

Rapport pour le conseil régional
JUIN 2014

Présenté par
Jean-Paul Huchon
Président du conseil régional
d'Île-de-France

**COMMUNICATION RELATIVE A LA REFORME TERRITORIALE ET A LA
PARTICIPATION DE LA REGION AUX TRAVAUX DE PREFIGURATION
DE LA METROPOLE DU GRAND PARIS**

Sommaire

EXPOSE DES MOTIFS	4
1. La réorganisation de l'action publique dans les territoires : un processus de long terme	4
2. La création de la Métropole du Grand Paris et ses conséquences pour la Région Ile-de-France	5
3. Les conditions de réussite de la réforme territoriale.....	7

EXPOSE DES MOTIFS

1. La réorganisation de l'action publique dans les territoires : un processus de long terme

Dès les premiers jours de son élection, le Président de la République a souhaité placer la modernisation de l'action publique au cœur de son quinquennat. C'est à l'occasion des Etats généraux de la démocratie territoriale, qui se sont tenus le 5 octobre 2012, qu'il en a tracé les perspectives.

Ce processus de moyen terme reposait sur deux piliers : un nouvel acte de décentralisation, auquel était adossée une réforme de l'Etat. Il donnait à ce mouvement un double objectif : renforcer l'efficacité des politiques publiques pour renforcer la compétitivité des territoires.

En raffermissant les collectivités de cohésion, comme le sont les régions, il entendait faire en sorte que les fruits d'une compétitivité retrouvée profitent à tous les Français sur tous les territoires. Cela supposait à la fois de reconnaître le fait intercommunal et métropolitain, et de reconnaître le fait régional.

Il s'agissait en un mot, selon les propres termes de François Hollande, de « libérer les territoires » pour mieux « libérer la croissance ». De fait, les engagements du Premier Ministre Jean-Marc Ayrault sur le financement du Nouveau Grand Paris, le 6 mars puis le 19 juillet 2013, ont signé la reconnaissance du rôle des collectivités franciliennes pour le développement de leur territoire. Reste aujourd'hui à le concrétiser pleinement.

Après un premier tour de concertation, un projet de loi en trois parties a été présenté en Conseil des Ministres le 10 avril 2013.

Après un long débat parlementaire, la loi de « modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles » (MAPTAM), adoptée le 19 décembre 2013, instaurait en Ile-de-France la Métropole du Grand Paris, avec des caractéristiques sensiblement différentes du projet de loi initial. Pour que cette première étape soit pleinement franchie, une mission de préfiguration, associant les élus et les services de l'Etat en région, sera chargée d'organiser la gouvernance de la Métropole, afin qu'elle puisse être effective au 1er janvier 2016.

Afin de garantir un développement équilibré de la Région capitale, l'institution régionale en est également sortie renforcée : le législateur lui a confié la responsabilité de co-présider un nouveau comité régional de l'habitat et de l'hébergement, chargé de réaliser un schéma ad hoc, dont la Métropole doit tenir compte pour élaborer son projet métropolitain de l'habitat et de l'hébergement ; les établissements publics fonciers se retrouvent unifiés au sein d'un établissement public foncier unique sur le périmètre régional ; et la reconnaissance du STIF comme seule autorité organisatrice de transports en Ile-de-France met fin, par ailleurs, au statut d'exception de la Société du Grand Paris.

Sans attendre l'achèvement de cette première étape – la reconnaissance du fait métropolitain – le Président de la République a souhaité accélérer et renforcer la deuxième – la reconnaissance du fait régional. Le 14 janvier dernier, il annonçait de fait une réforme territoriale de grande ampleur, qui posait d'une part un renforcement des compétences des régions et la mise en place d'un pouvoir réglementaire, et d'autre part une évolution de leur nombre et de leur périmètre.

C'est le Premier Ministre Manuel Valls, dans son discours de politique générale, prononcé le 8 avril, qui précise l'ambition de la réforme : donner aux régions une taille critique consistait autant à les armer de nouvelles compétences qu'à revoir leur périmètre, pour qu'elles soient adaptées aux exigences de la compétitivité comme de la solidarité : « Ainsi, a-t-il affirmé, elles auront tous les leviers, toutes les compétences, pour accompagner la croissance des entreprises et encourager

les initiatives locales. » La réussite de cet objectif passe de fait par une clarification des compétences entre régions et départements, qui doit être suivie, à l'horizon 2021, de la suppression des conseils départementaux, et par une redéfinition de l'intercommunalité sur les bassins de vie.

Si l'Ile-de-France n'est pas concernée par la révision du périmètre des régions – parce qu'elle a déjà la taille critique nécessaire –, elle l'est en revanche par le renforcement de ses compétences, posé par le Président de la République dans sa tribune publiée dans la presse quotidienne régionale le 3 juin dernier : développement économique, emploi, transports, aménagement et éducation. Ces transferts de compétences, pour partie des conseils départementaux vers les conseils régionaux, seront de fait assortis de ressources propres et d'une évolution du nombre d'élus.

Les deux projets de loi présentés en Conseil des Ministres le 18 juin donnent corps à cet engagement :

- la redéfinition du périmètre des régions, le nombre d'élus par assemblée et en conséquence le report des élections régionales à l'automne 2015 ;
- La clarification des compétences dont seront dotées les nouvelles régions.

Pour l'Ile-de-France, la préfiguration de la Métropole du Grand Paris comme la réforme territoriale sont désormais deux processus intimement liés. Mais il s'agit maintenant d'aller au bout du processus de décentralisation engagé en Ile-de-France en posant les conditions de sa réussite. Et c'est le travail que propose d'engager la présente communication.

Au cours d'un débat au Conseil régional du 25 avril 2013, l'Exécutif avait réaffirmé quatre exigences : des transferts de compétences clarifiés et compensés, avec une fiscalité propre ; des politiques publiques plus efficaces ; une cohésion territoriale renforcée, pour ne pas construire d'Ile-de-France à deux vitesses ; et une démocratie locale qui s'exerce dans les meilleures conditions possibles. Ces quatre exigences restent plus que jamais d'actualité, pour la préfiguration de la Métropole comme pour la réforme territoriale.

2. La création de la Métropole du Grand Paris et ses conséquences pour la Région Ile-de-France

La Métropole du Grand Paris est un EPCI à fiscalité propre, constitué sur la base des intercommunalités existantes en petite couronne. Son périmètre comprendra donc Paris et les communes des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Pourront également choisir d'adhérer, avant le 30 septembre 2014, les communes appartenant à un EPCI situé pour partie dans ces départements ainsi que toutes les communes limitrophes. Ses compétences sont spécialisées.

Elle devra concentrer son action sur cinq domaines :

- l'aménagement de l'espace métropolitain ;
- la politique locale de l'habitat ;
- la politique de la ville ;
- le développement et l'aménagement économique, social et culturel ;
- la protection et la mise en valeur de l'environnement ainsi que la politique du cadre de vie.

La mise en place progressive de la Métropole du Grand Paris va profondément modifier l'action publique dans la région francilienne. Il en va désormais d'une plus grande efficacité des politiques menées dans le secteur du logement dans le cœur de l'agglomération. Il s'agit également d'un enjeu de solidarité afin que les départements et villes riches soient amenés à mieux contribuer au développement des collectivités les plus pauvres et les plus fragiles.

C'est à la mission de préfiguration qu'il reviendra de poser les conditions d'exercice de ces compétences et de leur capacité à assurer ces objectifs. C'est à la Région qu'il revient de

s'assurer que les principes d'efficacité, de cohésion de toute l'Ile-de-France, et de cohérence de la nouvelle organisation territoriale soient respectés.

Le rôle et les modes de gouvernance de la mission de préfiguration

Le décret précisant ses conditions de fonctionnement a été publié le 19 mai dernier. Les travaux seront menés par un groupement d'intérêt public présidé alternativement par le Préfet de région et le Président de Paris-Métropole. Cette structure s'appuiera sur une équipe technique resserrée composée d'agents de l'Etat et des collectivités et dirigée par le préfet François Lucas.

Un conseil des élus sera chargé d'orienter les travaux de la mission et d'émettre un avis sur chacun des rapports précités. Ce conseil sera composé de membres représentant l'ensemble des communes potentiellement adhérentes à la MGP, le conseil régional, les conseils généraux et EPCI à fiscalité propre de petite couronne, la Ville de Paris et ses arrondissements ainsi que de parlementaires.

Le champ des travaux de la mission de préfiguration a été ouvert par la loi de « modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ».

Elle aura en charge de :

- préparer les conditions juridiques et budgétaires de la création de la Métropole du Grand Paris ;
- préparer les conditions dans lesquelles la métropole exercera les compétences des ex-EPCI à fiscalité propre dissous au 1er janvier 2016 ;
- préparer le diagnostic général, social, économique et environnemental du territoire métropolitain, servant de base à l'élaboration du projet métropolitain ;
- organiser les travaux préparatoires à la définition de l'intérêt métropolitain ;
- organiser les travaux préparatoires au pacte financier et fiscal qui régira les rapports entre la métropole et ses communes membres ;
- conduire les travaux préparatoires à la définition du périmètre des futurs territoires composant la Métropole du Grand Paris.

Sur cette base, jouant son rôle d'orientation de la préfiguration par les collectivités concernées, le syndicat Paris Métropole a mis en place, dès février 2014, quatre groupes de travail portant sur :

- la définition du statut juridique et des compétences des Conseils de Territoire ;
- le dessin de la carte de ces Territoires ;
- les questions spécifiques à l'aspect financier ;
- la préparation du projet métropolitain.

Ces groupes de travail seront pérennisés dans le cadre de la mission de préfiguration.

Les travaux de préfiguration devraient débuter sous peu, dans un cadre juridique sans doute modifié des dispositions de la loi MAPTAM.

L'entrée de la Région dans la préfiguration

En tant que membre fondateur de Paris Métropole, la Région Ile-de-France participe ainsi activement aux débats et aux groupes de travail thématiques au sein du syndicat, dans le cadre de la préfiguration de la Métropole du Grand Paris.

Mais elle doit également affirmer une place à la fois incontournable et singulière au sein du débat métropolitain : celle d'ensembliser à une échelle et dans un champ qui dépassent ceux du futur EPCI.

Pour toutes ces raisons fixées par le cadre de la loi et par son rôle majeur dans l'organisation des transports publics, la Région a la responsabilité, dès la phase de préfiguration, de veiller à la bonne déclinaison de la stratégie régionale sur le territoire de la métropole. En aucun cas la métropole ne peut être un vecteur de fractures ou de tensions entre les territoires du cœur

d'agglomération et la grande couronne. En aucun cas ne peut émerger une Ile-de-France à deux vitesses : la Région s'en porte garant.

Il est par ailleurs indispensable que la Région s'assure du maintien d'une cohérence d'ensemble et de la promotion d'une solidarité territoriale non seulement à l'intérieur de la métropole mais également à l'échelle francilienne, entre la Métropole du Grand Paris et les territoires de grande couronne qui participent de fait du fonctionnement métropolitain.

Cela se traduira par son investissement, en parallèle des travaux propres à la Métropole du Grand Paris, dans la réflexion sur la constitution d'intercommunalités fortes sur le pourtour de l'agglomération, dans les territoires où se joue avec le plus d'acuité la rencontre entre les enjeux de développement et ceux de préservation des espaces.

Sur ce plan, la loi de « modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » poursuit le mouvement d'achèvement de la carte intercommunale déjà entamé en 2010 et prévoit notamment, pour ces territoires, la constitution de grandes communautés d'agglomération comptant au moins 200 000 habitants. Elles devront voir le jour d'ici la fin 2015. En continuité, importe également l'aboutissement de l'intercommunalité dans l'espace rural pour favoriser mutualisation des services et conforter les pôles d'équipements.

Veiller à la solidarité entre la Métropole et les intercommunalités franciliennes situées en dehors ; faire en sorte que la proximité de l'action régionale soit aussi assurée au sein de la métropole, pour que les services publics soient adaptés aux besoins des habitants ; s'attacher à ce que la stratégie régionale soit pleinement respectée : c'est ainsi que la Région conçoit son rôle dans la mission de préfiguration.

3. Les conditions de réussite de la réforme territoriale

Si l'Ile-de-France n'est pas concernée par l'évolution du périmètre des régions, elle devrait sortir renforcée de la réforme territoriale engagée par le gouvernement.

Dans sa tribune publiée le 3 juin dernier, le Président de la République énumérait quelles compétences nouvelles il entendait transférer aux régions : « Elles seront la seule collectivité compétente pour soutenir les entreprises et porter les politiques de formation et d'emploi, pour intervenir en matière de transports, des trains régionaux aux bus en passant par les routes, les aéroports et les ports. Elles géreront les lycées et les collèges. Elles auront en charge l'aménagement et les grandes infrastructures. » Il précise d'emblée qu'elles devraient disposer de « ressources dynamiques propres » et que le nombre de ses élus est appelé à évoluer. Parallèlement, les compétences de conseils départementaux devraient être restreintes à la solidarité de proximité, et disparaître en 2020, avec une révision constitutionnelle.

Cette reconnaissance du fait régional réaffirme le rôle de l'institution régionale en Ile-de-France. Elle ouvre aussi de nouvelles possibilités d'actions publiques, et ne ferme pas la porte à des expérimentations plus poussées. La reconnaissance de l'échelon départemental comme maille d'action d'une région renforcée est en effet une piste sérieuse pour l'exercice des missions régionales.

Pour que cette réforme puisse pleinement réussir, quatre conditions doivent être réunies pour garantir l'adhésion des franciliens au projet et sa réussite :

La réforme territoriale doit permettre une participation active de nos concitoyens. Elle devra pour cela poser avec clarté les conditions d'un juste dialogue avec la population.

- Elle devra ainsi associer l'ensemble des Franciliens et des élus locaux. C'est le prix d'une démocratie exigeante.
- Elle devra affirmer avec force le fait régional. C'est le prix d'une vision ambitieuse et équilibrée du territoire francilien.

- Elle devra refuser de manière catégorique le risque que se créent de nouvelles fractures entre petite et grande couronne. C'est le prix de l'expression d'une solidarité pleine et entière entre tous les territoires de l'Ile-de-France, comme précisé plus haut.
- Elle devra enfin poser en termes clairs la question de l'allocation des ressources aux collectivités. La définition de ressources propres à la fois dynamiques et pérennes est une des clés de la réussite de la réforme territoriale. C'est le prix du nécessaire retour à une autonomie financière et fiscale pour la Région.

Ces quatre conditions viennent enrichir le débat public. Pour continuer à s'approfondir, le mouvement de décentralisation engagé depuis plus de trente ans doit pouvoir s'appuyer sur toutes celles et tous ceux qui font vivre les institutions de la République. La réussite et le succès populaire de la réforme territoriale en dépend. La Région Ile-de-France n'a qu'un but : renforcer la légitimité démocratique du changement. Pour faire en sorte que la parole publique ne soit plus jamais « une langue morte », il faut croire en la force du débat citoyen et montrer en quoi elle est plus efficace, plus juste, plus démocratique et plus forte lorsqu'elle se traduit dans le réel et le quotidien de nos concitoyens. C'est l'exigence que nous souhaitons porter au nom de tous les Franciliens.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

**Le président du conseil régional
d'Ile-de-France**

A handwritten signature in black ink, consisting of several sharp, vertical strokes followed by a horizontal line that tapers to the right.

JÉAN-PAUL HUCHON