-France 2030» (P. Moulié)
- Avis n°2013-01 du 23 janvier 2013 relatif au « Projet de schéma directeur de la Région Ile-de-France arrêté par le Conseil régional le 25 octobre 2012 » (P. Moulié)

Les rapports publics suivants :

Rapports demandés par le président de la République

- Rapport de la « commission Attali » (extrait chap 3 - janvier 2008)
- Extrait du rapport de M Jacques Dermagne « Pour un développement durable de l'Aéroport Paris-Charles de Gaulle » (extrait chapitre XI, propositions 31 à 33 - novembre 2008).
- Rapport du « Comité Balladur » sur la réforme des collectivités locales (JORF n°0055 du 6 mars 2009)

Rapports parlementaires

- Rapport de Monsieur le 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 Monsieur 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 Monsieur le Sénateur Claude Belot « Premières orientations sur la réorganisation territoriale » et rapport définitif (Sénat n°471 du 30 juin 2009).
- Rapport d'information (Sénat n°679 du 28 juin 2011) « Trente ans de décentralisation : contribution à un bilan » par Monsieur le Sénateur Edmond Hervé (Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation)

Rapports du Conseil régional d'Ile-de-France

- Rapport de la commission présidée par Jean-Paul Planchou *« Scénarii pour la métropole : Paris Ile-de-France demain »* (18 avril 2008)
- Deuxième rapport de la commission présidée par Jean-Paul Planchou : « Complément au rapport d'avril 2008 » (20 novembre 2008)
- Troisième rapport de la commission présidée par Jean-Paul Planchou : « Réforme territoriale et région métropole ». (février 2009)
- Communication n° 35-13 du 17 avril 2013 présentée par Jean-Paul Huchon relative aux « Projets de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique »

Les courriers émanant du président du Conseil régional

- Le courrier du président du Conseil régional du 21 mars 2013
- La lettre de saisine du président du Conseil régional du 24 avril 2013

ENTENDU l'exposé de **Monsieur Jean-Michel PAUMIER**, rapporteur, au nom de la commission de l'Aménagement du territoire du CESER

CONSIDERANT :

Sur un plan général

- Que les réformes attendues relatives à l'organisation institutionnelle du pays ont pour objectif de clarifier l'intervention et la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités locales et de leurs regroupements, mais aussi entre ceux-ci et l'Etat, tout en prenant en compte la spécificité des territoires

- Qu'à cet égard, les Régions ont vocation, du fait de leur emprise territoriale, leur position dans le système institutionnel national et les compétences qu'elles assurent, à jouer un rôle d'intermédiation entre l'Etat et les collectivités territoriales « infrarégionales », d'une part, et entre les institutions européennes et ces mêmes collectivités d'autre part

- Qu'en raison de la complexité du chantier de la réforme, de la diversité des territoires et des réponses possibles pour rendre plus efficace et moins coûteuse l'action publique, le recours à l'expérimentation peut s'avérer profitable

- Que si la décentralisation est souhaitable dans de nombreux domaines de l'action publique, l'Etat doit néanmoins conserver et développer, outre ses missions régaliennes, ses rôles de stratège, arbitre, et garant de la légalité, de l'équité, des solidarités et de l'intérêt général

- Que le fait métropolitain, incontestable, doit faire l'objet d'une prise en compte institutionnelle afin de trouver des modèles de gouvernance à la fois démocratiques et efficaces, permettant aux « métropoles » de jouer pleinement leur rôle de moteur de la croissance

- Que toute réforme de la décentralisation doit s'accompagner d'un renforcement de la démocratie locale et que ce renforcement passe par une meilleure lisibilité par le citoyen de l'action des différents acteurs institutionnels et par un accès renforcé aux données des collectivités, en particulier à celles qui ont trait à leurs décisions financières

- Que le citoyen doit être le réel bénéficiaire de ces réformes et qu'elles doivent, en conséquence, contribuer, en plus d'une participation facilitée aux décisions locales, à une amélioration de son quotidien, à une plus grande lisibilité de l'organisation institutionnelle et du processus d'élaboration des décisions publiques et à simplifier ses relations avec les acteurs publics.

S'agissant de l'Ile de France,

- Qu'il est indispensable, que les solutions proposées tiennent compte de la spécificité de la région capitale
- Que le rôle de moteur de la croissance économique joué par l'Ile-de-France au bénéfice de l'ensemble du territoire national n'est pas contestable, et qu'il doit, à ce titre, être conforté

- Qu'en Ile-de-France, toute solution doit préserver et s'appuyer sur le fonctionnement polycentrique hiérarchisé, gage d'un développement solidaire mieux équilibré

- Qu'il est essentiel que le projet de décentralisation aboutisse à une meilleure péréquation des charges et des ressources entre les différentes collectivités de la région, contribuant ainsi à réduire les inégalités sociales et territoriales

- Que la décentralisation doit être perçue par les collectivités territoriales comme une invitation à développer des synergies et des coopérations à géométrie variable selon les projets, pouvant dépasser les frontières régionales

- Que dans le contexte européen, il est indispensable, qu'en lien avec les collectivités, la Région d'Ile-de-France et l'Etat coopèrent et soient solidaires.

EMET L'AVIS SUIVANT :

L'avis du CESER se compose de deux parties :

- un ensemble de **réflexions générales,** en lien avec les problématiques de décentralisation, comportant **huit articles**
- suivent **vingt-cinq articles** portant sur les thématiques qui paraissent les plus déterminantes en regard des objectifs affichés dans les projets de loi et davantage centrées sur des préoccupations propres à l'Ile-de-France :
    - la contribution des projets de loi au renforcement de la solidarité et de la cohésion territoriale : **articles 9 et 10**
    - la réorganisation des compétences respectives des différentes collectivités, leurs relations entre elles et avec l'Etat : **article 11**
    - l'achèvement de la carte de l'intercommunalité en Ile-de-France : **articles 12 et 13**
    - la Métropole de Paris et les perspectives ouvertes pour son élargissement : **articles 14, 15 et 16**
    - la problématique du logement et du foncier : **articles 17,18 et 19**
    - le transport : **article 20**
    - le développement économique et l'emploi : **articles 21 et 22**
    - la formation professionnelle, l'apprentissage et l'orientation : **articles 23, 24 et 25**
    - l'Europe et la gestion des fonds européens : **articles 26, 27 et 28**
    - les aspects financiers : **article 29**
    - le rôle et l'implication de la société civile et la place de la démocratie participative : **articles 30, 31 et 32**
    - les conditions requises pour que la nouvelle étape de décentralisation soit effectivement gage d'efficacité de l'action publique : **article 33**
    -

Ces thématiques sont complémentaires et abordées de manière croisée dans les différentes sections des projets de loi. Toutes concernent la Région à différents titres, traduisant la réalité **du fait régional** dans un pays où, depuis plus de trente ans, la décentralisation a creusé son sillon. Elles témoignent de l'engagement régional sur les grands enjeux pour notre pays et le rôle central que les Régions sont appelées à jouer dans l'affirmation et la mise en œuvre **des politiques les plus porteuses d'avenir** pour notre pays.

Le CESER entend ainsi exprimer, dans le cadre régional qui est le sien, son souhait de voir cette réforme constituer un **levier efficace, en termes de réactivité, de proximité et de lisibilité de l'action publique**, au bénéfice des Franciliens, dans la solidarité.

AVERTISSEMENT : La saisine du CESER et la méthode adoptée

La saisine du CESER par le président du Conseil régional du 24 avril 2013 (cf. **Annexe 2**) porte sur les trois projets de loi du 10 avril 2013 (cf. **Annexes 3 et 4**), objets de la communication au Conseil régional du 24 avril 2013 (rapport CR 35-13 du 17 avril 2013).

Ces projets sont appelés à évoluer et, d'ores et déjà, une version modifiée « en profondeur » du projet de loi n°1 a été adoptée le 16 mai 2013 par la commission des lois du Sénat. D'autres modifications interviendront au cours de leur examen par le Parlement. C'est pourquoi, le CESER, se référant à la lettre de saisine du président du Conseil régional du 24 avril 2013, porte dans un premier temps un avis sur la version en trois projets de loi transmise au Sénat le 10 avril 2013. A cette fin, dans le cadre d'un **groupe de travail** (cf. **Annexe 1**) constitué autour du rapporteur, il a été procédé à une analyse approfondie de ces textes, travaux dont les éléments sont réunis dans le présent **rapport annexé à l'avis du CESER**[1].

Par la suite, le CESER pourra naturellement être amené à se prononcer à nouveau, jusqu'à l'adoption des textes de loi par le Parlement, et au-delà.

Il s'agit par conséquent pour le CESER de porter un premier avis en regard des objectifs affichés par le Gouvernement, tout en évaluant plus particulièrement **l'impact prévisible des dispositions envisagées sur l'institution régionale, au bénéfice du développement économique, social et environnemental de l'Ile-de-France.**

Ce travail s'appuie largement sur les travaux antérieurs du CESER et en particulier sur son avis du 24 septembre 2009 « Portant réflexions sur la réforme territoriale en Ile-de-France »[2], compte tenu de la « proximité » des thématiques abordées, les projets de loi, objets de la présente saisine, impactant largement l'organisation territoriale actuelle et constituant, en quelque sorte, le premier acte d'une **réforme territoriale** de plus grande ampleur.

[1] Avis n°2013- 10 du 10 juillet 2013 présenté par Jean-Michel PAUMIER
[2] Rapport et avis n° 2009 – 10 du 24 septembre 2009 présenté par Denys DARTIGUES

SOMMAIRE

Réflexions d'ordre général 11
1. La nouvelle étape de décentralisation : une opportunité pour clarifier le processus de décision publique, la rendre plus lisible…..... 11
……...et la conjuguer avec l'émergence du processus de métropolisation…..... 11
..sans pour autant perdre de vue le rôle de l'Etat..... 11
2. La nécessité de « recoudre » les éléments constitutifs de l'action publique… 12
3. . …dans un cadre contractualisé…..... 12
4. …..assorti de dispositifs d'évaluation..... 13
5. Quel type de décentralisation pour quel modèle de gouvernance ?..... 13
Approche thématique ……..15
6. La contribution des projets de loi au renforcement de la solidarité et de la cohésion territoriale. 15
7. La réorganisation des compétences respectives des différentes collectivités, leurs relations entre elles et avec l'Etat 17
8. L'achèvement de la carte de l'intercommunalité en Ile-de-France 18
8.1. Concernant l'achèvement de la couverture francilienne par des EPCI,..... 19
8.2. Concernant la taille des EPCI situés dans le périmètre de la future métropole, ... 20
9. La Métropole de Paris et les perspectives ouvertes pour son élargissement..... 21
9.1. La reconnaissance du fait métropolitain et l'élargissement qu'il induit 22
9.2. Les compétences dérogatoires en matière d'urbanisme sur le territoire Métropolitain 22
9.3. Quelle lisibilité de l'action publique pour le francilien ? 23
9.4. Au-delà du fait métropolitain, pourquoi ne pas reconnaitre l'existence de l'Aire Urbaine de Paris ?..... 24
10. La problématique du logement et du foncier..... 25
10.1. Le dispositif proposé dans le projet de loi … 26
11. Le transport..... 28
11.1. Dispositions d'ordre général 28
11.2. Dispositions spécifiques à l'Île-de-France..... 28
12. Le développement économique et l'emploi..... 29
13. La formation professionnelle, l'apprentissage et l'orientation,..... 30
13.1. La Formation professionnelle 31
13.1.1. Achat de formations 32
13.1.2. Autres dispositions 32
13.1.3. La question de la carte des formations professionnelles initiales : 32
13.2. L'apprentissage..... 33
13.3. L'orientation 34
13.4. La gouvernance..... 35
13.5. Autres dispositions : 35
13.5.1. Enseignement supérieur et recherche 35
13.5.2. Délégation de compétence..... 35
14. L'Europe et la gestion des fonds européens..... 36
15. Les aspects financiers..... 37
16. Le rôle et l'implication de la société civile et la place de la démocratie participative 39
16.1. La multiplication des instances de représentation de la société civile et l'élargissement des compétences des CESER 40
17. Les conditions requises pour que la nouvelle étape de décentralisation soit effectivement gage d'efficacité de l'action publique..... 41

ANNEXES ET BIBLIOGRAPHIE ……..43 à 63

Réflexions d'ordre général

1. La nouvelle étape de décentralisation : une opportunité pour clarifier le processus de décision publique, la rendre plus lisible…

Les nouvelles dispositions, dans leur ensemble, devraient constituer une opportunité pour **mettre en débat le processus actuel de décision publique** et ouvrir des perspectives permettant de concilier développement de responsabilités locales aujourd'hui « éclatées », avec les politiques régionales, nationales et européennes, au **service d'un développement cohérent et équilibré des territoires**.

ARTICLE 1 *- Le CESER considère que la nouvelle étape de décentralisation doit s'attacher à apporter plus de transparence dans l'élaboration et la mise en œuvre des décisions publiques en donnant toute sa place à la « démocratie participative ». Il s'agit de rendre plus lisibles l'organisation institutionnelle actuelle et le processus de « construction » de la décision publique, conditions d'une implication citoyenne renforcée.*

…et la conjuguer avec l'émergence du processus de métropolisation…

On observe à l'heure actuelle un double mouvement : d'une part l'attachement à des formes de gouvernance au plus près du terrain qu'incarne historiquement la commune, d'autre part, l'émergence d'un processus de métropolisation, phénomène général à tous les pays qui se trouve amplifié par la **globalisation et la mondialisation de l'économie** et qui concerne au premier chef les grandes régions urbaines.

ARTICLE 2 *- Le CESER identifie la « Métropole de Paris », qui se verrait attribuer des compétences de niveau communal et intercommunal, comme un* ***niveau pertinent mais non exclusif d'organisation et de structuration du territoire,*** *en solidarité avec l'institution régionale dont le rôle et les compétences se trouveraient conjointement renforcés.*

…sans pour autant perdre de vue le rôle de l'Etat

Cette évolution pose naturellement la question de la place de l'État dans la production et la mise en œuvre des politiques publiques au plan national, sa capacité à agir à l'échelle de l'Europe, voire sa représentativité au niveau international. Il y a de toute évidence de nouveaux équilibres à trouver dans un esprit de coopération, au bénéfice de la cohésion nationale.

ARTICLE 3 *- Pour le CESER, face aux dysfonctionnements de toute nature liés à la croissance des grandes agglomérations urbaines (les métropoles) confrontées à de redoutables problèmes de cohésion sociale et d'équité territoriale, le* ***rôle de l'Etat en tant que « régulateur économique et social » est incontestable****. Le « local » et le « national » font en réalité partie d'un même système : ils se renforcent ou s'affaiblissent réciproquement.*

2. La nécessité de « recoudre » les éléments constitutifs de l'action publique…

Dans le contexte actuel, les centres de décision qui correspondent à des niveaux de responsabilité politique distincts (communes, EPCI, départements, régions et Union européenne…) apparaissent aujourd'hui démultipliés, peu lisibles aux yeux de nos concitoyens, voire concurrents quant à leurs rôles et domaines respectifs de compétence.

Dans un cadre institutionnel renouvelé, le CESER considère que la décentralisation peut alors être le moyen de « recoudre » les morceaux d'une action publique découpés et distribués par les premières lois de déconcentration-décentralisation. Il s'agit plus précisément de **mieux articuler entre elles les politiques publiques** attachées à des niveaux diversifiés de responsabilité, allant de la commune à l'État. Les différentes instances de concertation et de médiation, les conférences territoriales de l'action publique présidées par les Régions et les différents schémas de mise en cohérence des politiques publiques territoriales, prévues dans les projets de loi, devraient y concourir.

ARTICLE 4 *- Dans le même esprit, le CESER considère que la Région est appelée à renforcer son rôle de* ***« pivot » dans la négociation****, avec l'Etat, d'une part, avec les autres collectivités et acteurs de l'action publique, d'autre part. Les différentes formes de contractualisation apparaissent alors comme des instruments permettant* ***d'impulser et de coordonner*** *des politiques publiques dont la décentralisation a dispersé la responsabilité entre plusieurs niveaux d'autorité, la Région assurant ainsi une* ***forme d'intermédiation*** *entre l'Etat, le département, l'intercommunal et la commune.*

Cette évolution n'est pas une tendance propre à la France. Pour la plupart des gouvernements des Etats-membres de l'Union, elle répond à un mouvement de fond, que l'intégration communautaire a renforcé, la communauté européenne structurant notamment ses politiques de solidarité et de développement au niveau infranational des régions.

ARTICLE 5 *- Pour le CESER, l'enjeu n'est pas tant de décentraliser l'action publique ni de la « re centraliser » mais de* ***contribuer à revitaliser et rendre plus lisible le système politique et institutionnel tout entier****. L'équilibre à rechercher devrait pouvoir se fonder sur un système qui articulerait et associerait institutions politiques, acteurs économiques et sociaux, publics et privés, représentation de la société civile dans toutes ses composantes. Ainsi, l'élaboration et la mise en œuvre des choix collectifs devrait-elle pouvoir s'appuyer sur* ***l'adhésion active du plus grand nombre.***

3. . …dans un cadre contractualisé…

En France, les démarches fondées sur la négociation contractualisée de l'action publique ont connu et connaissent un regain d'intérêt avec le mouvement de décentralisation. Celui-ci en effet favorise et requiert une **approche partenariale** ouvrant de nouvelles perspectives en matière de contrats (contrats de plan, contrats de territoire, contrats de développement territorial, conseils et chartes de développement…).

La diffusion de ces démarches contractuelles s'est opérée dans la perspective d'un double renouvellement : celui des formes de la participation et de consultation publique et celui des modes de mise en débat et de coordination entre institutions.

Acteurs politiques, économiques et sociaux, sans oublier le citoyen, participent ainsi d'une action publique au caractère transversal de plus en plus affirmé. C'est ce qui explique que les démarches contractuelles se sont imposées d'elles-mêmes et tendent à se généraliser pour assouplir et accompagner ces nouvelles frontières de l'action.

***ARTICLE 6** - Pour le CESER, les différentes formes de décentralisation et de territorialisation de l'action publique, ne peuvent se concevoir sans une **contractualisation exigeante** entre les différents acteurs.*

4. …assorti de dispositifs d'évaluation

Le mouvement de décentralisation et de déconcentration de l'action publique constitue une démarche qui, parallèlement, implique le développement de **procédures d'évaluation des politiques publiques**. Si ce travail incombe à la Cour des comptes et aux Chambres régionales des comptes, il n'en demeure pas moins que cette évaluation, s'agissant de politiques décentralisées, se trouve complexifiée par la multiplicité des centres de responsabilité avec la multiplication des unités d'évaluation. Dans la mesure où il ne peut être question d'un modèle unique pour conduire de telles démarches, ne faut-il pas considérer que c'est à l'échelon local qu'il convient de définir et faire adopter des procédures d'évaluation comme gage de leur contribution efficace à une démarche participative ? Reste naturellement la question plus complexe de l'évaluation relative à des compétences croisées.

***ARTICLE 7 -** Le CESER, considérant que **décentralisation, contractualisation et évaluation** sont trois éléments indissociables dans la mise en œuvre de l'action publique aux différents niveaux où elle s'exerce, recommande de **faire confiance aux collectivités pour formaliser cette évaluation.** Cette solution cependant, conforme au principe d'autonomie des collectivités locales, ne les exonère en rien des évaluations prévues au terme des dispositions de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité[3].*

5. Quel type de décentralisation pour quel modèle de gouvernance ?

Les trois projets de loi soumis à l'examen du parlement (cf. **Annexes 4 et 5**) répondent à deux logiques distinctes :

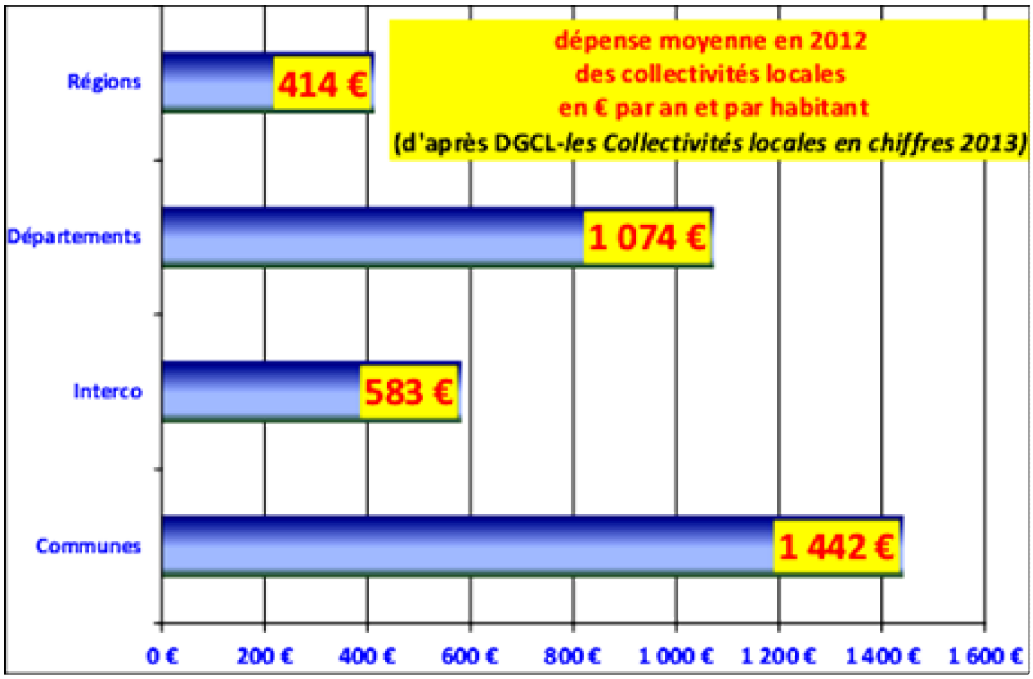
- la **poursuite de la décentralisation** (au sens de compétences transférées de – ou déléguées par - l'État à la Région, aux Département et aux communes ou intercommunalités) engagée en 1983 et poursuivie en 2002 dans le cadre d'une application appropriée du principe de subsidiarité ;
- la **réorganisation du fonctionnement des collectivités locales** par la mise en place de nouveaux modes de gouvernance, accompagnée d'une recentralisation des compétences des communes au profit des intercommunalités.

[3] loi qui autorise la création de missions d'information et d'évaluation au sein des assemblées délibérantes des communes de 50.000 habitants et plus, ainsi que dans les conseils généraux et régionaux

L'objectif affiché est celui de **moderniser l'action publique**, la France, dont le modèle administratif a plus de deux siècles d'existence, se différenciant de ses voisins européens, moins par l'existence d'un (apparent) « millefeuille territorial » que par trois spécificités :

- **la très faible taille de la très grande partie des communes** (54% ont moins de 500 habitants et 5% seulement en ont plus de 5.000) et même de beaucoup de départements (le quart – soit 26 – compte moins de 300.000 habitants) ;
- **la présence de l'Etat au niveau local** soit directement (services déconcentrés départementaux ou régionaux), soit par le biais de divers établissements publics. Mais aussi l'intervention de l'État dans le traitement de questions non régaliennes de dimension locale (par exemple, l'attribution des logements sociaux) ;
- **la « faiblesse » financière de l'échelon régional**, par rapport aux départements ou à certaines communes (cf. le graphique ci-dessous) et l'absence de hiérarchie entre les différents niveaux de collectivités (principe constitutionnel de non tutelle et de libre administration des collectivités locales).

D'ailleurs, contrairement à une idée assez répandue, en France, à la différence des pays voisins, la superposition géographique ne traduit nullement une importance croissante des différents étages de la pyramide institutionnelle allant de la commune à l'Union européenne. Bien au contraire !



ARTICLE 8 *- Le CESER qui, dans son avis n° 2009–10[4] du 24 septembre 2009, s'est prononcé contre l'uniformisation des organisations sur le territoire métropolitain et en faveur de la prise en compte des spécificités de l'Ile-de-France, se félicite de voir que les projets de loi* ***n'imposent pas un modèle unique d'organisation et de gouvernance****.*

[4] Rapport et avis n° 2009–10 du 24 septembre 2009 « Portant réflexion sur la réforme territoriale en Île-de-France » présenté par Denys DARTIGUES

Approche thématique

6. La contribution des projets de loi au renforcement de la solidarité et de la cohésion territoriale

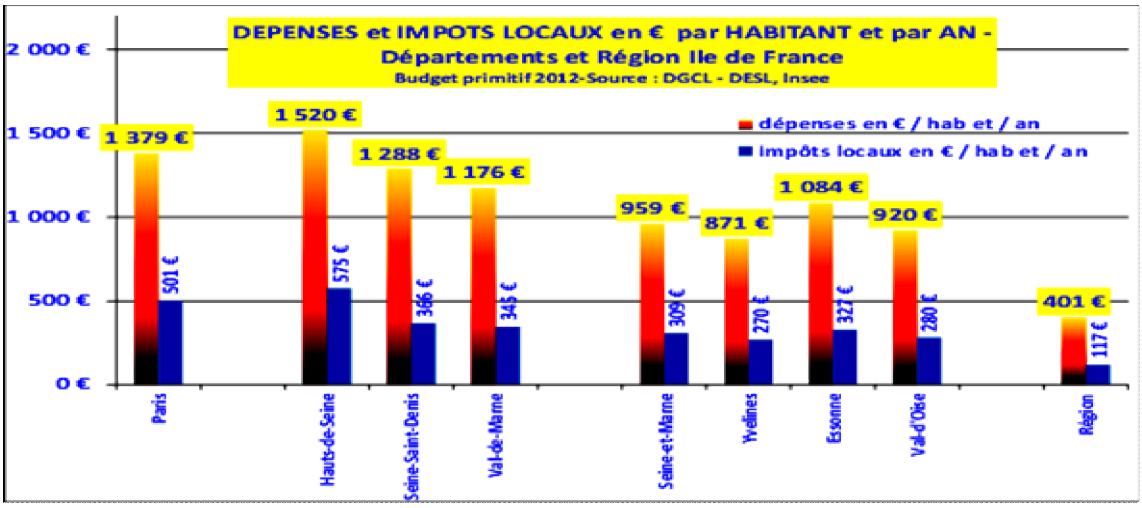
Le « territoire » administratif est, depuis des siècles, le lieu au sein duquel s'exerce la solidarité entre ses habitants. Tant que ce territoire administratif coïncidait avec le lieu d'habitat, d'études, de travail et de loisirs, la solidarité entre ses habitants s'y exerçait au travers de la couverture 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 Ile-de-France) des lieux de vie par rapport aux lieux d'activité économique (on rappellera que trois Français sur quatre travaillent dans une commune autre que celle dans laquelle ils résident et, qu'en Ile-de-France, un Francilien sur deux travaille dans un autre département) 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 territoires administratifs « pauvres » sont ainsi en grande difficulté, voire dans l'incapacité de faire face aux besoins des populations qui y résident.

Ainsi, le découpage administratif actuel présente-t-il deux types d'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 ;
- les territoires administratifs ne sont plus toujours en mesure d'assurer **l'indispensable solidarité** entre leurs habitants.

Comme le montre le graphique ci-dessous, mettant en regard des dépenses, les ressources propres des collectivités, la situation actuelle présente en effet des disparités qui sont certainement explicables mais qui ne peuvent manquer d'interpeler le citoyen.



Nota : Les impôts locaux départementaux sont constitués en 2012 de la taxe foncière sur le bâti, de la CVAE, de l'IFER et de la fiscalité reversée. Pour la région, les montants repris sont ceux de la rubrique « fiscalité régionale » du compte administratif de la Région Île-de-France (CVAE, IFER, FNGIR, cartes grise, TRADE et Permis de conduire)

Le projet de loi instaure un **fonds de solidarité** pour les départements de la région Ile-de-France, dispositif de péréquation spécifique entre départements[5] calculée sur la base d'un « indice de ressources et de charges » par département, rapporté au même indice pour l'ensemble des départements de la région.

ARTICLE 9** - Le CESER considère que le **renforcement de la solidarité et de la cohérence territoriale** constitue un **objectif majeur** dans la dynamique de construction de cette nouvelle étape de décentralisation**.** Dans la continuité de ses avis rendus sur le projet de réforme territoriale en 2009 et, de manière constante, sur les projets de SDRIF, le CESER appuie les objectifs des nouveaux projets de loi en la matière et réitère à cet égard son soutien aux dispositions visant une **meilleure péréquation entre les départements de la région.

Le CESER observe cependant que la recherche d'une meilleure solidarité ne peut se faire uniquement au travers de dispositifs de péréquation financière transversale et qu'il convient de s'interroger sur **la pertinence des limites géographiques** actuelles de gouvernance, au regard des bassins de vie et d'emploi de nos concitoyens.

Le CESER constate que la **ségrégation spatiale** s'est considérablement accrue au cours des cinq dernières décennies au fur et à mesure que la mobilité des Français augmentait (on est passé de 10 km motorisés par français et par jour en 1960 à 40 km au début des années 2000) laquelle conduit naturellement ceux de nos concitoyens les plus aisés à développer insidieusement, vis-à-vis des services offerts par la collectivité, un comportement individualiste de consommateur davantage que de citoyen solidaire des habitants de son territoire.

Cela est particulièrement vrai au quotidien[6] mais également vrai – toujours pour les personnes les plus aisés - pour les décisions engageant le long terme (logement, scolarisation, retraite...).

Face à ce « nouveau » comportement consumériste qui accroit la ségrégation spatiale entre ceux de nos concitoyens qui ont les moyens de choisir et ceux qui ne les ont pas, les communes n'ont guère de solutions pour assurer un plus juste équilibre entre les dépenses et les recettes, sinon de tenter de **redéfinir des périmètres de gestion plus pertinents** (au regard des bassins de vie et d'emploi) au travers des intercommunalités et des compétences qu'elles leurs délèguent (cf. Articles 12 et 13). C'est l'intérêt du **développement de l'intercommunalité** qui a permis de **faire progresser la solidarité territoriale,** même si le retard pris en Ile-de-France est dommageable.

On observe cependant que les projets de loi ont écarté toute solution de redéfinition des périmètres géographiques des collectivités locales (par fusion ou regroupement par exemple) mais ont retenu des solutions qui conduisent à créer - pour certaines compétences seulement - de **nouveaux périmètres de gouvernance** afin d'obtenir une mutualisation partielle des ressources, des dépenses et des projets.

C'est le résultat attendu de l'augmentation des compétences obligatoires des Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI), Communautés de communes (CC), Communautés d'agglomération (CA) et Communautés urbaines (CU), mais aussi de la création de la Métropole de Paris.

[5] A l'instar de ce qui existe par ailleurs pour les communes

[6] A titre d'exemple en matière de culture, tourisme, sport ou loisirs – voire de santé - pour lesquels les « frontières » communales - voire départementales en Ile-de-France - sont totalement gommées dans l'esprit des utilisateurs

Le CESER observe à cet égard que la solution retenue par le gouvernement peut difficilement améliorer la lisibilité de l'action publique pour les citoyens et il le regrette. Mais il admet qu'il puisse s'agir d'une démarche pragmatique, efficiente, ouvrant la voie ultérieurement à de nouvelles étapes de mutualisation.

ARTICLE 10 *- Le CESER constate que, si un large consensus existe sur la réalité des difficultés actuelles (par exemple en matière de logement) et sur la nécessité d'y remédier, le débat sur l'acte III de la décentralisation apparait, pour le citoyen, dicté par des argumentations qui mettent rarement en avant la place et l'importance de l'intérêt général. Le CESER estime donc nécessaire de développer une large pédagogie sur l'intérêt de voir évoluer l'organisation et le fonctionnement de l'administration territoriale et forme le vœu que ce* ***soit bien la question de la solidarité au sein de l'Ile-de-France qui guide les débats****.*

7. La réorganisation des compétences respectives des différentes collectivités, leurs relations entre elles et avec l'Etat

Le principe constitutionnel de libre administration pourrait laisser penser que les différents niveaux géographiques de collectivités locales sont placés sur un pied d'égalité. Il n'en est rien : ce qui définit une catégorie de collectivité ce sont les compétences qu'elle exerce et les possibilités que lui a données le législateur de « lever l'impôt » (ou à minima de disposer d'une « fiscalité propre »).

Car la **clause de compétence générale** est relativement encadrée. Certes, le Code général des collectivités territoriales (CGCT) indique que *« le conseil municipal, le conseil général et le conseil régional règlent par leurs délibérations les affaires respectives de la commune, du département et de la région.* », mais dans les faits, l'application de la clause de compétence générale – indépendamment de la nécessité de justifier dans chaque cas, d'un intérêt local, départemental ou régional – est, d'une part, géographiquement limitée au territoire de la collectivité et fonctionnellement limitée, d'autre part, à des domaines non attribués de façon exclusive par le législateur à d'autres niveaux de collectivités.

Sous ces réserves, la clause de compétence générale devrait permettre aux collectivités locales d'apporter des réponses aux besoins de leurs administrés. Or ce n'est pas totalement le cas et la vision qu'en a le citoyen ou le salarié ou le chef d'entreprise ou l'étudiant, n'est pas aussi simple.

La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales avait supprimé la **clause de compétence générale** des départements et des régions (mais sans modifier la clause pour les communes), à compter du 1er janvier 2015.

Les nouveaux projets de loi procèdent :

- au **rétablissement de cette clause de compétence générale** associée à un dispositif de rationalisation des interventions financières des collectivités territoriales destiné « *à améliorer l'efficacité de la dépense publique locale en l'inscrivant dans le cadre d'une politique publique cohérente* ». Ce dispositif de rationalisation s'appuie sur trois piliers :

- des collectivités territoriales **chefs de file** pour certaines compétences ;
- la **conférence territoriale pour l'action publique** (CTAP) qui regroupe Région et Départements mais aussi des maires ;
- le **pacte de gouvernance territoriale** qui permet d'organiser et de coordonner les interventions financières de la Région et des départements dans les projets d'investissements locaux relevant d'une compétence avec chef de file

- à la **décentralisation de compétences de l'Etat** dans plusieurs domaines (formation, orientation, logement ; transport) vers les échelons régionaux, départementaux intercommunaux ou communaux ;
- à la **recentralisation de compétences communales au profit des intercommunalités**.
- à la mise en place de **nouveaux système de gouvernance** à statut particulier (Métropoles de Paris, Lyon et Marseille) sur des compétences limitativement fixées, lorsque le statut de la Communauté urbaine n'est pas (ou plus) adapté aux problèmes rencontrés.

ARTICLE 11 *- Dans la continuité de son avis du 24 septembre 2009*[7]*, le CESER se félicite de la solution retenue en matière de gouvernance. Il attire cependant l'attention sur le fait que les trois piliers (chef de filât – CTAP - pacte de gouvernance) sont des éléments indissociables pour garantir la cohérence et l'efficacité - au meilleur coût pour le contribuable - des interventions des Départements et de la Région, lesquelles resteront possibles grâce au* ***rétablissement de la clause de compétence générale****.*

Le CESER regrette cependant l'absence de désignation d'un ***chef de file pour le logement*** *et s'interroge sur la pertinence de la désignation du Département comme chef de file pour le* ***tourisme****. Si un tel choix peut présenter un intérêt sur une large partie du territoire national, la situation particulière de Paris et de la région Ile-de-France justifierait la désignation de la Région comme chef de file en la matière.*

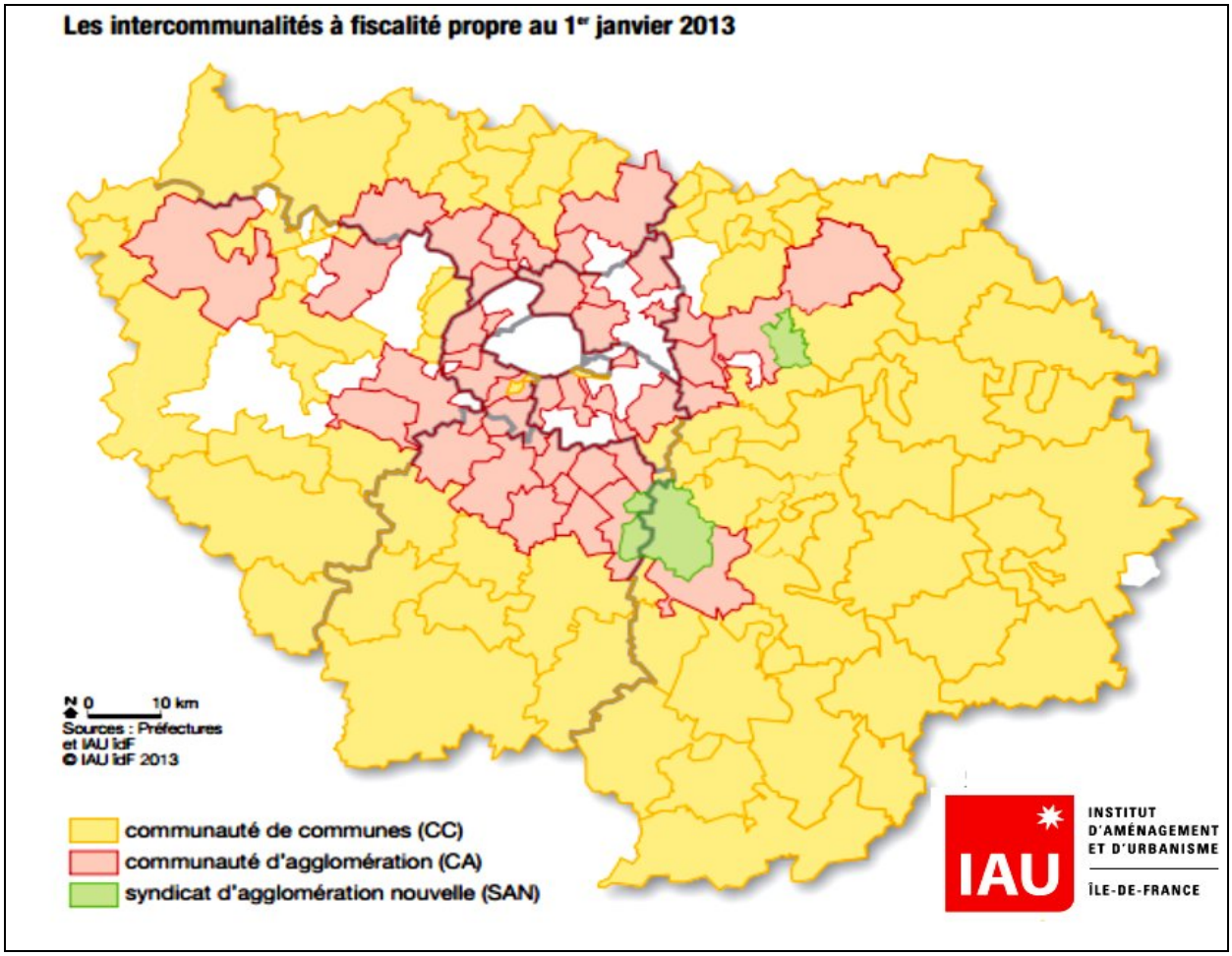
Enfin le CESER souhaite que, de façon plus systématique, la loi fasse une large place, d'une part, au ***principe d'expérimentation*** *et, d'autre part, au* ***principe de subsidiarité*** *et d'adaptation aux réalités du terrain en autorisant des possibilités de délégations volontaires ou de subdélégations de compétences afin de mieux répondre aux attentes locales de nos concitoyens.*

8. L'achèvement de la carte de l'intercommunalité en Ile-de-France

Après avoir été longtemps à la traine des autres régions, l'Ile-de-France a commencé à rattraper son retard en matière d'intercommunalité et, dans le cadre de l'application de la loi de 2010, la situation s'est pratiquement normalisée en grande couronne. Des progrès ont également été réalisés dans les départements de petite couronne, mais la loi de 2010 n'y avait pas imposé d'obligation de couverture intégrale du territoire (et sans enclave).

[7] Rapport et avis n° 2009 – 10 du 24 septembre 2009 « Portant réflexions sur la réforme territoriale en Ile-de-France » présenté par Denys DARTIGUES

La carte ci-dessous traduit le retard existant (couleur blanche) mais aussi la part importante des intercommunalités de « premier niveau »[8] (couleur jaune), dans les départements de la grande couronne.



Autre caractéristique de l'Ile-de-France, la taille des intercommunalités est très variable mais plusieurs dépassent largement la taille (en population) de beaucoup de départements français (cf. **Annexe 8**). Les projets de lois ont prévu deux dispositions majeures intéressant l'Ile-de-France :

- l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale en Ile-de-France
- une taille minimale pour les intercommunalités au sein de la future métropole

8.1. Concernant l'achèvement de la couverture francilienne par des EPCI,

Un projet de schéma régional de coopération intercommunal (SRCI) devrait être réalisé avant le 1er septembre 2014, sous l'égide du Préfet de la région Ile-de-France. Les sept commissions départementales existantes (CDCI) concernées (hors Paris) qui regroupent quelque 360 membres au total, participeront à la commission régionale de coopération intercommunale (CRCI). Comme pour les autres départements français, le projet de SRCI sera soumis pour avis aux communes et EPCI concernés par les modifications, la CRCI disposant d'un délai de trois mois pour émettre un avis à la majorité qualifiée.

[8] celui dont le nombre de compétences obligatoirement transférées des communes membres est le plus faible

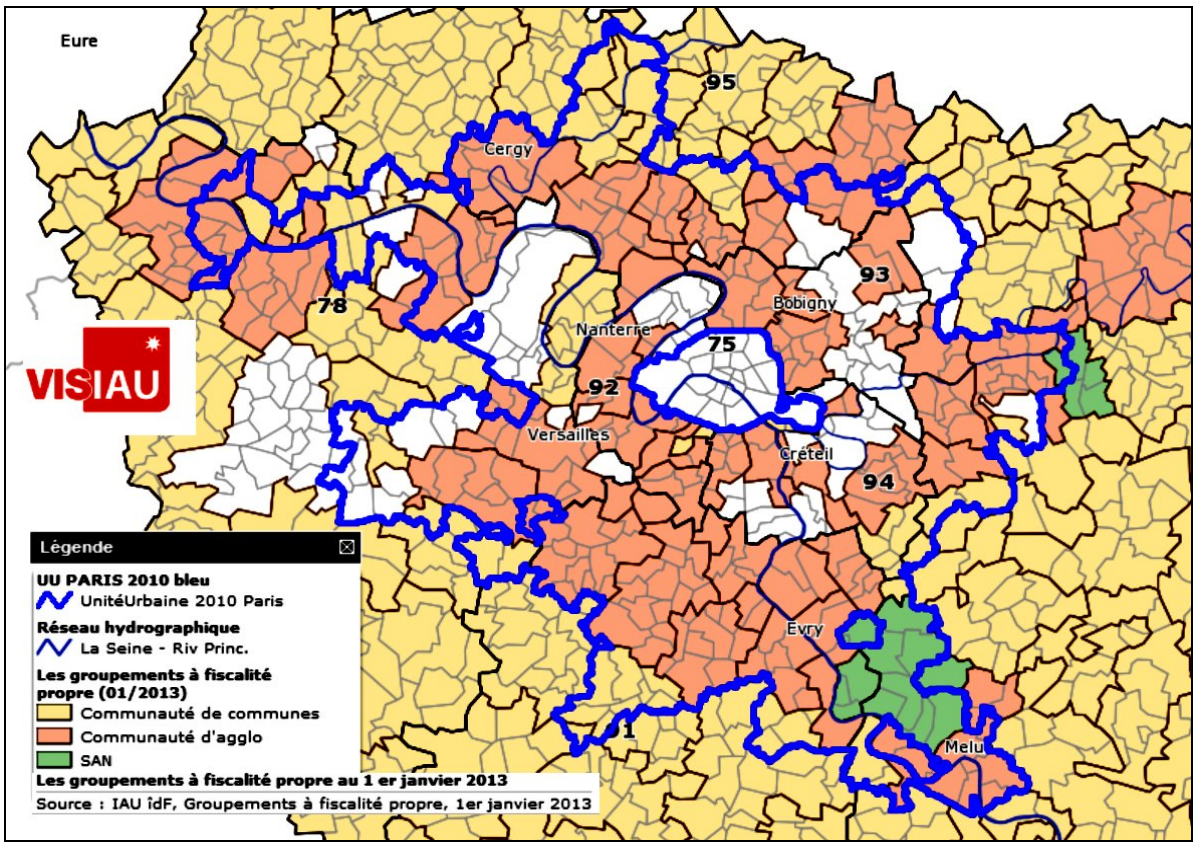
Le schéma régional devrait être arrêté avant le 28 février 2015 et mis en œuvre, à l'initiative de l'État, avant le 31 décembre 2015.

8.2. Concernant la taille des EPCI situés dans le périmètre de la future métropole,

La loi a prévu deux dispositions importantes :

- les EPCI situés dans les départements de la petite couronne devront avoir une taille minimale de 300.000 habitants ;
- les EPCI situés dans les départements de la grande couronne devront avoir une taille minimale de 200.000 habitants, si, et seulement si, la commune, siège de l'EPCI, se situe à l'intérieur du périmètre de la future métropole. Sont concernés 60 EPCI. Mais il faut noter que la loi n'a pas prévu d'obligation de **faire coïncider les périmètres des EPCI situés aux limites avec le périmètre de la future métropole.**

Pour apprécier les incidences des nouvelles règles, on observera, sur la carte ci-dessous, que les limites de la future métropole sont très rarement celles des EPCI actuels.



***ARTICLE 12** – Confirmant ce qu'il a maintes fois exprimé dans ses avis, le CESER se félicite que soit engagée la démarche d'achèvement et de rationalisation de l'intercommunalité en Ile- de-France. Tout en appelant de ses vœux des **regroupements qui correspondent effectivement aux réalités des territoires de vie** de nos concitoyens (ce qui suppose des périmètres d'une certaine importance), il s'interroge sur la pertinence des critères numériques de population retenus (200 000 ou 300 000 habitants) dont il ne comprend pas la justification objective.*

***ARTICLE 13** - S'agissant de la première couronne, le CESER s'interroge sur l'adéquation d'un tel découpage (qui devrait conduire à une quinzaine d'EPCI) avec le maintien d'une structure départementale. Enfin, le CESER souhaite que la plus grande vigilance soit portée aux conséquences de l'achèvement de la **carte intercommunale aux frontières de la future Métropole de Paris**, en particulier pour les nombreux EPCI qui chevauchent ce périmètre.*

9. La Métropole de Paris et les perspectives ouvertes pour son élargissement

Le terme de « métropole » est apparu dans la loi du 16 décembre 2010, portant sur la réforme territoriale, avec comme objectif de renforcer l'intercommunalité et donner une gouvernance spécifiques aux zones urbaines. La « métropole » est ainsi une agglomération d'un seul tenant et sans enclave de plus de 500 000 habitants[9]. Nul ne peut nier en effet que les caractéristiques particulières de la zone urbaine dense, doivent faire l'objet d'une étude, et d'une prise en compte spécifiques, conduisant à des solutions appropriées, non seulement en termes de transport et de mobilité, de logement, mais aussi de qualité de vie et d'environnement .

Dans le projet de loi actuel, l'objectif reste globalement le même. Il s'agit de reconnaître la spécificité des grandes agglomérations urbaines, dont le rôle et les besoins appellent une gouvernance particulière, sur des territoires dépassant les limites administratives actuelles. Il s'agit de promouvoir un modèle de développement durable et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité du territoire grâce à **des « actions d'intérêt métropolitain »**. Ainsi, s'agissant de l'Ile-de-France, le projet de loi prévoit la création d'un établissement public nommé « Métropole de Paris », composé de la ville de Paris et des EPCI à fiscalité propre de l'unité urbaine de Paris.

La Métropole de Paris : constitution, prérogatives et administration

La Métropole de Paris n'est pas un EPCI classique : c'est un **syndicat mixte de coordination des intercommunalités membres** (une trentaine dans le futur) et de la Ville de Paris, sans fiscalité propre et dont les compétences sont très limitées : habitat (logement) et hébergement (y compris l'urgence sociale), aménagement urbain, développement durable, qualité de l'air et de l'énergie mais pas les transports qui continuent à relever de la compétence du STIF.

L'intervention de la Métropole dans le domaine du logement, s'appuie sur l'élaboration d'un « **Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement »**, déclinant le Schéma régional de même finalité et compatible avec le SDRIF. Dans ce domaine, la Métropole peut demander à l'État la délégation des aides à la pierre (autorisation de construction de logements sociaux), celle de la gestion des contingents préfectoraux d'attribution de logements sociaux et celle du DALO (droit au logement opposable). La loi prévoit également que la Métropole de Paris élabore un **projet métropolitain** comprenant un « Plan Climat Énergie Métropolitain » et que les EPCI membres peuvent transférer à la Métropole sur la base du volontariat, des compétences d'intérêt métropolitain.

La Métropole de Paris serait administrée par **un conseil métropolitain, composé du Maire de Paris et des présidents des EPCI membres**. Ce conseil serait assisté par trois organes, une conférence métropolitaine, une assemblée des maires destinés à assurer un dialogue respectivement avec la région et les départements franciliens et avec les maires du périmètre de la Métropole. Enfin, la création d'un **Conseil de développement de la Métropole** doit permettre une expression de la société civile « organisée ».

[9] La loi a également prévu la création de *pôles métropolitains* par regroupement d'EPCI comptant au total plus de 300 000 habitants. Il n'y a pas d'obligation de continuité géographique mais ils doivent correspondre à des territoires de projets communs (transports à l'échelle du pôle par exemple).

Le territoire de la Métropole de Paris est celui de « l'unité urbaine » telle que définie par l'INSEE (cf. **Annexes 6** et **7**) et qui se caractérise par la continuité du bâti. Ce choix est assez cohérent avec le fait que la principale compétence qui semble justifier la création de la « Métropole de Paris » est la compétence habitat (logement).

Cela étant, bien qu'il reprenne un vocable identique, le projet de loi définit la « Métropole de Paris » de façon très différente des métropoles de droit commun mais aussi des métropoles à statut spécial (Lyon et Marseille).

9.1. La reconnaissance du fait métropolitain et l'élargissement qu'il induit

Pour définir le périmètre de la Métropole, le projet de loi a retenu le périmètre de l'unité urbaine qui est vraisemblablement le plus cohérent avec l'attribution de compétences en matière d'habitat.

Mais la définition de l'unité urbaine[10] soulève la question des limites du nouveau périmètre. Certes, il s'agit d'un critère « morphologique » mais le résultat obtenu évolue au fil du temps : l'unité urbaine de PARIS ne comptait que 396 communes en 1999. Elle en compte aujourd'hui 412, conséquence de l'étalement lent mais continu de l'agglomération.

Dans 10 ans, on peut penser qu'une ou deux dizaines de communes supplémentaires auront rejoint cette agglomération. Autre « curiosité », la définition de l'unité urbaine de Paris fait qu'il existe aujourd'hui, enclavées dans son périmètre, sept communes « isolées »[11] qui ne devraient pas appartenir à la future métropole.

9.2. Les compétences dérogatoires en matière d'urbanisme sur le territoire Métropolitain

La métropole peut créer des « **Opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain** » (OAIM). L'État lui attribue alors, sur les périmètres correspondants, les outils juridiques dérogatoires comme pour les Opérations d'intérêt national (ZAC, Permis de Construire) et peut lui « *mettre à disposition les Établissements publics d'aménagement* » (de L'État, comme ceux qui interviennent aujourd'hui sur le périmètre des OIN)[12].

Il s'agit incontestablement d'une décentralisation importante et elle soulève la question du devenir des six actuelles OIN[13] mais aussi celui du rôle des EPA de l'État sur les périmètres qui ne sont pas officiellement OIN (Plaine Saint Denis par exemple) mais qui pourraient devenir OAIM.

Cette décentralisation de l'aménagement opérationnel soulève une autre question : A l'exception de La Défense-Seine Arche, tous les périmètres des OIN chevauchent les limites de l'unité urbaine ainsi que le montre la carte ci-après. Trente et une communes situées dans des périmètres d'OIN se retrouvent ainsi hors périmètre de la future Métropole[14].

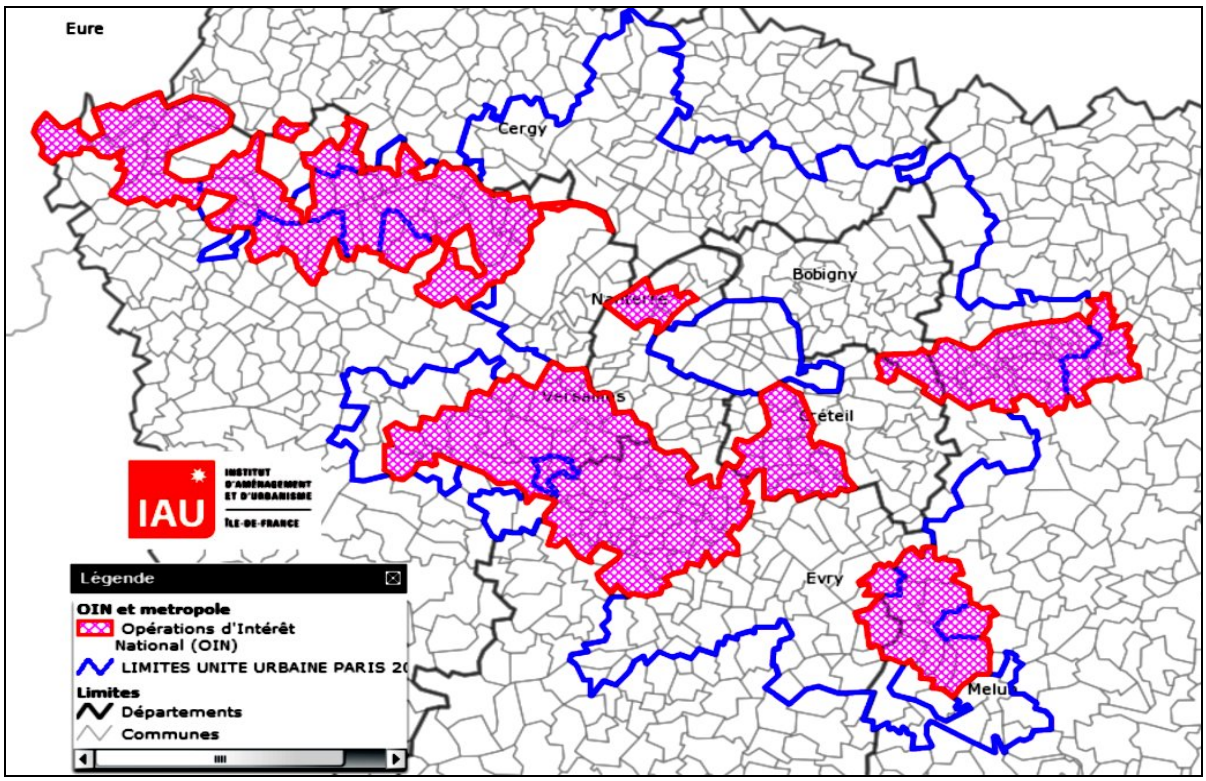
[10] à ne pas confondre avec l'Aire Urbaine (AU) qui déborde largement du territoire IDF, sur l'Oise notamment (cf. Annexe 7)

[11] trois dans les Yvelines (Aigrement, Toussus-le Noble et Chateaufort), trois dans la Seine et Marne (Boissise le Bertarn, Boissette et Seine Port) et une dans l'Essonne (Tigery)

[12] ce dispositif est explicité en page 35 de l'Étude d'Impact du projet de loi.

[13] Massy-Palaiseau/Saclay/Versailles/ST Quentin en Yvelines ; Sénart ; Seine Aval ; Orly/Rungis/Seine-Amont ; La Défense –Seine Arche ; Marne La Vallée

[14] Marne La Vallée (5 communes sur 26), Massy-Palaiseau/Saclay/VSQ (2 communes sur 49), Seine AVAL (22 communes sur 51) et Sénart (2 communes sur 10)



On peut alors légitimement se demander si la décentralisation de la gestion des OIN (actuelles ou futures) ne devrait pas plutôt se faire au profit de la Région, tout au moins pour celles dont l'intérêt apparaitrait plus régional que national.

9.3. Quelle lisibilité de l'action publique pour le francilien ?

Il est évident que le projet de loi rend la gouvernance moins lisible, et plus complexe. Si l'on peut se réjouir que le fait urbain (ou métropolitain) soit davantage reconnu, l'apparition de la Métropole de Paris, allant de pair avec la création de nouveaux EPCI, ajoute des instances de décision.

ARTICLE 14 *- Le CESER forme le vœu que la création de la Métropole de Paris permette d'assurer une* ***meilleure solidarité entre les habitants*** *qui vivent au cœur de cet ensemble géographique dont la caractéristique majeure est la continuité du bâti. Il considère en effet que c'est, du moins dans un premier temps, la façon la plus pragmatique d'aborder la question de l'habitat (et donc du logement) mais aussi de l'urbanisme, comme le font aujourd'hui avec succès les communautés urbaines qui procèdent d'une même logique.*

Le CESER estime cependant indispensable que la Métropole ne devienne pas une «tranche» supplémentaire du millefeuille administratif. Il recommande donc, d'une part, que les compétences exercées par la Métropole de Paris restent ***strictement limitées et n'empiètent ni sur les compétences des Départements, ni sur celles de la Région****.*

Il considère, d'autre part, que l'insertion de la Métropole dans le dispositif de gouvernance francilien nécessite ***une articulation cohérente avec la Région et les Départements*** *mais s'interroge sur la bonne articulation entre les multiples instances métropolitaines de gouvernance (conseil métropolitain, conférence métropolitaine, assemblée des maires de la métropole et conseil de développement).*

Le CESER s'interroge, par ailleurs, sur la possibilité donnée à la Métropole de Paris de mettre en œuvre des opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain sur son territoire (412 communes regroupant dix millions d'habitants), dans la mesure où de telles opérations peuvent dépasser les frontières de l'unité urbaine. Dans le même esprit, se pose la question du maintien du régime juridique actuel des OIN pour celles dont l'intérêt apparaitrait plus régional que national.

Article 15 *- Le CESER souhaite attirer l'attention sur les « effets frontières » que l'attribution de compétences à la Métropole de Paris risque d'entraîner au détriment des communes située hors des limites de l'unité urbaine, situation qui pourrait conduire à aggraver les disparités économiques et sociales, aux franges de la métropole. C'est pourquoi, s'agissant du périmètre, le CESER souhaite que, tout en conservant la référence à l'unité urbaine, des ajustements puissent être réalisés à la marge, sur la base du volontariat des communes concernées. Cela permettrait d'étendre au cas par cas le périmètre de la métropole aux communes limitrophes qui ont vocation à moyen terme à intégrer l'unité urbaine mais aussi pour régler le cas de certaines communes qui y sont aujourd'hui enclavées.*

9.4. Au-delà du fait métropolitain, pourquoi ne pas reconnaitre l'existence de l'Aire Urbaine de Paris ?

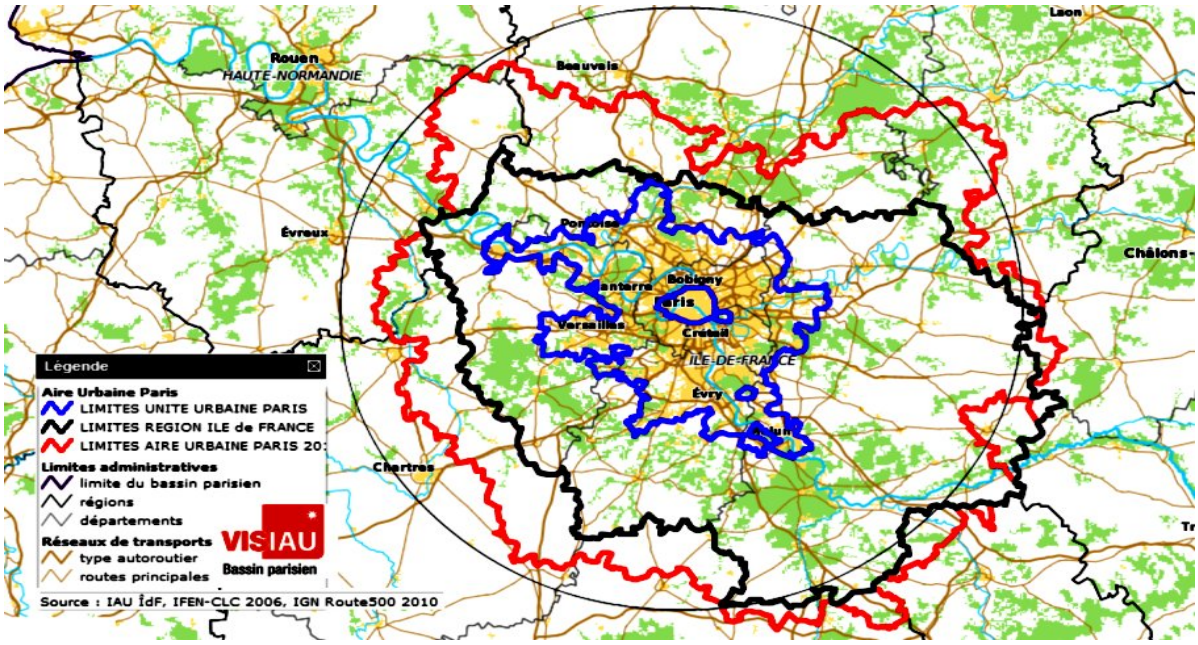
Pour prendre en compte le fait urbain, le projet de loi articule les deux dimensions « objectives » que constituent les **aires urbaines** (AU – découpage Insee 2010)[15] et les **unités urbaines** (UU - découpage Insee 2010).

On observera que la création d'une Métropole comme celle de Marseille vise à couvrir 98% **de son « aire urbaine » alors que la Communauté urbaine actuelle n'en couvre que 61%.** Force est de constater que le projet de loi n'a pas tiré, pour la région capitale, les mêmes conséquences quant à cette nécessaire **reconnaissance des différentes dimensions du fait urbain.** La raison tient sans doute à la difficulté à dépasser les frontières régionales. Car si l'unité urbaine de Paris (cf. **Annexe 7**) compte 10,3 millions d'habitants sur « seulement » 412 communes franciliennes, l'Aire urbaine compte, elle, 12 millions d'habitants répartis sur 1798 communes dont 1266 communes franciliennes (sur 1281) et 532 communes des régions limitrophes représentants, à elles seules, près de 400 000 habitants[16].

[15] L'Aire Urbaine définie par l'Insee est composée d'un pôle urbain (unité urbaine d'au moins 5 000 emplois) et d'une couronne périurbaine comprenant les communes qui envoient au moins 40 % de leurs actifs résidents travailler dans le pôle ou à proximité.

[16] Localisation des communes : 66 dans l'Aisne, 89 dans l'Eure, 109 dans l'Eure et Loir, 53 dans le Loiret, 7 dans la Marne, 182 dans l'Oise, 1 dans la Seine-Maritime et 15 dans l'Yonne.

La part de l'aire urbaine non couverte par la Métropole de Paris représente ainsi 1 386 communes et 1,7 million d'habitants.



Le CESER considère que l'aire urbaine de Paris constitue un territoire de projet pertinent (au regard des attentes de nos concitoyens qui y vivent et y travaillent) qui doit faire l'objet d'une gouvernance particulière du même type que celle de la Métropole de Paris. Il pourrait s'agir d'un syndicat mixte associant la Région Ile-de-France, la Métropole de Paris et les EPCI auxquels appartiennent les 1 386 communes. Certes, il existe une C8[17] qui regroupe les 8 régions du Bassin parisien mais cette échelle n'est pas toujours adaptée à la prise en compte des problématiques particulières propres à cette toute petite partie du Bassin parisien.

ARTICLE 16 *- Le CESER regrette que l'existence et les problématiques spécifiques de l'aire urbaine de Paris n'aient pas été prises en compte dans le projet de loi, comme cela a été le cas pour d'autres parties du territoire national. Le CESER souhaite donc que la situation des 1,7 millions d'habitants des 1 386 communes situées entre les limites de la future Métropole et celle de l'aire urbaine de Paris soit mieux prises en compte par la loi avec, par exemple, la* ***création d'un syndicat mixte*** *permettant de développer des projets à cette échelle suprarégionale.*

10. La problématique du logement et du foncier

Parmi les collectivités régionales, seule celle d'Ile-de-France se voit attribuer par le projet de loi, un rôle en matière de logement, ce qui manifeste une reconnaissance de ses problèmes spécifiques et de la nécessité d'une planification à son échelle en matière d'habitat. On ne peut qu'apprécier positivement cette orientation, justifiée par l'importance des besoins en constructions neuves (70 000 logements par an estimés dans la loi du Grand Paris) et la hausse du coût du logement qui pèse particulièrement sur l'offre de logements sociaux et intermédiaires.

[17] Conférence permanente des présidents des 8 Régions du Bassin parisien

Le projet de loi n°1 (articles 12 et 13) définit les rôles respectifs de la Métropole de Paris et de la Région d'Ile-de-France en matière de logement. Le projet de loi n°3 (articles 31 et 32) définit celui des EPCI en matière de plan local d'urbanisme (PLU), c'est-à-dire de règles de constructibilité. Enfin la loi ne touche pas à la prérogative communale de délivrance des permis de construire. Ainsi ce sont **quatre niveaux de collectivités qui interviendraient sur le logement en Île-de-France**, l'Etat gardant la compétence tout en pouvant la déléguer.

Le projet de loi n°1 prévoit (art 45) qu'il ne peut y avoir **qu'un seul établissement public foncier de l'État dans une région**. Ainsi l'établissement public foncier d'Ile-de-France (EPFIF) devient-il compétent pour l'ensemble de la région.

10.1. Le dispositif proposé dans le projet de loi :

Le conseil régional d'Ile-de-France élabore un « **Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement » (SRHH)** qui traduit les orientations du SDRIF en la matière. Ce schéma fixe les objectifs globaux et leurs déclinaisons territoriales en matière de construction, rénovation, hébergement, développement équilibré du logement social, rénovation thermique, action pour les populations défavorisée, rénovation urbaine, requalification de quartiers anciens dégradés, lutte contre l'habitat indigne.

Ce schéma nécessite un « porter à connaissance » de l'Etat. Il est soumis pour avis au Comité régional de l'habitat (CRH[18]), ainsi qu'à tous les niveaux de collectivités concernés par le logement. Les programmes locaux de l'habitat (PLH), les contrats de développement territorial (CDT), les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les Plans locaux d'urbanisme (PLU), les cartes communales (ou les documents en tenant lieu) prennent en compte le SRHH.

La **Métropole de Paris** « soutient la mise en place de programmes d'action pour mieux répondre aux urgences sociales sur son territoire ». À cette fin, elle élabore un « **Plan métropolitain de l'urgence sociale** » dans le respect du SRHH en associant l'Etat et les départements. Ce plan définit une programmation pluriannuelle de réalisation des places d'accueil pour les personnes les plus fragilisées.

La métropole élabore également un « **Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement »**, compatible avec le SDRIF, qui prend en compte les orientations du SRHH. Ce plan est soumis pour avis au CRH, à la Région, aux Départements et approuvé par décret en Conseil d'Etat. Il décline pour chaque EPCI les objectifs du SRHH. Les PLH, CDT, SCOT, PLU, cartes communales doivent être compatibles avec ce plan.

La **Métropole de Paris** peut à sa demande (droit commun des métropoles) recevoir de l'Etat délégation d'un ensemble des compétences : attribution des aides à la pierre, gestion de tout ou partie du contingent préfectoral, gestion de la garantie du DALO, mise en œuvre des procédures de réquisition des locaux vacants, gestion de l'hébergement d'urgence. Ces compétences peuvent elles-mêmes être déléguées aux membres de la métropole par conventions d'objectif. La métropole peut aussi aider les collectivités locales à financer les équipements publics d'accompagnement des logements.

[18] Huit ans après la loi du 13 août 2004 instituant un Comité Régional de l'Habitat, l'Ile-de-France expérimente un élargissement de ce comité aux questions d'hébergement et d'accompagnement social, dans le cadre du Comité régional de l'hébergement et du logement (CRHL).

Elle peut enfin décider **d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain** et obtenir, pour les réaliser, la possibilité - par dérogation de l'Etat - de créer des Zones d'aménagement concerté (ZAC) et de délivrer des autorisations de construire. L'Etat peut également mettre ses Etablissements publics d'aménagement (EPA) à disposition (comme pour les Opérations d'intérêt national - OIN).

Les EPCI élaborent les PLU, ceux-ci devenant une compétence obligatoire des intercommunalités quelles qu'elles soient.

La politique de la ville monte également au niveau intercommunal comme compétence obligatoire des communautés d'agglomération et compétence optionnelle des communautés de communes. Par rapport aux souhaits exprimés à maintes reprises par le CESER, ces dispositions présentent de réelles avancées non sans risques toutefois, s'agissant des « franges régionales » notamment.

***ARTICLE 17** - Sous réserve de préciser les articulations entre les différentes instances qui seraient appelées à intervenir dans le domaine du logement et du foncier, le CESER considère que le dispositif proposé - un schéma régional définissant un cadre pour atteindre les objectifs, un plan métropolitain permettant sa réalisation sur la zone dense et des EPCI organisant l'urbanisation pour concrétiser localement ces objectifs - **apporte de réelles et nouvelles possibilités de mobilisation en faveur du logement**, possibilités qui font cruellement défaut jusqu'à présent. Il appuie à nouveau le choix d'un **Etablissement public foncier unique pour l'Ile-de-France,** permettant d'agir avec plus d'efficacité sur la régulation des prix du foncier, ainsi que sur l'accroissement et le rééquilibrage de l'offre de logement, non plus sur une fraction, mais sur l'ensemble du territoire régional.*

ARTICLE 18** - En revanche, le CESER s'inquiète de la difficulté que va rencontrer la partie hors Métropole de Paris, réduite aux « franges régionales », à maîtriser le développement de l'habitat. Il pointe le risque d'aggravation du développement en « tache d'huile ». En conséquence, il estime que le besoin d'une **instance de régulation de niveau régional** demeure, afin d'organiser les modalités de l'action des différents niveaux et de les coordonner. Il souhaite la désignation d'un **chef de file en matière d'habitat et de foncier**, ce qui irait dans le sens de son souhait de voir instaurer une **autorité organisatrice du logement de niveau régional.

Le CESER, tout en soulignant les réelles avancées en matière de logement apportées par les projets de loi, regrette que ceux-ci n'abordent pas différentes autres questions qui pourraient relever d'une loi de décentralisation :

- **la reconnaissance plus importante de la spécificité de l'Ile de-France**, qui conduirait l'Etat à déléguer au niveau régional une certaine capacité règlementaire (par exemple sur le zonage du logement social, l'adaptation des plafonds de l'aide au logement…etc.) ;
- une **incitation à l'association** des partenaires sociaux et organisations professionnelles intervenant dans le domaine du logement à l'élaboration du SRHH ;

- une **amélioration de l'observation foncière régionale** pour appuyer l'élaboration du SRHH, limitant les risques de spéculation foncière - particulièrement autour des gares du Grand Paris et dans la grande couronne - spéculation qui rendrait plus difficile l'atteinte des objectifs de développement durable et de développement équilibré de l'habitat. Cette amélioration permettrait d'utiliser au mieux les possibilités offertes par la loi de mobilisation du foncier du 18 janvier 2013.

ARTICLE 19 *- Le CESER s'inquiète, enfin, des différences de temporalités entre* ***l'urgence qui s'attache à produire du logement*** *et le temps nécessaire à l'aboutissement et à la mise en œuvre des trois projets de loi. Dans cette attente, il estime indispensable de réaliser une* ***programmation pluriannuelle*** *des dispositifs à mettre en place, qui tienne compte de cette urgence.*

11. Le transport

Le renforcement de la cohésion territoriale prend largement appui sur le levier que constitue un réseau de transport efficace, irrigant convenablement les territoires régionaux et interrégionaux et contribuant au désenclavement de secteurs défavorisés. La Région est désignée comme « chef de file » de l'organisation des transports terrestres.

En matière de transport public, la région Ile-de-France est concernée par des dispositions d'ordre général (projet de loi relatif au « développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale ») et par des dispositions spécifiques (projet de loi sur « la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles »), dispositions qui toutes concourent à élargir les **compétences des Régions** et des autorités organisatrices des transports au domaine de la **mobilité.**

11.1. Dispositions d'ordre général

Le projet de loi vise à accorder aux Régions[19] des compétences en matière d'exploitation, de gestion et de domanialité des transports ferroviaires. Il érige les autorités organisatrices des transports urbains en « ***Autorités organisatrices de la mobilité urbaine*** » en étendant leurs compétences au champ des transports de marchandises et à celui des usages partagés de l'automobile (auto partage) et autres moyens de transport alternatifs « *considérés comme moyens de déplacement complémentaires des transports collectifs* ».

En l'absence d'une autorité organisatrice de transport unique (ce qui n'est pas le cas pour l'Ile-de-France), il confie aux Régions le soin d'établir, en concertation avec l'Etat et les départements un « *Schéma régional de l'inter modalité*» qui coordonne à l'échelle régionale les politiques de mobilité conduites par les collectivités.

11.2. Dispositions spécifiques à l'Île-de-France

Le projet de loi vise à assurer une coordination entre la Société du Grand Paris (SGP) et le STIF en associant ce dernier à l'élaboration des documents pour la réalisation des opérations d'investissement relatives à la réalisation du réseau du « Grand Paris ».

[19] A l'exception de l'Île-de-France et de la Corse

Le STIF est également associé à chaque étape d'acquisition des matériels roulants en sa qualité de financeur.

S'agissant de la démarche des Contrats de développement territorial (CDT) associée au Grand Paris, le CESER s'interroge sur le rôle éventuel et la place du STIF dans la définition et la mise en œuvre, des nombreux projets de transport figurant dans ces contrats passés entre l'Etat et les collectivités[20].

Enfin, en matière de transports routiers, le projet de loi **autorise le STIF à passer avec des régions limitrophes, des conventions** pour organiser des services réguliers non urbains[21] sous conditions que ceux-ci ne viennent pas « *bouleverser l'équilibre économique des contrats de service public de transport terrestre de personnes existants* »

ARTICLE 20 - *En cohérence avec ses différents avis sur l'évolution du rôle et des compétences du STIF[22] et sur le PDUIF, le CESER appuie toute disposition visant à conférer à* ***l'autorité organisatrice son rôle de garant de la cohérence et de l'unicité du système de transport collectif et à l'élargir au domaine de la mobilité****. Il considère que cette nouvelle étape de décentralisation devrait s'accompagner d'une répartition différente des compétences entre le réseau régional « structurant » qui doit rester sous maîtrise du STIF et les lignes à caractère plus local assurant des dessertes adaptées aux besoins des bassins de vie dont l'organisation devrait être déléguée à des* ***Autorités Organisatrices de Proximité*** *(AOP), adossées à des structures de coopération intercommunale*

12. Le développement économique et l'emploi

Le projet de loi de « mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires » confère aux régions le rôle de chef de file du développement économique et des aides aux entreprises. Il fait également des Régions des acteurs majeurs de la politique menée en faveur de l'emploi et de la jeunesse en les rendant pleinement compétentes en matière de formation professionnelle et d'apprentissage et en leur conférant un rôle de coordination et d'animation du service public de l'orientation (cf. **13.3**). En situant la responsabilité de ces deux démarches sous une autorité unique, la Région, le projet de loi exprime un souci de **cohérence, de complémentarité et de lisibilité**, gages d'efficacité dans un **domaine prioritaire pour notre pays**.

La Région, en effet, au travers de l'adoption d'un Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDE2I), est en charge de coordonner les actions de développement économique des collectivités territoriales (et de leurs regroupements). Les autres entités publiques intervenant à divers titres dans ce domaine – les chambres consulaires notamment - doivent en tenir compte dans la définition de leurs stratégies et rendre leurs actions compatibles avec le SRDE2I.

[20] La Région et les départements concernés peuvent dorénavant, à leur demande, être signataires des CDT
[21] Il est précisé que ces conventions ne doivent pas « *bouleverser l'équilibre économique des contrat de service public de transport terrestre de personnes existants* »
[22] Rapport et avis n°2007-16 du 17 octobre 2016 « Perspectives d'évolution du rôle et des compétences du Syndicat des transports d'Ile-de-France » Jean-Michel PAUMIER – Daniel RABARDEL

Le SRDE2I est établi en concertation avec l'Etat, les collectivités, les organismes consulaires et les métropoles. Dans ce cadre, c'est la Région qui définit les régimes d'aide directe aux entreprises et qui décide de l'octroi de celles-ci. Deux autres modalités pour cette aide peuvent exister : le conventionnement entre la Région et les collectivités territoriales (et leurs regroupements) et la délégation de compétence.

Cela étant, lorsque la situation l'exige, la Région peut accorder des aides aux entreprises en difficulté lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population est en jeu. Cette démarche entre alors dans un cadre de contractualisation directe entre l'entreprise et la Région (conventionnement).

La loi prévoit enfin deux autres formes d'intervention de la Région dans ce domaine :

- elle peut verser des subventions aux organismes ayant pour objet exclusif de participer à la création ou à la reprise d'entreprises ;
- elle peut entrer dans le capital des entreprises commerciales à hauteur maximum de 33%.

Article 21** – Le CESER se félicite que la **Région**, en étant investie des responsabilités de **chef de file du développement économique**, soit confortée dans son engagement sur des politiques et des actions structurantes, essentielles pour préparer l'avenir. Il considère que le bloc de compétences que constitue l'ensemble « développement économique, formation et soutien à l'emploi » placé sous une autorité unique, la Région, est à la fois une reconnaissance de l'action conduite en la matière, un gage de cohérence et une garantie de performance de l'action publique dans ces domaines, considérés comme **priorité nationale.

Il souhaite que la création de la Métropole de Paris ne conduise pas à diluer, et par conséquent affaiblir, cette responsabilité, dans le contexte d'une stratégie métropolitaine distincte, considération qui devrait se traduire par une clause de mise en compatibilité de cette stratégie avec le Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDE2I).

***ARTICLE 22** - Le CESER recommande un **toilettage des dispositifs d'aide existants**, nécessitant un bilan exhaustif, appelé de ses vœux depuis longtemps (mais jamais réalisé jusqu'à présent), la création d'aides nouvelles devant s'articuler avec celles qui existent au niveau national. Il attire, en outre, l'attention sur la nécessité d'une **contractualisation précise entre les parties** reposant sur des critères d'attribution bien identifiés (mieux qu'actuellement) et un suivi de leur exécution. Il souhaite enfin que la question des financements, avec recours au « **guichet unique** », soit mieux précisée.*

13. La formation professionnelle, l'apprentissage et l'orientation,

Les politiques partagées de formation professionnelle, d'orientation et d'apprentissage sont traitées dans le deuxième projet de loi « ***Mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et promotion de l'égalité des territoires*** » (projet qui n'a pas encore été examiné par le Sénat). Elles sont regroupées dans le titre II consacré à « ***l'emploi et à l'avenir de la jeunesse*** »

Le projet de loi confirme et élargit les compétences de la Région dans ces domaines dont elle devient en quelque sorte le « chef de file ». Ces compétences, en effet, sont des enjeux importants en termes politique - la formation professionnelles est indissociable de la vitalité économique des territoires, et de l'épanouissement des individus - et financier pour les Régions.

Rappelons que l'Ile-de-France consacre près de 795 millions d'Euros pour la formation professionnelle et l'apprentissage, et 918 millions d'euros pour l'enseignement (sur un budget total de 4,6 milliards d'euros).

13.1. La formation professionnelle

Le texte a légèrement évolué entre la version 8 de février 2013 et le volet 2 du projet de loi, et devrait sans doute encore évoluer (des négociations entre partenaires sociaux sur la question de la formation professionnelle, inscrites dans l'agenda social du gouvernement, sont en cours).

Dans la continuité des précédentes lois de décentralisation, le projet institue un **service public régional de la formation professionnelle** que la Région organise et finance, affichage politique fort qui nécessiterait sans aucun doute un plus grand développement dans le texte de loi, et davantage de précisions sur les objectifs et les missions.

Il lui confère la responsabilité « ***du droit de toute personne à accéder à une formation professionnelle, afin d'acquérir un premier niveau de qualification, de faciliter son insertion professionnelle, sa mobilité ou sa reconversion*** », accès gratuit de surcroît pour une formation conduisant à un diplôme ou un titre professionnel équivalent au plus au baccalauréat professionnel.

Le projet par ailleurs élargit les responsabilités de la Région à des **publics spécifiques** dont la prise en charge est actuellement de la responsabilité de l'Etat à savoir :

- les personnes handicapées pour leur permettre d'accéder à la qualification professionnelle (le département se voyant attribuer le pilotage de la politique d'insertion professionnelle des personnes handicapées et la responsabilité des établissements et services d'aide par le travail – ESAT, relevant du code de l'action sociale et des familles) ;
- les français établis hors de France qui veulent se former sur le territoire métropolitain. Cela risque de concerner très peu de personnes, les français vivant et travaillant à l'étranger n'étant pas parmi les moins formés des salariés ;
- les personnes sous « main de justice ». L'Etat en prend en charge 2000 environ en Ile-de-France actuellement alors qu'il y aurait un potentiel régional d'environ 6000 personnes, ce qui aurait pour effet d'induire pour la collectivité des coûts supplémentaires ;
- les candidats à la validation des acquis de l'expérience (VAE) pour les accompagner dans leurs démarches via un réseau de centres et points d'information et de conseil. Ce réseau existe déjà en Ile-de-France. Il compte 22 sites répartis sur les 8 départements et sont animés par des opérateurs de centres de formation.

13.1.1. Achat de formations :

La Région se voit doter de la responsabilité de **la coordination des achats de formation**, pour son propre compte mais aussi pour le compte de pôle emploi.

Elle peut déléguer aux départements cette compétence. Il est reconnu sur cette question que le regroupement des achats de formation, dans les mains d'un même opérateur, serait source d'efficacité et d'économies.

Dès lors, on pourrait se poser la question d'**investir la collectivité régionale de la compétence exclusive de la commande publique** alors que le projet ne lui propose qu'une responsabilité de coordination.

La réflexion mériterait d'être approfondie, en y associant les partenaires sociaux, y compris les représentants de l'économie sociale et solidaire, qui, d'une manière générale, ont été insuffisamment consultés dans le processus d'élaboration de ce projet de loi.

13.1.2. Autres dispositions :

A titre anecdotique le texte prévoit également que les Régions peuvent acquérir le patrimoine immobilier utilisé par l'AFPA[23]. Cette disposition étant facultative, il est peu probable que la Région soit candidate à cette dévolution.

13.1.3. La question de la carte des formations professionnelles initiales :

La gestion de la carte des formations est actuellement de la responsabilité de l'Etat pour ce qui concerne l'enseignement secondaire général, les universités et les organismes de recherche. Elle est partagée pour l'enseignement professionnel et technologique avec les régions (hors personnels enseignants, gestionnaires, de direction et médico-sociaux).

Le projet de loi propose de faire évoluer les responsabilités dans l'élaboration de la carte des formations professionnelles initiales pour donner aux Régions, en quelque sorte, le dernier mot. C'est le sens de la proposition de réécriture de l'article L. 214-13 du code de l'éducation

En effet, aux termes **d'une convention annuelle** qui établit une liste d'ouverture ou de fermeture de sections de formations professionnelles initiales, « ***la Région arrête la carte des formations professionnelles initiales conformément aux choix retenus ».***

Cela pose, entre autres, la question de la capacité des Régions à établir un diagnostic fiable et une programmation des besoins de formations en lien avec les besoins en emplois en s'appuyant sur son outil de planification, le CPRDFP, la structure de gouvernance avec l'Etat, le CCREFP, et son prestataire de services, le GIP CARIF OREF[24]. (Voir infra pour l'évolution des deux outils régionaux).

Cela nécessiterait sans aucun doute aussi, au terme des processus d'élaboration de la carte des formations, de conclure entre les autorités académiques et l'exécutif régional des conventions établies sur des bases pluri annelles et non pas annuelles, comme le propose le projet de loi.

[23] Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes

[24] Groupement d'intérêt public (GIP) Centre d'animation, de ressources et d'information sur la formation (CARIF) dont l'Observatoire régional de l'emploi et de la formation (OREF) est un département.

Parmi les autres mesures, dans un registre différent (et qui auraient sans doute mérité d'être traitées dans des textes d'une autre nature et à un autre niveau), il est à noter que le projet de loi est attentif, dans le cadre des schémas consacrés à la formation professionnelle initiale, aux filières sanitaires et sociales ; il investit les Régions de nouvelles prérogatives comme **l'agrément des établissements de formations sociales** (pouvant être déléguées aux départements), ou **la détermination du nombre d'étudiants et d'élèves en première année pour les formations sanitaires** (détermination du volume des formations par profession).

Il rappelle la nécessité de favoriser les équilibres hommes/femmes dans les filières professionnelles, et de lutter contre l'illettrisme.

Il mentionne le cycle d'enseignement professionnel initial dispensé par les établissements d'enseignement artistique, compétence nouvelle qui, dans la loi de décentralisation de 2004, avait déjà été conférée à la Région ; mais qu'elle n'a jamais mis en œuvre.[25]

***ARTICLE 23** - Le CESER approuve la création d'un **service public régional de formation professionnelle,** mais estime que son rôle et ses missions doivent être précisés dans le projet de loi.*

*Il considère que ce service public, tout en intégrant les acquis positifs de notre système de formation actuel, devrait permettre une **meilleure lisibilité** des dispositifs existants, une prise en compte accrue des besoins de formation pour les demandeurs d'emploi et les jeunes sans qualification, et porter une attention particulière aux formations pour les **métiers du futur et les métiers « en tension ».***

Il rappelle que les attentes des partenaires sociaux sont fortes sur les droits des salariés à la formation professionnelle tout au long de la vie (droit attaché à la personne) quel que soit le niveau de qualification

*Le CESER apprécie l'obligation faite aux Régions de **garantir l'accès aux premiers niveaux de qualification** en instituant un droit spécifique et appuie l'élargissement de la responsabilité régionale envers des publics particuliers (handicapés, personnes « sous-main de justice », français établis hors de France…).*

13.2. L'apprentissage

Le projet de loi propose aux Régions un élargissement de leurs compétences d'une manière radicale dans ce domaine en décentralisant complètement les centres de formation des apprentis (CFA) dont la **Région aura la compétence exclusive, y compris leur création par voie règlementaire locale.** Cela vise les CFA dits « nationaux », à recrutement national, dont les conventions sont signées par l'Etat [26] et les organismes de gestion[27].Ces organismes décentralisés feront l'objet de nouvelles conventions entre la Région et les structures concernées se trouvant sur son territoire.

[25] Cf. rapport du CESER de la commission culture « les enseignements spécialisés de la musique, de la danse et du théâtre : vers une gouvernance régionale ? » rapporteur Patrick ARACIL - Juin 2011.
[26] En Île-de-France, un seul CFA serait concerné. Il s'agit de FORMAPRESSE, dédié aux métiers de la presse, de la radio, de la télévision.
[27] Gérés paritairement par les organisations professionnelles d'employeurs et les syndicats de salariés, des collectivités locales, des établissements publics, des chambres de commerce et d'industrie territoriales, des chambres des métiers et d'agriculture, des établissements d'enseignement privés sous contrat, des organisations professionnelles ou interprofessionnelles représentatives d'employeurs, des associations, des entreprises…

Les Régions pourront élaborer des **Contrats d'objectifs et de moyens (COM) avec l'Etat**, les organismes consulaires et les organisations représentatives d'employeurs et de salariés pour élaborer leurs politiques de l'apprentissage en fonction de leurs besoins. C'est ce que la Région Ile-de-France a déjà mis en œuvre en signant un COM avec l'Etat pour la période 2011/2015.[28]

ARTICLE 24 *- Le CESER estime que le projet de* ***renforcement de la compétence*** *régionale* ***en matière d'apprentissage****, en particulier par le transfert des CFA nationaux, gagnera en cohérence, mais n'aura que peu d'impact en termes de fonctionnement en Ile-de-France où une seule structure serait concernée. Il pose néanmoins la question de la* ***coordination de sections d'apprentissage*** *« hors les murs » établies dans plusieurs régions et issus d'une même organisation professionnelle.*

13.3. L'orientation :

Les Régions se verront attribuer la responsabilité de la **coordination du service public de l'orientation** pour mettre en réseau sur leur territoire « *les actions de tous les organismes participant au service public de l'orientation tout au long de la vie »,* consolidant ainsi son bloc de compétence large en matière de formation professionnelle, d'apprentissage, et de développement économique.

Caractérisé par une multiplicité d'acteurs[29], l'organisation actuelle du service public de l'orientation souffre d'un manque de cohérence et nécessite une coordination opérationnelle au plus près du terrain pour faciliter la formation et l'entrée dans la vie active des jeunes, ainsi que les mobilités professionnelles tout au long de la vie.

Le CESER d'Ile-de-France dans son rapport « Pour une politique régionale de l'AIO (Accueil, Information, Orientation) tout au long de la vie[30] » s'est soucié des conditions d'élaboration d'une véritable politique régionale d'orientation et a émis des propositions concrètes de mise en œuvre.

ARTICLE 25 *- Le CESER approuve le projet de transférer aux Régions la coordination des différentes structures qui participent au service public de l'orientation (SPO) mis en place par la loi n°2009-437 du 24 novembre 2009, dans le respect des compétences de l'Etat et des partenaires sociaux. Cette démarche exigera une* ***définition précise des objectifs et des stratégies à mettre en œuvre au niveau régional,*** *au moyen de ses outils de gouvernance et de planification (le Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles - CPRDFP et le Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle - le CCREFP). Sa mise en œuvre nécessitera une articulation efficace des dispositifs prenant en compte la diversité des publics (jeunes en formation initiale, demandeurs d'emploi, actifs en emploi dans le cadre de la formation tout au long de la vie etc.).*

[28] La Région Île-de-France compte 176 CFA proposant une formation pour des qualifications allant du CAP à Bac+5. Les effectifs, tous niveaux confondus, atteignent 79 036 individus en Île-de-France, 418 913 pour la France métropolitaine. (Données 2010).

[29] Les CIO pour les jeunes et les publics scolaires, Pôle emploi, les missions locales, les organisations professionnelles, les collectivités locales dont la Région, des associations etc.

[30] Rapport et avis n° 2009-02 du 16 mars 2009 présenté par Gérald LEHMANN.

13.4. La gouvernance

Au niveau national, il sera créé un **Conseil national de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle – CNEOFP** par fusion de deux autres conseils, le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie - CNFPTLV, et le Conseil national pour l'emploi - CNE). Le CNEOFP sera chargé d'assurer la concertation entre Etat, Régions, et organisations syndicales de salariés et d'employeurs sur les orientations et les stratégies mises en œuvre dans ces domaines.

Au niveau régional, le Comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle – CCREFP, sera remplacé par un **Comité de coordination régionale de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle - CCREOFP** et, de même le Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles – CPRDFP par le Contrat de plan régional de l'orientation et de la formation professionnelle **– CPRDOFP.**

L'importance du contrat de plan réside dans la programmation des besoins de formation professionnelle initiale et continue (y compris le cycle d'enseignement professionnel initial) à moyen terme.

13.5. Autres dispositions :

13.5.1. Enseignement supérieur et recherche :

La Région devra définir **un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation** « *qui détermine les principes et les priorités de ses interventions »,* et sera consultée sur la carte des formations supérieures.

En matière de recherche, « *elle fixe les objectifs des programmes pluriannuels d'intérêt régional … et détermine les investissements qui y concourent ».* Enfin *« elle fédère et coordonne les initiatives pour développer et diffuser la culture scientifique technique et industrielle ».*

Les **établissements de l'enseignement supérieur** font partie des équipements structurants, au cœur des **politiques d'aménagement du territoire** de la Région Ile-de-France. Celle-ci a inscrit son action dans un « livret d'orientation pour l'enseignement supérieur » constitutif du « schéma régional de la formation tout au long de la vie 2007/2013 » (document de planification non obligatoire actuellement). Elle cofinance des constructions et aménagements de sites[31] mais également prend part aux dépenses de recherche et de développement (R&D). La Région Ile-de-France a signé avec l'Etat le contrat de projets (CPER 2007/2013) dont l'enveloppe dédiée à l'enseignement supérieur atteint les 1400 millions d'Euros).

13.5.2. Délégation de compétence

Enfin le projet de loi prévoit la possibilité de transfert, par voie de convention, de la **compétence de construction, d'entretien et de fonctionnement** (accueil, restauration, hébergement), des collèges et des lycées, respectivement du département et de la Région, aux métropoles de droit commun (y compris les lycées professionnels ?).

[31] Exemples : réhabilitation de l'ENS à Paris, construction de l'IUT de Paris Diderot, des maisons de l'étudiant des Universités de Paris-Est Marne la Vallée et de Versailles Saint-Quentin …

Il apparaitrait étonnant que la Région se dessaisisse de cette compétence compte tenu qu'elle accompagne les politiques éducatives au sens large et depuis longtemps (notamment dans l'objectif de correction des inégalités territoriales). Le rapport du conseil régional, [32] dans son exposé liminaire, mentionne en tous cas cette option[33].

14. L'Europe et la gestion des fonds européens

Le projet de loi présenté par le gouvernement réaffirme le rôle pilote de la région dans le domaine du développement économique et introduit dans le projet de loi de « Mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion des territoires » une disposition selon laquelle, pour la période 2014–2020, « *L'Etat confie aux régions, à leur demande, tout ou partie de la gestion des programmes européens, soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion* » (disposition qui renvoie à un décret en conseil d'état).

Dans le cadre de la stratégie « Europe 2020, pour une croissance intelligente durable et inclusive » l'Union européenne prévoit de mettre à disposition des états membres, pour la période 2014/2020, les fonds Européens suivants :

- FEDER Fonds européen de développement économique régional ;
- FSE Fonds social européen ;
- FEADER Fond européen agricole pour le développement rural, et le FEAMP[34] Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

Les conditions de mise à disposition de ces fonds ont fait l'objet de la lettre du Premier ministre du 19 avril 2013, lettre dans laquelle sont précisés les modes de répartition et de gestion de ces fonds :

- la **gestion du FEDER sera confiée aux Régions**, sous réserve d'une enveloppe pour l'assistance technique nationale et des accords interrégionaux sur les programmes massifs ;
- la **gestion du FSE sera partagée** ; les régions bénéficient de 35% de l'enveloppe, l'Etat gérant les 65% restants dont a moitié sera déléguée aux départements dans la cadre d'un accord national avec l'**Assemblée des départements de France** (**ADF**).

Sur la période couverte par le CPER 2007–2013, les fonds Européens représentent au plan national 10,25 Mds€ et la région d'Île-de-France à ce titre a bénéficié de 63 millions d'€ de FEDER et de 15 Millions d'€ de FSE concentrés sur 10 territoires et orientés principalement sur la compétitivité et l'emploi au bénéfice du renforcement de la cohésion sociale et territoriale (stratégie de Lisbonne).

[32] Rapport n° CR 35-13 : « communication relative aux projets de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique »

[33] La Région Île-de-France gère 469 lycées publics et environ 9 000 agents techniques. Ces établissements accueillent près de 400 000 élèves dans le public. Les lycées privés sous contrat d'association avec l'Etat en accueillent près de 90 000.

[34] Le FEADER sera géré directement par les régions et l'Île-de-France n'est pas concernée par le FEAMP.

Prenant appui sur ses différents avis rendus a propos du bon usage des fonds structurels européens, le CESER rappelle l'attention qui doit être portée aux **implications de la politique européenne en matière de compétitivité, de cohésion sociale et d'emploi, en soutien aux politiques régionales.** Il considère à cet égard nécessaire d'insister sur :

- la prise en compte de la dimension urbaine et de la dimension aménagement du territoire dans la politique de cohésion sociale et territoriale soutenue par la commission européenne et souligne l'importance d'un pilotage régional, les zones urbaines en difficulté devant rester la priorité dans l'utilisation du FEDER et du FSE ;
- l'assouplissement et la simplification des règles d'instruction des dossiers et d'attribution des fonds européens pour permettre notamment une meilleure prise en compte des petits projets et ne pas risquer de pénaliser les territoires les plus fragiles.

***ARTICLE 26** - Le CESER se félicite de la possibilité offerte à la Région de pouvoir assurer tout ou partie de la gestion des programmes européens en qualité **d'Autorité de gestion** et d'optimiser ainsi l'utilisation de l'enveloppe des fonds structurels liés aux politiques européennes en matière de cohésion sociale et territoriale. Il réaffirme le principe de l'expérimentation tant en ce qui concerne la gestion du FEDER du FSE et du FEADER et encourage la Région dans cette démarche.*

***ARTICLE 27** - Dans la perspective du futur contrat de projets 2014–2020 (ou de ce qui en tiendra lieu), le CESER souligne l'importance pour la gestion de ces fonds d'une prise en compte de la dimension urbaine et de la dimension aménagement du territoire en direction principalement des secteurs géographiques en grande difficulté. La **Région Ile-de-France** doit à cet égard avoir un **rôle moteur dans la concertation et la négociation** avec l'ensemble des acteurs territoriaux, apportant ainsi, au-delà de sa responsabilité d'Autorité de gestion, une forme d'assistance en matière de simplification des procédures, au services des territoires et de leurs besoins.*

***ARTICLE 28** - Pour faire face à la montée de cette nouvelle charge, le CESER demande que les **moyens nécessaires** et qualifiés soient mis en place au sein de l'ensemble des services de la Région, voire des services d' Ile-de-France Europe.*

15. Les aspects financiers

Les trois projets de lois constitutifs de l'acte III de la décentralisation comportent des dispositions financières, les plus nombreuses visant à **encadrer davantage la procédure budgétaire.**

Le projet de loi « de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale » contient la majorité des aspects financiers. Les dispositions relatives à la « transparence et la responsabilité financières » des collectivités et prévoient notamment une expérimentation pour cinq ans de la certification des comptes des volontaires dont les produits de fonctionnement excèdent le seuil de 200 millions d'euros.

Des « conditions préalables étant nécessaires », la mise en œuvre serait d'ores et déjà repoussée de 3 ans après la publication de la loi.

Le projet de loi **encadre un peu plus la procédure budgétaire** en imposant que le débat d'orientation budgétaire obligatoire dans les communes de plus de 3 500 habitants s'appuie sur un rapport d'orientation budgétaire qui reprend de manière synthétique « certaines informations contenues dans les documents comptables et budgétaires afin de faire apparaître les orientations majeures en ce domaine ».

Ce document devra également porter sur la **gestion de l'endettement** et la structure de la dette, ainsi que, pour les communes de plus de 10 000 habitants, sur la structure et l'évolution des effectifs et des principaux postes de dépenses.

L'ensemble des collectivités et des groupements devront aussi joindre aux budgets primitifs et aux comptes administratifs « une présentation brève et synthétique des informations financières y figurant » à des fins d'information des citoyens.

Outre l'obligation de transmettre - dans un délai de 5 ans – les documents budgétaires par voie dématérialisée pour les collectivités et EPCI de plus de 50 000 habitants, l'article contraint l'exécutif à présenter une **étude d'impact pour toute opération d'investissement** supérieure à un montant qui sera fixé par décret.

Il est prévu, enfin, un compte-rendu de l'exécutif à l'assemblée délibérante des actions entreprises à la suite d'un **rapport de la chambre régionale des comptes** dans un délai d'un an après sa présentation.

Cette partie du texte impose également :

- à l'organe délibérant de « cantonner strictement ses décisions budgétaires dans les limites des équilibres arrêtés par le représentant de l'Etat, section par section, pour l'ensemble du budget lorsqu'il est amené à se prononcer à nouveau en matière budgétaire après que le budget a été réglé et rendu exécutoire par le préfet ou lorsque la collectivité a, dans un premier temps, adopté des mesures de redressement proposées par la chambre régionale des compte »
- la participation des collectivités aux amendes résultant de manquement de la France aux règles communautaires
- la création d'une commission des finances dans les communes de plus de 50 000 habitants

Enfin, et c'est un point très important le projet de loi prévoit une « **compensation financière des transferts de compétences inscrits dans la présente loi au coût historique d'exercice par l'Etat des compétences transférées »**. L'exposé des motifs du projet de loi apporte des précisions :

- les **droits à compensation** seront évalués sur la base de moyennes actualisées de dépenses exposées par l'Etat constatées sur une période dont la durée varie selon qu'il s'agisse de dépenses de fonctionnement (trois ans maximum) ou d'investissement (cinq ans minimum). Il renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer la durée exacte des périodes de référence précitées et les modalités de répartition entre les collectivités bénéficiaires du droit à compensation des charges d'investissement transférées notamment ;

- la **compensation financière des transferts** de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances. En outre, il instaure une garantie de non baisse des compensations en cas de diminutions des recettes fiscales transférées.

Or, si les projets de loi éclairent la concrétisation d'un certain nombre de perspectives, ils restent flous sur les réelles capacités des entités territoriales à financer les investissements et les charges de fonctionnement relevant de leurs nouvelles compétences. Ne sont pas non plus précisées, dans le cadre des chefs de file, les dispositions financières devant nécessairement accompagner ces nouvelles responsabilités.

***ARTICLE 29** - La question des ressources est au cœur des débats dans la mesure où l'élargissement des compétences des Régions doit s'accompagner de **nouvelles ressources « dynamiques », diversifiées, économiquement pertinentes,** en relation avec les compétences qui leur seraient dévolues. Ceci est particulièrement vrai pour la Région d'Ile-de-France (et pour les grandes métropoles en général) en regard de l'importance croissante de ses charges, alors qu'elle dispose d'un levier fiscal des plus réduits, dans un contexte de gel des dotations de l'Etat. Le CESER a maintes fois préconisé une **réforme des finances locales** allant dans le sens d'une plus grande autonomie financière et fiscale de la Région. Il considère que cette nouvelle étape de la décentralisation doit constituer une opportunité pour engager une remise à plat complète des ressources financières des collectivités territoriales et de la collectivité régionale en particulier, dans le cadre d'une **réforme de la fiscalité régionale** qu'il appelle de ses vœux.*

C'est dans ce sens que l'Exécutif s'est exprimé dans son rapport de présentation des projets de loi[35] : *« L'accroissement des compétences régionales dans plusieurs secteurs, comme le développement économique ou la formation professionnelle, ne sera pas sans incidence sur l'équilibre actuel de nos priorités régionales si de nouvelles ressources ne sont pas allouées. »*

Les projets de loi par ailleurs restent flous sur les **ressources dont la Métropole de Paris devrait bénéficier**. Si une dotation de fonctionnement lui était attribuée, encore serait-il nécessaire de préciser comment l'Etat, au moment où il envisage de demander aux collectivités une contribution exceptionnelle à l'effort de redressement des finances publiques, financera cette dotation et pour quel montant ? De même devra-t-il préciser la composition des autres ressources.

16. Le rôle et l'implication de la société civile et la place de la démocratie participative

Les projets de lois de décentralisation prévoient plusieurs dispositions destinées à renforcer la démocratie participative au niveau local, celle-ci étant le corollaire de tout acte de décentralisation. Ces dispositions sont contenues dans les projets de lois n°1 (modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) et n°3 (développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale).

[35] Rapport CR 35-13 du 17 avril 2013

Le renforcement de la démocratie locale voulu par le gouvernement se traduit dans les projets de lois par :

- **une multiplication des instances** représentant de la société civile et par l'élargissement des compétences des CESER
- une **exigence de transparence** et de responsabilité financières des collectivités territoriales
- un assouplissement du **droit de pétition** en faveur des électeurs (projet de loi sur développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale)
- une plus grande **accessibilité du citoyen aux données publiques**

Tout en souscrivant globalement à l'ensemble de ces dispositions, le CESER fait le choix de centrer sa réflexion sur le premier sujet, l'expression de la société civile dans toutes ses composantes, ses répercussions sur le fonctionnement de la collectivité régionale lui paraissant plus fortes.

16.1. La multiplication des instances de représentation de la société civile et l'élargissement des compétences des CESER

Le projet de loi de «Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » institue un **conseil de développement** réunissant les partenaires économiques, sociaux et culturels de la Métropole de Paris, lequel est consulté sur les principales orientations de l'établissement public. Ses modalités de fonctionnement sont déterminées par le règlement intérieur établi par le conseil métropolitain.

Le projet de loi relatif aux Solidarités territoriales et de la Démocratie locale **étend le dispositif des conseils de développement à l'ensemble des aires urbaines.** Ils seront composés de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs, s'administreront librement et seront consultés sur :

- l'élaboration du projet de territoire ;
- les documents de prospective et de planification résultant de ce projet ;
- la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable des territoires.

Ces conseils de développement pourront donner leur avis ou être consultés sur toute autre question relative au territoire. Les EPCI ayant décidé de leur création devront mettre en place les moyens nécessaires à leur fonctionnement.

Enfin, le projet de loi « de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale », ouvre la possibilité au président du Conseil régional de demander **au CESER d'évaluer les politiques publiques auxquelles la région participe**. Le CESER peut être saisi de demandes d'avis et d'études sur tout projet à caractère économique, social ou culturel ou intéressant l'environnement dans la région.

***ARTICLE 30** - Dans la continuité de son avis[36] « portant réflexion du CESER d'Ile-de-France sur la réforme territoriale en Ile-de-France », le CESER estime que toute réforme territoriale doit **s'accompagner d'un renforcement de la démocratie locale**. Il ne peut par conséquent que se réjouir de la création d'instances permettant l'expression de la société civile afin qu'elles prennent part à la réflexion en amont des décisions à prendre. Il y voit la reconnaissance de la capacité des structures qui la représentent à exprimer les préoccupations des acteurs locaux et à faire émerger l'intérêt général au bénéfice de la réflexion collective.*

***ARTICLE 31** - Le CESER souhaite que les domaines de compétence des différentes instances concernées soient clairement définis, de sorte que leurs travaux respectifs puissent se **coordonner de façon cohérente**, sans être redondants, voire concurrents. Il propose que, selon des modalités à définir, la seconde assemblée régionale puisse apporter son concours, en tant que de besoin, aux Conseils de développement, en **relayant celles de leurs préoccupations** dont le sens et la portée dépassent le champ de réflexion et d'action qui leur est imparti, pour s'ouvrir sur des problématiques **d'ordre régional**.*

Le CESER deviendrait ainsi une sorte de « référent » de la consultation en Île-de-France vis-à-vis des différentes instances représentant la société civile, pour les questions relevant de l'institution régionale.

***Article 32** - Le CESER voit avec satisfaction la reconnaissance, par voie de saisine, de ses compétences en matière d'**évaluation des politiques publiques** auxquelles prend part la Région. Cette nouvelle mission vient compléter, a postériori, celles que le CESER assure déjà, en amont, en matière d'analyse des perspectives et propositions pour l'orientation des politiques régionales. Le CESER serait en outre favorable à ce que la possibilité de saisine de cette assemblée soit élargie au Préfet de région sur toute question d'intérêt général concernant la région.*

17. Les conditions requises pour que la nouvelle étape de décentralisation soit effectivement gage d'efficacité de l'action publique

Les lois de décentralisation successives qui rompaient avec une longue tradition jacobine, n'ont pas seulement défini une architecture et une organisation institutionnelle nouvelles, elles ont surtout engagé un **mouvement irréversible de transformation du mode de décision publique e**t d'exercice du pouvoir aux différents niveaux où il s'exerce, du local à l'Etat.

Elles ont largement contribué à favoriser l'expression de la société civile et donné une place à « l'expression citoyenne » dans un processus de décision qui se veut plus démocratique car davantage participatif. Trente ans après les premières lois de décentralisation, dans un contexte de crise économique et de perte de confiance de nos concitoyens dans leurs institutions, dans quelle perspective de refondation s'inscrit cette nouvelle étape de décentralisation ?

[36] Rapport et avis n° 2009-10 du 24 septembre 2009 présenté par Denys DARTIGUES

A quels enjeux répond-elle et comment, sans vraiment remettre en cause le **modèle français d'organisation territoriale**, l'infléchit-elle en le réformant assez profondément au niveau des compétences attribuées aux différentes strates de ses institutions ?

Article 33 *- Par référence aux objectifs affichés, le CESER considère que, globalement, les projets de loi vont dans le bon sens : transferts de compétences aux institutions locales et régionales, plus large place faite à la concertation et au débat public, rôle accru des institutions régionales, concentration au sein d'une autorité régionale unique des décisions stratégiques pour l'avenir, reconnaissance du fait métropolitain, implication plus grande du citoyen dans le processus de décision…. autant d'orientations qui, en associant institutions politiques, acteurs économiques et sociaux publics et privés, société civile…à l'élaboration et la mise en œuvre des choix collectifs, sont de nature à emporter l'adhésion citoyenne. Le CESER souhaite cependant que les débats en cours au Parlement permettent d'aller plus loin dans le sens de la* ***simplification****, et par conséquent de la* ***lisibilité****, et contribuer ainsi à* ***réduire la dépense publique,*** *sans pour autant perdre en efficacité.*

Coordination, simplification et efficacité sont les maîtres mots de cette réforme. Cela étant, le contexte de crise multiforme que connaît la Nation dans son cadre européen appelle de la part des autorités publiques des **réponses rapides,** si l'on veut léguer aux générations à venir les conditions d'un **futur durable**

ANNEXES et BIBLIOGRAPHIE

ANNEXE 1 : La saisine du CESER et la méthode adoptée……45

ANNEXE 2 : La lettre de saisine du Président du Conseil régional - 24 avril 2013….47

ANNEXE 3 : L'acte III de la décentralisation – Eléments de contexte……49

ANNEXE 4 : Les trois projets de loi du 10 avril 2013 – Présentation générale……50

ANNEXE 5 : Les principales dispositions des projets de loi ……...51

ANNEXE 6 : Les territoires « réels » : unité urbaine, aire urbaine et bassin de vie…55

ANNEXE 7 : Caractéristiques de l'unité urbaine de Paris…….59

ANNEXE 8 : L'intercommunalité en Ile-de-France – Situation au 1er janvier 2013…..61

PRINCIPAUX ELEMENTS DE BIBLIOGRAPHIE……63

ANNEXE 1 : La saisine du CESER et la méthode adoptée

Par lettre du 21 mars 2013, le président du Conseil régional faisait part au président de notre assemblée de proposer à l'assemblée régionale, lors de la réunion plénière des 25 et 26 avril 2013 que (notre) « *institution soit saisie pour avis sur l'évaluation des transferts prévus dans la future loi pour notre collectivité ainsi que les conditions de sa mise en œuvre ».* Cette question a été débattue au bureau du CESER le 3 avril 2013 et a fait l'objet du relevé de décisions suivant : « *Les membres du Bureau approuvent le suivi, dans le cadre de la commission de l'Aménagement du territoire élargie, du dossier "projets de loi de décentralisation" avec la mise en place d'un* ***groupe de travail représentatif*** *des collèges…*».

Dans un second courrier daté du 24 avril 2013 (cf. **Annexe 2**), le président du Conseil régional concluait qu'à l'issue des débats auxquels a donné lieu la communication sur les « *projets de texte proposés aujourd'hui* », il souhaitait « *recueillir l'avis du CESER sur les projets de loi de décentralisation ainsi que les conditions de leur mise en œuvre* », élargissant ainsi l'objet de la saisine. Pour mener ce travail, les dispositions arrêtées par le bureau du CESER du 3 avril 2013 ont été appliquées.

Le groupe de travail

Le groupe de travail de la commission de l'Aménagement du territoire constitué autour du rapporteur et de la chargée de mission, Mme Delphine BERLING, se compose de :

- M. Patrick ARACIL (2ème collège)
- M. Francis CLINCKX (1er collège)
- M. Bernard DUTOIT (2ème collège)
- M. Denys DARTIGUES (1er collège)
- M. Jean-Loup FABRE (3ème collège)
- M. Serge MAS (2ème collège)
- M. Daniel RABARDEL (2ème collège)
- M. Marc REMOND (3ème collège)
- Mme Nicole SMADJA (4ème collège)
- Mme Nathalie THOMAS (3ème collège)
- M. Jean-François VEYSSET (1er collège)

Le rapporteur tient à exprimer toute sa gratitude aux membres de ce groupe de travail et à la chargée de mission qui ont ménagé ni leur temps ni leurs efforts pour contribuer efficacement à la préparation de ce dossier. Sans leur aide, leur disponibilité, la richesse et la justesse de leurs réflexions, ce travail n'eût pas été possible dans les délais particulièrement réduits où il a été mené. Qu'ils en soient chaleureusement et amicalement remerciés ainsi que l'ensemble des membres de la commission élargie, et tout particulièrement son président, Pierre MOULIE pour ses conseils éclairés et son soutien permanent.

Personnalité auditionnée

Le temps imparti pour mener à bien ce travail n'a pas permis d'auditionner des personnalités susceptibles de fournir des éclairages utiles et diversifiés sur les projets de loi et nous le regrettons.

Seul, **Jean-Michel THORNARY**, **Directeur Général des services de la Région**, répondant à notre sollicitation, est venu devant le groupe de travail nous apporter de précieux éléments d'appréciation sur les projets de loi, notamment sur la démarche et le contexte ayant présidé à leur élaboration. Nous l'en remercions très vivement.

ANNEXE 2 : Lettre de saisine du Président du Conseil régional du 24 avril 2013

îledeFrance

Conseil régional

Le président

Paris, le 24 avril 2013

Réf. : CRIF/JPH/GF/PG n°

Monsieur Jean-Claude BOUCHERAT
Président du Conseil Economique, Social et Environnemental Régional
29, rue Barbet de Jouy
75007 PARIS

Objet : Saisine du CESER sur les projets de loi de décentralisation présentés par le gouvernement le 10 avril 2013.

Monsieur le Président,

Porté durant la campagne présidentielle, le prochain acte de décentralisation voulu par le Président de la République a pour ambition de « clarifier, simplifier et organiser la carte territoriale », afin de « libérer les territoires » pour « libérer la croissance ».

Après de nombreux échanges avec les associations d'élus, et à l'issue du Conseil des Ministres du 10 avril dernier, le Gouvernement a présenté cette réforme en trois volets, qui feront chacun l'objet d'un débat et d'une adoption au Parlement.

En retenant cette méthode, le Gouvernement ouvre donc une longue période de débats parlementaires sur l'organisation des pouvoirs au sein de la République. Le Président de la République lui-même a souhaité que ces débats au Parlement permettent d'améliorer les projets de loi initiaux. Dans cette logique, la Région Ile-de-France, qui fait par ailleurs l'objet d'un chapitre spécifique au sein du premier volet du projet de loi sur la modernisation de l'action publique territoriale, doit être en capacité de s'exprimer et de faire entendre ses attentes.

Le 21 mars dernier, je vous informais de la tenue d'un débat lors de la prochaine séance plénière de l'assemblée régionale, dans le cadre d'une communication sur les projets de loi « décentralisation », dont vous trouverez ci-joint le rapport. A l'issue des débats, chacun a pu mesurer à la fois les attentes et les interrogations sur les projets de textes proposés aujourd'hui.

L'efficacité des politiques publiques, la cohésion et la solidarité des territoires ainsi que la clarification des dispositifs et des procédures doivent guider les choix du prochain acte de décentralisation. C'est le sens que souhaite lui donner la Région.

Conseil régional
33, rue Barbet-de-Jouy - 75859 Paris - cedex 07 SP
Tél. : 01 53 85 53 85 - Fax : 01 53 85 53 89
www.iledefrance.fr

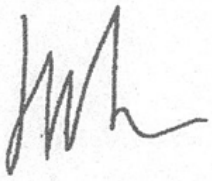
Au-delà de la nécessaire compensation à un juste niveau des charges transférées, et l'obligation pour les régions de retrouver une autonomie fiscale compatible avec la dynamique des dépenses qu'elles doivent assumer, la répartition des nouvelles compétences dont feront l'objet les Régions doit vraisemblablement être clarifiée.

En rétablissant la clause de compétence générale, le Gouvernement affirme sa confiance dans les collectivités pour redéfinir efficacement les politiques publiques. Les collectivités locales sont incitées à s'entendre entre elles et à s'organiser librement pour rendre leurs compétences respectives cohérentes. Les niveaux et modalités d'intervention des acteurs locaux seraient ainsi élaborés localement dans le cadre des conférences territoriales de l'action publique (CTAP). La réussite de ce schéma nécessite visiblement une répartition sans ambiguïté des responsabilités de chaque échelon territorial. A ce titre, les Régions doivent être clairement légitimées comme échelon moteur de la croissance et de la compétitivité.

Le renforcement des intercommunalités et la reconnaissance du fait métropolitain pour les grandes aires urbaines traduisent, par ailleurs, l'impératif d'une approche territoriale rénovée intégrant la spécificité des territoires. S'agissant de l'Ile-de-France, les dispositions, notamment en matière de logement, doivent intégrer la grande diversité francilienne pour ne pas développer une démarche excluante et largement inopérante.

Ces quelques exemples illustrent largement l'ampleur des enjeux auxquels nous devons répondre. Il s'agit également de préparer l'institution régionale aux nécessaires évolutions de son fonctionnement et de son organisation. Je souhaite par conséquent recueillir l'avis du CESER sur les projets de loi de décentralisation ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Jean-Paul HUCHON

ANNEXE 3 : L'Acte III de la décentralisation – Eléments de contexte

Communément présentée comme l'acte III de la décentralisation, après les lois « Deferre » (1982), « Chevènement » (1999) et « Raffarin » (2004), cette nouvelle étape consiste à redéfinir et clarifier les domaines de compétence des différents niveaux d'organisation institutionnelle, avec en corollaire la recherche d'une meilleure articulation de leurs objectifs et de leurs moyens, dans le cadre d'un approfondissement de la décentralisation.

L'ambition affichée est d'optimiser l'efficacité de l'action publique, de la rendre « moins coûteuse » et de faire en sorte qu'elle soit **plus lisible pour les citoyens,** en apportant davantage de « *clarté entre l'Etat et les collectivités et entre les collectivités elles-mêmes dans l'exercice de leurs compétences respectives* ».

Au-delà de ces aspects de simplification, de clarification, et de plus grande « proximité » entre les institutions et le citoyen, la démarche est présentée comme une contribution au redressement économique par une implication accrue des collectivités, au bénéfice de l'emploi et de la compétitivité des entreprises.

Enfin, le projet dans son ensemble vise à renforcer les solidarités entre territoires, cette réforme devant traduire la volonté de réduire les inégalités sociales et territoriales, condition du renforcement de la cohésion nationale.

Dans sa version initiale référencée *« NOR : RDFX1306287L/Rose-1* » transmise par le Gouvernement au Conseil d'Etat le 13 mars 2013, l'avant-projet de loi « **de décentralisation et de réforme de l'action publique** » était divisé en cinq parties :

- mobiliser les territoires au service de la croissance
- promouvoir l'égalité des territoires
- clarifier les responsabilités des collectivités territoriales et de l'Etat
- conforter les dynamiques urbaines et territoriales
- approfondir la transparence de l'action locale

Le projet proposait une refonte importante et complexe de l'organisation institutionnelle comportant de multiples impacts en matière de gouvernance territoriale, à travers des dispositions spécifiques en matière de répartition des compétences.

Présenté en conseil des ministres le 10 avril 2013, l'avant-projet a été divisé en **trois projets de loi** qui vivront séparément leur parcours parlementaire mais qui, transmis simultanément au Sénat, constituent un tout cohérent et indissociable au bénéfice de l'efficacité collective.

ANNEXE 4 : Les trois projets de loi transmis au Parlement le 10 avril 2013 Présentation générale

Nota important : juridiquement, le projet de loi est obligé de tenir compte des dispositions de la loi du 16/12/2010 portant réforme territoriale. Il en supprime ou modifie certains dispositifs mais tout ce qui n'est pas traité dans le présent projet se trouve par conséquent maintenu.

Sur un plan général, les projets de loi rétablissent la clause de compétence générale (supprimée pour les départements et les régions, dans la loi du 16/12/2010) mais, en contrepartie de ce rétablissement, introduisent un dispositif nouveau : les collectivités « Chef de file » par grandes compétences[37].

- pour le **département,** les responsabilités d'**action sociale et de développement social**, d'autonomie des personnes, de tourisme, d'aménagement numérique et de solidarité des territoires
- pour la **Région**, le **développement économique**, la formation professionnelle et l'apprentissage. La Région se verrait ainsi conférer un rôle de coordination et d'animation du « ***service public de l'orientation*** »
- enfin, pour la **commune**, l'amélioration de la qualité de l'air et la mobilité durable

La désignation des « chefs de file » est associée à un mécanisme dont on peut considérer qu'il introduit une forme de tutelle d'une des collectivités sur l'autre.

Ce dispositif - avec l'objectif de mieux coordonner les interventions des différentes collectivités, par le biais d'un ***pacte de gouvernance*** *(constitué de schémas d'organisation sectoriels, destinés à déterminer les niveaux et modalités d'intervention des acteurs locaux)* - prévoit de possibles délégations de compétences entre collectivités mais limite fortement les possibilités, pour la collectivité qui n'est pas chef de file, de recourir à la clause de compétence générale[38].

On notera, par ailleurs, qu'il n'y a pas de chef de file pour nombre de compétences ; en particulier, il n'en existe pas en matière d'habitat/hébergement.

Enfin, la réforme introduit une instance nouvelle : les **conférences territoriales de l'action publique.**

[37] Le principe du « chef de file » est prévu par la Constitution (art 72) mais est sans application effective à ce jour

[38] Extrait article 5 de la loi *« Si, dans un domaine de compétences mentionné au premier alinéa du III, la conférence territoriale de l'action publique n'a pas débattu du projet de schéma d'organisation….aucun projet, dans le domaine de compétence concerné, ne peut bénéficier d'un cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement par la région et un département de la région, sauf en ce qui concerne les opérations figurant dans les contrats de projet Etat-région et les opérations dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'Etat ou de ses établissements publics. »*

ANNEXE 5 : Les principales dispositions des trois projets de loi

Projet de loi n°1 : « Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des Métropoles »

Le texte du projet de loi comporte de nombreuse dispositions générales mais aussi des dispositions qui ne concernent que l'Ile-de-France.

Au titre des dispositions générales

- La coordination de l'ensemble des actions publiques se ferait à l'échelle régionale, au sein d'une « *Conférence territoriale de l'action publique* », présidée par le président du Conseil régional. Celle-ci rassemblerait les représentants de l'ensemble des exécutifs locaux – régions, départements, métropoles, agglomérations –, ainsi que des délégués de maires et de communautés de communes, et un représentant de l'Etat (le Préfet). Cette instance conclurait un « *Pacte de gouvernance territoriale »,* outil de mise en cohérence des compétences de niveau local sous l'égide d'une collectivité « *Chef de file » ;*
- L'attribution aux EPCI compétents en matière de voirie d'un pouvoir de police spécial serait automatique (compétence circulation et stationnement sur les voies communales et intercommunales à l'extérieur des agglomérations et délivrance des autorisations de stationnement aux exploitants de taxi) ;
- Le projet de loi prévoit le cadre de transferts de personnel (avec droit d'option) de l'État et des collectivités locales découlant des modifications de compétence ainsi que les compensations financières qui en découlent ;
- La modification du seuil de création des Communautés urbaines (CU) et l'accroissement de leurs compétences ;
- Le projet impose la fusion des Établissements publics fonciers en un établissement unique au niveau régional.

Au titre des dispositions spécifiques à l'Ile-de-France

- Il est reconnu l'existence d'une agglomération au sens « morphologique » du terme avec la création de la **Métropole de Paris** ;
- Il est prévu l'achèvement de la carte de l'intercommunalité avec la constitution d'EPCI d'au moins 300 000 habitants dans les départements de la petite couronne ;
- Un fonds de solidarité pour les départements de la région Ile-de-France est créé ;
- Le projet prévoit une coordination du syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) et de la société du Grand Paris (cohérence des programmes et opérations d'investissement) ;
- Le projet arrête des dispositions relatives à la gestion du site de La Défense (clarification des missions et du régime des biens) ;
- Le projet prévoit des dispositions relatives au logement en Ile-de-France (conditions d'une amélioration de la création de logements sur le périmètre de l'Ile-de-France).

Ce premier volet dresse, en outre, l'armature de la réorganisation territoriale. Il reconnaît en particulier le « fait urbain » en instituant un **statut de « Métropoles »** pour les 13 agglomérations françaises de plus de 400 000 habitants en leur donnant les « *atouts dont elles ont besoin pour exercer pleinement leur rôle en matière de développement économique, d'innovation, de transition énergétique et de politique de la ville* ».

La métropole est un nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre doté de compétences accrues par rapport aux Communautés urbaines avec l'objectif de *« regrouper plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion à l'échelle nationale et européenne*. »

En particulier, les métropoles constituent un des piliers de la décentralisation puisqu'elles peuvent se voir déléguer, par l'État, l'attribution des aides à la pierre, la garantie du droit au logement décent, la gestion du contingent préfectoral, le droit de réquisitionner des locaux vacants, la gestion des dispositifs concourant à l'hébergement des personnes sans domicile ou éprouvant des difficultés à se loger en raison de leurs ressources (veille sociale, centres d'hébergement d'urgence, centres d'hébergement et de réinsertion sociale, pensions de familles, etc…)

Les agglomérations de **Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence** quant à elles feraient chacune l'objet d'un **statut particulier** adapté à leur avancement en matière d'organisation métropolitaine.

- La **Métropole de Paris** serait un syndicat mixte qui regrouperait la Ville de Paris et les EPCI à fiscalité propre de l'*unité urbaine* [39](Cf. **Annexe 6**) de la région d'Ile-de-France ; Ce syndicat mixte ne constituerait pas une collectivité territoriale (en particulier, il n'aurait pas d'autonomie fiscale). Ses compétences sont limitées à la mise en œuvre de programmes d'aménagement et de logement, aux programmes d'action des collectivités locales et de leurs groupements (EPCI) en faveur de la transition énergétique et à la mise en place de programmes d'action pour mieux répondre aux urgences sociales sur son territoire.
- La **Métropole d'Aix – Marseille – Provence** serait un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui se substituerait aux actuels six EPCI.
- La **Métropole de Lyon** deviendrait une collectivité territoriale à part entière exerçant sur son territoire, outre les compétences propres à la Métropole), l'ensemble des compétences actuellement exercées par le département.

Projet de loi n° 2 : « Mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et promotion de l'égalité des territoires »

Le second volet redéfinit les compétences et responsabilités des régions et des départements. Les Régions se verraient confier, en qualité de « *chefs de file du développement économique* », la responsabilité de l'ensemble de la **filière économique.** Le projet de loi fait notamment des Régions des acteurs majeurs de la politique menée en faveur de l'emploi et de le jeunesse en les rendant pleinement compétentes en matière de formation professionnelle et d'apprentissage et en leur conférant un rôle de coordination et d'animation du « *service public de l'orientation »*.

[39] Définition INSEE : l'unité urbaine est une agglomération de plus de 2000 habitants sur un territoire défini par la continuité du bâti tel qu'aucun bâtiment n'est éloigné de plus de 200 mètres du bâtiment voisin. Les caractéristiques de l'unité urbaine de Paris sont décrites à l'annexe

Elles devront à cet égard s'accorder avec les métropoles qui se voient également en responsabilité sur le *"développement économique"* et auront par conséquent à définir leurs propres priorités sans pour autant s'exonérer de l'accord des Régions. L'Etat en outre confie aux Régions pour la période 2014–2020 le rôle d'autorité de gestion des Fonds Européens, rôle qu'elles peuvent déléguer aux départements pour les actions relevant du Fonds social européen (FSE)

Ce volet confère aux départements le rôle de « *chefs de file de la solidarité territoriale »* en leur confiant le soin d'élaborer, avec l'Etat, un **schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public** sur leur territoire. Il élargit le champ de l'assistance des départements aux communes, en matière d'aménagement du territoire et à l'habitat. Il prévoit enfin le développement de « *maisons des services au public* ».

Projet de loi n° 3 : « Développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale »

Le troisième volet du projet de loi comporte des dispositions relatives au **transport** visant à accroître notamment les compétences des Régions en matière d'exploitation, de gestion et de domanialité des transports ferroviaires. Il confie aux Régions le soin d'établir, en concertation avec l'Etat, un « *Schéma régional de l'inter modalité*». Il érige les autorités organisatrices des transports urbains en « *Autorités organisatrices de la mobilité urbaine* » en étendant leurs compétences au champ des transports de marchandises et à celui des usages partagés de l'automobile (auto partage) et autres moyens de transport alternatifs « *considérés comme moyens de déplacement complémentaires des transports collectifs* ».

Ce volet instaure par ailleurs un **Haut Conseil des territoires**, organe consultatif rassemblant les représentants des collectivités territoriales et de l'Etat, en charge de porter des avis sur la politique du gouvernement à l'égard des collectivités territoriales et sur tout projet de texte règlementaire ou toute proposition d'acte législatif de l'Union européenne intéressant les collectivités territoriales.

Le projet vise également à **renforcer la démocratie locale** en permettant aux citoyens d'avoir une meilleure compréhension de l'organisation de l'action publique et favorisant leur participation à la vie de leur cité. Il élargit notamment les conditions d'exercice du droit de pétition locale et renforce la transparence de l'action locale. Il comporte à cet égard des dispositions concernant la démocratie locale et la participation citoyenne dont celles visant à étendre le dispositif des **Conseils de développement** à l'ensemble des aires urbaines et consolider leur rôle et leurs missions auprès des territoires. Il confirme également la possibilité, pour le président du Conseil régional, de saisir le **CESER** de demandes d'avis « sur tout projet à caractère économique social ou culturel ou intéressant l'environnement dans la région ». Il ouvre par ailleurs au président du Conseil régional la possibilité de le saisir aux fins « d'évaluer les politiques publiques auxquelles la Région participe ».

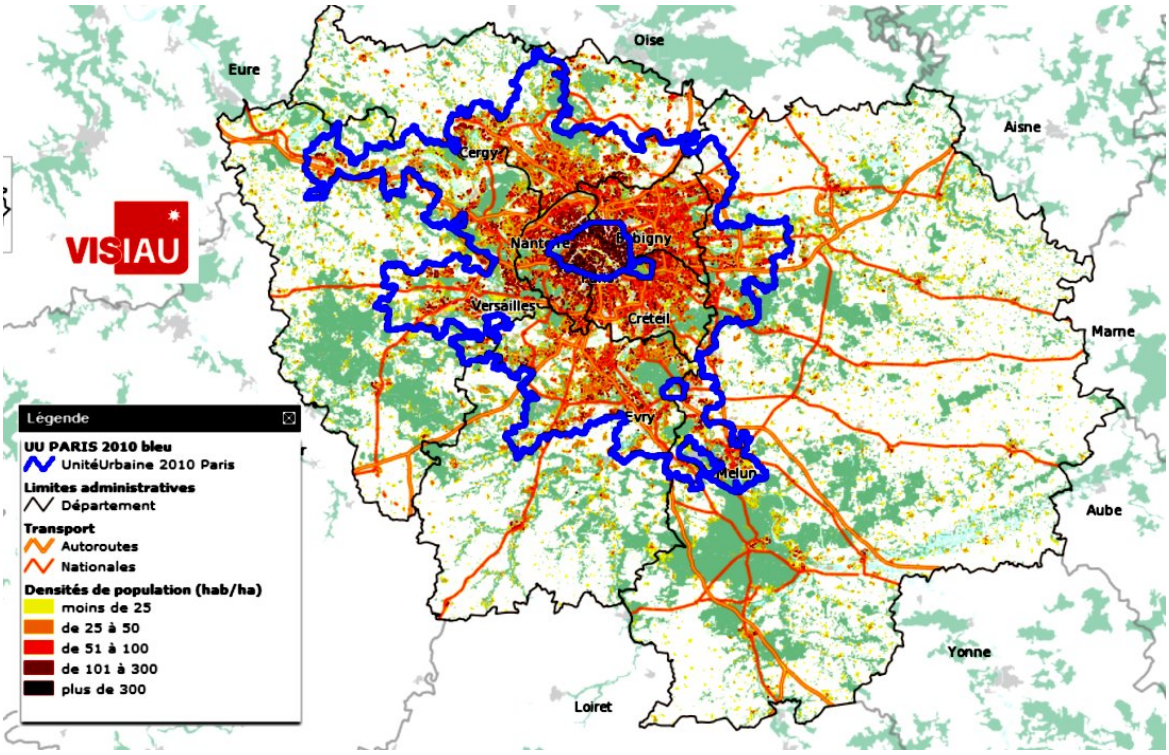
ANNEXE 6 : Les territoires « réels » : unité urbaine, aire urbaine et bassins de vie

Les territoires « de vie » de nos concitoyens s'articulent autour des limites administratives communales voire départementales d'une part mais aussi et surtout autour de territoires plus vastes, tous différents, selon que l'on s'attache aux critères d'urbanisation, d'emploi ou d'équipements et de services courants.

Intuitivement, on serait tenté de penser que le terme de « bassin de vie », fréquemment utilisé, peut permettre, à lui seul de définir les limites de ces territoires. Mais comme le rappelle à juste titre l'IAU[40], *« Ce terme recouvre **plusieurs réalités** : bassin d'équipement, zone de chalandise, zone d'attraction ou de services, bassin de vie quotidienne ou bassin de proximité. La définition d'un bassin de vie induit le plus souvent l'identification d'une centralité au sein d'un territoire et une notion d'accessibilité à des services. Il est difficile de faire émerger une géographie unique des bassins de vie. Leur périmètre peut varier d'une thématique à l'autre : un centre hospitalier ne recouvre pas le même territoire qu'un lycée. Au sein de l'agglomération centrale de l'Ile-de-France, cette notion est encore plus délicate à circonscrire en raison de la densité exceptionnelle d'habitants, d'emplois et d'équipements. »*

Il est nécessaire de disposer de **critères objectifs** pour définir les limites de ces territoires supra-communaux et il en existe aujourd'hui trois :

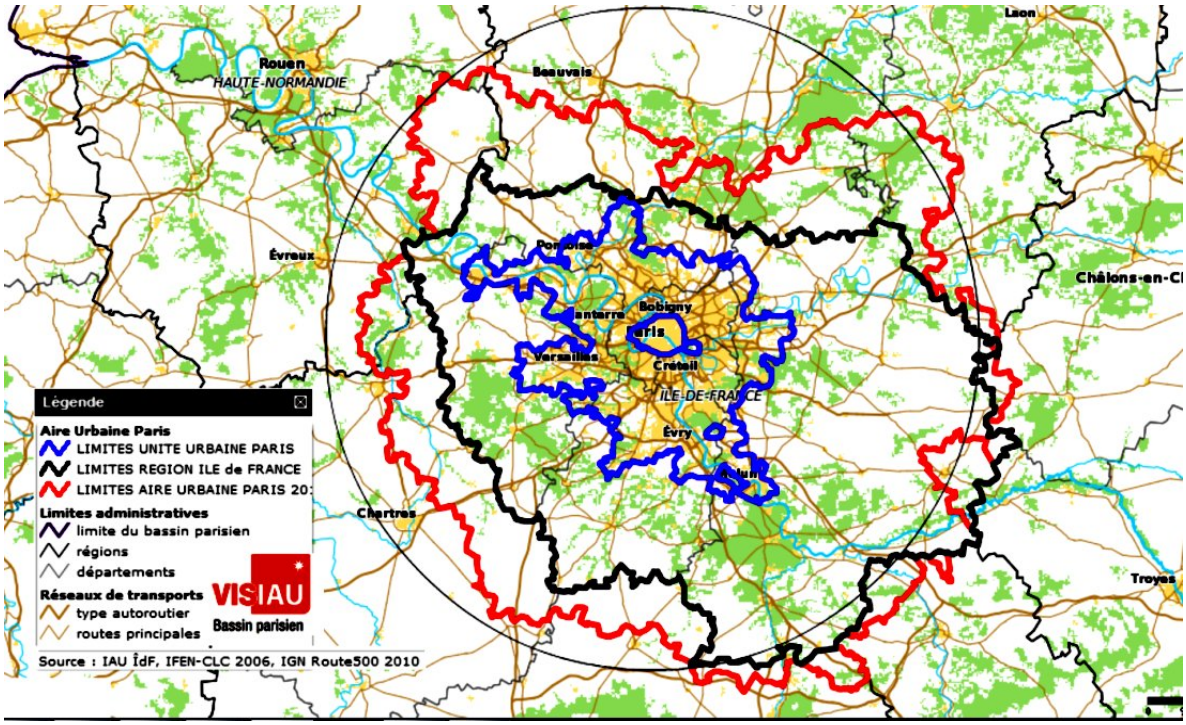
Un **critère fondé sur l'urbanisation** telle qu'on la constate. C'est **l'unité urbaine** (UU) qui correspond à une définition morphologique communément adoptée au plan international. L'analyse (réalisée à partir des bases IGN - photo aériennes ou satellite) est actualisée tous les 10 ans.



[40] Étude « Bassin de vie et Déplacements » -septembre 2008.

En 1999, l'UU Paris (Insee n°00851) comptait 396 communes. En 2010, l'extension continuelle de l'urbanisation portait ce nombre à 412. La définition officielle peut être ainsi résumée « *La notion d'unité urbaine repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle* ***unité urbaine*** *une commune ou un ensemble de communes présentant une* ***zone de bâti continu*** *(pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants ».*A noter que l'unité urbaine/Métropole de Paris est plus importante en population que celle de Londres (moins de 9 millions d'habitants) mais est devancée par celle de Moscou.

Un **critère fondé sur les déplacements domicile-travail** tels qu'on les constate : C'est **l'aire urbaine** (AU) qui découle d'une analyse des fichiers (recensement et impôts) qui est actualisée tous les 10 ans.



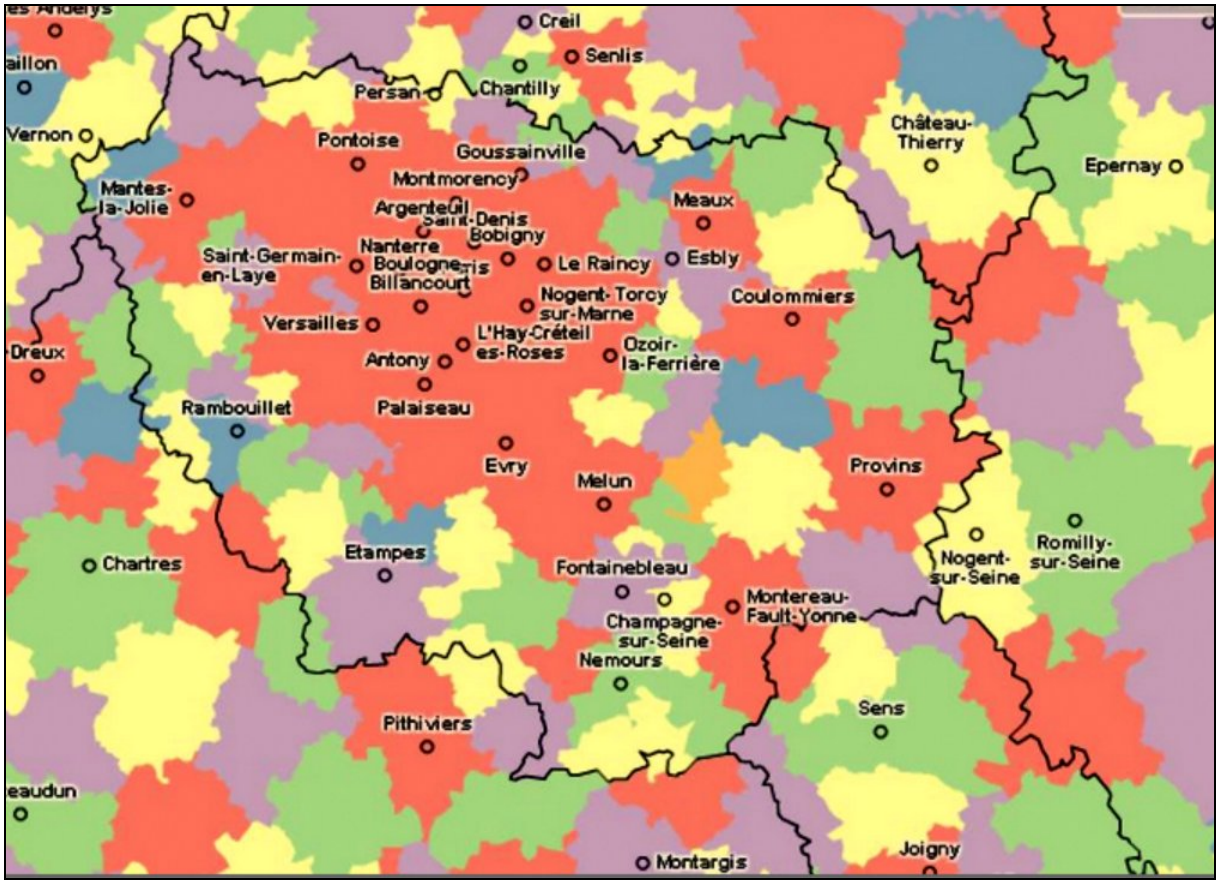
En 1999, l'AU de Paris (Insee n°01) comportait 1 584 communes et 11,2 millions d'habitants. En 2010, 12,1 millions d'habitants vivent dans l'aire urbaine de Paris qui comporte 1798 communes dont 532 hors de la région Ile-de-France[41]. Entre 1999 et 2009, 214 nouvelles communes[42] ont intégré le périmètre de l'AU et la population ainsi couverte a augmenté, en 10 ans de plus de 805 000 habitants. L'aire urbaine est ainsi définie par l'Insee (en cohérence avec la définition internationale des LUZ - « *lager urban zone »* - qui concerne les « aires métropolitaines ») : « *Une grande aire urbaine est un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci ».* Selon l'IAU, l'aire urbaine de Paris se situe aujourd'hui au 20e rang des *aires métropolitaines* les plus peuplées du monde.

[41] 15 communes du Provinois (au total 19 500 hab.) n'appartiennent pas à l'AU de Paris. Hors Île-de-France, les 532 communes sont localisées de la façon suivante : 66 dans l'Aisne, 89 dans l'Eure, 109 dans l'Eure et Loir, 53 dans le Loiret, 7 dans la Marne, 182 dans l'Oise, 1 dans la Seine-Maritime et 15 dans l'Yonne

[42] Dont 8 communes franciliennes des secteurs de Nemours et Montereau-Fy représentant près de 50 000 habitants

Enfin un **critère fondé sur la zone d'attraction des équipements et services** tels qu'on peut les constater. C'est le *Bassin de Vie* (BV) que l'Insee définit ainsi (définition non reconnue au plan international) : *« Le découpage de la France « en bassins de vie » a été réalisé pour faciliter la compréhension de la structuration du territoire de la France métropolitaine. Le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants*[43] *»* lesquels sont classés en 6 grands domaines : *« services aux particuliers, commerces, enseignement, santé, sports-loisirs-culture et enfin transports. ».* Au terme de ce découpage, les communes de l'Ile-de-France sont rattachées à 65 bassins de vie[44] dont celui de Paris (Insee n°75056) comprend 564 communes pour une population de 10,5 millions d'habitants (152 communes de plus que l'UU représentant 158 000 habitants).

Nota : sur la carte ci-dessous (source territoires.gouv.fr-DATAR) deux bassins de vie limitrophes ont une couleur différente. Il apparait clairement que dans les franges régionales, les habitants s'affranchissent, dans leur vie courante, des limites administratives.



Le choix de « segmentation métropolitaine » retenu dans le projet de loi est celui de l'aire urbaine mais seulement pour les agglomérations de province. Pour **l'Ile-de-France**, le choix retenu est celui de **l'unité urbaine**.

[43] Depuis 2012, la définition française du *Bassin de Vie* ne comporte plus aucune référence à l'accès à l'emploi.
[44] 52 en Île-de-France et 13 dans les départements limitrophes, lesquels attirent 56 communes. A noter que le débordement d'un bassin de vie limitrophes s'observe autant dans un sens que dans l'autre.

ANNEXE 7 : Caractéristiques de l'unité urbaine de Paris

Rappel : L'unité urbaine correspond à une définition morphologique communément adoptée au plan international. L'analyse (réalisée à partir des bases IGN - photo aériennes ou satellite) est actualisée tous les 10 ans. En 1999, l'UU Paris (n°00851) comptait 396 communes. En 2010, l'extension continuelle de l'urbanisation portait ce nombre à 412.

Population	ensemble Ile-de-France (11)	Métropole (UU Paris n°00851)	part de la métropole dans l'ensemble IDF	IDF hors METROPOLE	part du reste IDF
Population en 2009	11 728 240	10 413 386	88,8%	1 314 854	11,2%
Densité de la population (nombre d'habitants au km²) en 2009	976,4	3 660,50		143,43	14,7%
Superficie (en km²)	12 012,30	2 844,80	23,7%	9 168	76,3%
Nombre de ménages en 2009	4 932 463	4 432 137	89,9%	500 326	10,1%
Sources : Insee, RP2009 et RP1999					
Population estimée au 1er janvier 2012	11 914 812	///			
Naissances domiciliées en 2011	182 285	165 275	90,7%	17 010	9,3%
Décès domiciliés en 2011	70 873	61 789	87,2%	9 084	12,8%
/// : information(s) non disponible(s) pour *Sources : Insee, état civil et estimations*					

Logement	ensemble Ile-de-France (11)	Métropole (UU Paris n°00851)		IDF hors METROPOLE	
Nombre total de logements en 2009	5 417 279	4 859 336	89,7%	557 943	10,3%
Résidences principales en 2009	4 935 141	4 431 714	89,8%	503 427	10,2%
résidences secondaires (y compris les logements occasionnels) en 2009	143 119	124 088	86,7%	19 031	13,3%
logements vacants en 2009	8 587	7 445	86,7%	1 142	13,3%
Part des ménages propriétaires de leur résidence principale en 2009, en %	47,5%	45,0%	85,0%	69,3%	15,0%
Source : Insee, RP2009 exploitation					
Nombre total de logements (résidences principales + logements vacants) en 2009	*5 260 178*	*4 723 275*	89,8%	*536 903*	10,2%
stock pour 1000 hab	*449*	*454*		*408*	
pm : La moyenne "France métropolitaine" est de xx pour 1000 habitants					

Revenus	ensemble Ile-de-France (11)	Métropole (UU Paris n°00851)		IDF hors METROPOLE	
Revenu net déclaré moyen par foyer fiscal en 2009, en euros (1)	29 808 €	29 916 €			
Foyers fiscaux imposables en % de l'ensemble des foyers fiscaux en 2009 (1)	63,3%	63,0%			
Médiane du revenu fiscal des ménages par unité de consommation en 2010, en euros (2)	21 791 €	21 607 €			
Sources : *(1) DGFiP, Impôt sur le revenu des* *(2) Insee - DGFiP, Revenus fiscaux*					

Emploi - Chômage	ensemble Ile-de-France (11)	Métropole (UU Paris n°00851)		IDF hors METROPOLE	
Emploi total (salarié et non salarié) au lieu de travail en 2009	5 650 312	5 276 747	93,4%	373 565	6,6%
dont part de l'emploi salarié au lieu de travail en 2009, en %	90,3%	90,6%			
Taux d'activité des 15 à 64 ans en 2009	75,2%	75,2%			
Taux de chômage des 15 à 64 ans en 2009	10,9%	11,2%			
Sources : Insee, RP2009 et RP1999					
Nombre de demandeurs d'emploi de catégorie ABC au 31 décembre 2011 (1)	756 142	690 556	91,3%	65 586	8,7%
dont demandeurs d'emploi de catégorie A au 31 décembre 2011	*531 791*	*486 585*	91,5%	45 206	8,5%
Sources : *(1) Pôle emploi, Dares, Statistiques du* *(2) Insee, Estimations d'emploi (ESTEL)* *(3) Insee, Taux de chômage localisés*					

Établissements	ensemble Ile-de-France (11)	Métropole (UU Paris n°00851)		IDF hors METROPOLE	
Nombre d'établissements actifs au 31 décembre 2010	1 148 592	1 055 906	91,9%	92 686	8,1%
Part de l'agriculture, en %	0,7%	0,2%		6,4%	
Part de l'industrie, en %	4,2%	4,1%		5,3%	
Part de la construction, en %	8,3%	8,0%		11,7%	
Part du commerce, transports et services divers, en %	75,3%	76,4%		62,8%	
dont commerce et réparation automobile, en %	17,8%	17,8%		17,8%	
Part de l'administration publique, enseignement, santé et action sociale, en %	11,5%	11,3%		13,8%	
Part des établissements de 1 à 9 salariés, en %	26,2%	26,1%		27,3%	
Part des établissements de 10 salariés ou plus, en %	6,7%	6,7%		6,7%	
Champ : ensemble des activités *Source : Insee, CLAP (connaissance locale*					

poids de l'UNITE URBAINE dans la Grande Couronne				
	Seine et Marne	Yvelines	Essone	Val de Marne
part des communes	10%	34%	42%	35%
part de la population	45%	83%	83%	86%

ANNEXE 8 : L'intercommunalité en Ile de France au 1er janvier 2013 - Population et nombre de communes regroupées

Les tableaux ci-dessous sont issus d'une étude de l'IAU (L'intercommunalité francilienne : vers une généralisation en grande couronne -Note Rapide n°616 –février 2013).

	Population municipale (recensement de la population en 2010)			Nombre de communes			Nombre d'EPCI à FP	Population moyenne par EPCI à FP	Nombre moyen de communes par EPCI à FP
	Total	Population regroupée	En %	Total	Nombre de communes regroupées	En %			
Paris	2 243 833			1					
Hauts-de-Seine	1 572 490	1 094 736	70 %	36	26	72 %	7	156 391	3,7
Seine-Saint-Denis	1 522 048	1 068 435	70 %	40	26	65 %	5	213 687	5,2
Val-de-Marne	1 327 732	779 995	59 %	47	29	62 %	7	111 428	4,1
Petite couronne	**4 422 270**	**2 943 166**	**67 %**	**123**	**81**	**66 %**	**19**	**154 903**	**4,3**
Seine-et-Marne	1 324 865	1 256 320	95 %	514	508	99 %	44	28 553	11,5
Yvelines	1 408 765	1 022 705	73 %	262	211	81 %	19	53 827	11,1
Essonne	1 215 340	1 215 340	100 %	196	196	100 %	17	71 491	11,5
Val-d'Oise	1 171 161	1 132 283	97 %	185	182	98 %	16	70 768	11,4
Grande couronne	**5 120 131**	**4 626 648**	**90 %**	**1 157**	**1 097**	**95 %**	**96**	**48 194**	**11,4**
Île-de-France	**11 786 234**	**7 569 814**	**64 %**	**1 281**	**1 178**	**92 %**	**115**	**65 824**	**10,2**
Île-de-France hors Paris	**9 542 401**	**7 569 814**	**79 %**	**1 280**	**1 178**	**92 %**	**115**	**65 824**	**10,2**

Les dix premiers EPCI à fiscalité propre d'Île-de-France, sur le plan démographique (2013)

Classement	Communautés	Population intercommunale(*)	Nombre de communes membres
1	CA de la Plaine Commune	403 915	9
2	CA Est Ensemble	397 588	9
3	CA Grand Paris Seine Ouest	303 094	7
4	CA du Mont Valérien	215 334	3
5	CA du Val de Bièvre	203 105	7
6	CA de Cergy Pontoise	195 313	13
7	CA Seine Amont	184 050	3
8	CA de Versailles Grand Parc	182 969	15
9	CA des Hauts de Bièvre	182 477	7
10	CA du Parisis	181 684	10

(*) Somme des populations municipales, millésime 2010. Source : IAU îdF.

Principaux éléments de bibliographie

« Trente ans de décentralisation : contribution à un bilan » Rapport d'information **E. HERVE** Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation **N°679** 2010-2011

Rapport d'information au Sénat n°498 - Jacqueline GOURAULT et M. Edmond HERVÉ 10 avril 2013

Avis présenté au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, Jean-Jacques FILLEUL, Sénateur – 22 mai 2013

Le projet de réforme des collectivités territoriales du Gouvernement La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n°10 du 4 Mars 2013 act.197

Analyse du projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique - Version transmise au Conseil d'Etat – Assemblée des communautés de France (ACDF) Mars 2013

Contribution du CESE Poitou-Charentes au nouvel acte de Décentralisation Avis du bureau Mardi 8 janvier 2013

Projet de contribution au débat national sur le nouvel acte de décentralisation – CESER de Bretagne – 3 décembre 2012

L'acte III de la décentralisation – Réflexions pour une réforme territoriale – CESER des Pays de Loire – 28 janvier 2013

Les CESER dans le nouvel acte de décentralisation – CESER de France - Avril 2013

Contribution au projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles - Bureau de « Paris – Métropole » – 6 juin 2013

Débat sur la décentralisation et la réforme de l'action publique - Région Rhône–Alpes Assemblée plénière du 29 mars 2013