

RAPPORT PREPARE PAR M. JEAN-LOUIS GIRODOT

**AU NOM DE LA COMMISSION SPECIALISEE
« DECENTRALISATION »**

**PREMIERES REFLEXIONS
DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL
D'ÎLE-DE-FRANCE SUR LA NOUVELLE ETAPE
DE LA DECENTRALISATION**

Jean-Louis GIRODOT

17 OCTOBRE 2002

**PREMIERES REFLEXIONS
DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL RÉGIONAL
D'ILE-DE-FRANCE SUR LA NOUVELLE ÉTAPE
DE LA DÉCENTRALISATION**

Dans le cadre du processus lancé par le gouvernement en vue d'une nouvelle étape de la décentralisation, le Président du Conseil régional d'Ile-de-France, par lettre du 30 septembre 2002, a souhaité « que le CESR d'Ile-de-France, *conformément à sa mission, s'associe pleinement... à la première phase* » de cette réflexion d'ampleur qui s'amorce et disposer, pour le 24 octobre, date de la séance du Conseil régional consacrée à ce thème, « *d'un premier avis du CESR concernant les domaines dans lesquels la Région Ile-de-France, compte tenu de sa spécificité, pourrait envisager l'extension de son champ de compétences ainsi que les conditions auxquelles ces responsabilités nouvelles pourraient concourir le plus efficacement au développement régional et à l'amélioration de la vie quotidienne de tous les Franciliens* ».

Le Bureau du CESR, qui avait anticipé, dès le début septembre, cette saisine officielle et mobilisé l'ensemble des conseillers économiques et sociaux régionaux d'Ile-de-France dans les commissions et section où ils siègent, a entériné, le 2 octobre, les dispositions permettant, malgré des délais extrêmement réduits, de répondre à la demande du Président du Conseil régional.

Il a ainsi été décidé :

- de verser aux débats du Conseil régional une première contribution, sachant que l'on est au début d'un long processus pour chaque phase duquel le CESR entend exprimer la voix de la société civile organisée qu'il représente ;
- de s'appuyer, pour nourrir cette contribution, sur l'ensemble des avis précédemment votés par le CESR dans lesquels sont évoqués, d'une façon ou d'une autre, la question de la gouvernance territoriale et le rôle de la collectivité régionale ;
- d'enrichir, dans la mesure du possible, cette base, qui traduit la pensée générale du CESR, par les contributions des commissions et section (ou de groupes de travail en émanant) sur le débat actuel ;

- de confier l'élaboration de cette contribution, conformément à l'article 13 du règlement intérieur, à une commission spécialisée composée :
 - du président du CESR ;
 - des 4 vice-présidents, représentant les 4 collèges ;
 - des 12 présidents de commission et de section, porte-parole des préoccupations du CESR sur les différentes thématiques intéressant la région ;
 - des 2 rapporteurs permanents (budget et plan) plus particulièrement porteurs d'une approche transversale, globale et cohérente.

* *
*

La commission spécialisée, compte tenu du peu de temps dont elle disposait, a décidé d'ordonner sa réflexion en deux grandes parties.

La première partie brosse brièvement le tableau des principes généraux qui doivent régir le processus de réforme engagé, qu'il s'agisse :

- de la méthode employée ;
- de l'impact de la réforme annoncée sur d'autres aspects de la vie publique ;
- du rôle de l'État ;
- du principe de subsidiarité et de son application ;
- du rôle des Régions.

La deuxième partie, après avoir rappelé les spécificités de l'Ile-de-France et leur nécessaire prise en compte dans le processus en cours, traite de façon synthétique les domaines dans lesquels la Région d'Ile-de-France dispose ou devrait disposer de compétences, avant de s'essayer à synthétiser, en guise de conclusion provisoire, la « philosophie » qui pourrait présider à la réforme annoncée.

* *
*

A - DES PRINCIPES A RESPECTER

I - SUR LA METHODE

a) La société civile

Pour une réforme de cette importance et de cette ambition, il eût bien sûr été préférable de laisser plus de temps à l'information préalable, à la discussion, à l'expression citoyenne mais aussi à l'expression des corps intermédiaires et de la société civile organisée, acteur majeur de la démocratie participative.

Force est de constater, en effet, que cette société civile organisée est la grande absente du débat actuellement médiatisé, bien que représentant les « forces vives » (économiques, sociales, syndicales, associatives, culturelles...) qui animent et font vivre les territoires.

Il convient de souligner, à l'inverse, que la Région, en lui demandant de verser sa contribution à ses débats, et l'État, en l'invitant à siéger au comité de pilotage des Assises régionales des libertés locales, permettront au CESR d'Ile-de-France d'enrichir la réflexion en cours des propositions tirées de ses travaux passés et actuels.

Au-delà de cette participation aux réflexions préalables (en amont des décisions politiques) ces acteurs devront voir reconnue leur place dans la nouvelle gouvernance qui résultera des réformes finalement décidées et mises en œuvre et, bien entendu, dans l'évaluation qui devra en être faite.

b) L'évaluation des réformes

On doit en effet constater, et regretter, qu'au-delà de l'appréciation que chacun peut porter sur les résultats des réformes engagées depuis 1982, aucune évaluation approfondie n'en a été faite, permettant d'en mesurer les bonnes et les moins bonnes conséquences (en terme d'équité, d'efficacité, de dépenses publiques) et donc de les améliorer et d'en tirer des enseignements pour préparer au mieux et en toute connaissance de cause la nouvelle phase de la décentralisation qui s'ouvre aujourd'hui.

Cette lacune devra être comblée et l'évaluation des réformes envisagées devra être prévue dès le départ, puis effectivement menée, en y associant étroitement la société civile organisée.

Cette nécessité s'avère tout particulièrement importante dès lors que l'on évoque l'idée d'expérimentations.

c) L'expérimentation

Le CESR, dans son rapport de 2001 sur la gouvernance, évoquait l'intérêt que pourrait présenter l'institution d'un « droit à l'expérimentation locale » (à condition de l'encadrer par des règles strictes).

Il convient toutefois de bien définir ce que l'on entend par expérimentation.

D'une façon générale, s'agissant d'un essai, l'expérimentation doit être réversible (retour au *statu quo ante* en cas d'échec ou de résultats décevants) ce qui semble difficile dans le cas d'une réforme institutionnelle comportant des transferts de compétences.

Une expérience doit avoir une durée limitée (mais suffisamment longue pour que ses effets puissent se manifester et être mesurés à son terme) et faire l'objet d'une évaluation précise et objective qui seule permettra d'en tirer profit pour annuler, améliorer, pérenniser, généraliser ou approfondir la réforme.

Une telle pratique pourrait tout particulièrement trouver une juste application quand il s'agit, comme ce fût le cas pour le transfert aux Régions (autres que l'Ile-de-France) de la responsabilité des TER (trains express régionaux), de mettre au point les modalités pratiques d'une réforme dont le principe est, de fait, déjà entériné.

On peut également l'envisager, avec des modalités appropriées (délégation provisoire de pouvoirs et de moyens plutôt que véritable transfert) pour tester des réformes répondant à des spécificités locales, à l'instar des propositions du CESR, dans son avis du 30 septembre 2002, pour le logement en Ile-de-France.

A l'inverse, une expérimentation à la carte où chaque Région, chaque Département, voire chaque Commune revendiqueraient le transfert de tels ou tels impôts et de telles ou telles compétences ne pourrait qu'aboutir à une complexité contraire aux objectifs de simplification et de clarté affichés, pouvant rendre incompatibles, inéquitables et incohérentes les politiques menées dans des territoires voisins et impossible toute coopération interrégionale, interdépartementale ou intercommunale.

II - Sur l'impact de la réforme

Une réflexion sur la décentralisation ne peut faire l'économie d'une réflexion concomitante sur d'autres aspects de la vie publique territoriale, qu'il s'agisse, entre autres, des modes de scrutin, des coopérations entre collectivités ou, bien sûr, des finances locales.

a) Les modes de scrutin

sont un sujet de réflexion citoyenne concernant la démocratie représentative plus que la démocratie participative. Les acteurs socio-économiques peuvent toutefois rappeler quelques principes auxquels ils sont attachés et qui doivent guider le législateur dans la recherche du meilleur compromis entre des impératifs potentiellement contradictoires et en particulier l'émergence de majorités stables favorisant la mise en œuvre de politiques à moyen terme, tout en permettant la nécessaire expression des minorités.

b) La coopération entre collectivités

de même rang ou de rangs différents est de plus en plus nécessaire et le transfert de certaines compétences ne fera que renforcer cette obligation.

Au-delà des réformes récentes, dont les résultats sont d'ores et déjà perceptibles (même si les lois VOYNET, Chevènement, SRU... ne prennent pas toujours en compte les spécificités inhérentes à une région métropole comme l'Ile-de-France) il conviendra de s'attacher à faciliter les coopérations interrégionales et à améliorer les outils d'application conventionnels ou contractuels.

c) Les finances locales

constitueront à l'évidence la pierre de touche des réformes envisagées car c'est d'elles que dépendra la possibilité, pour les collectivités territoriales, d'assurer de façon autonome, solidaire et responsable les compétences qui leur seront dévolues. Leur réforme constitue donc, sinon un préalable, du moins un élément indissociable de la nouvelle phase de décentralisation.

Le CESR d'Ile-de-France, au fil de ses rapports (en particulier ses rapports et avis sur la péréquation et sur l'autonomie fiscale et financière de la Région d'Ile-de-France) a largement abordé ces questions.

Dans le cadre du débat actuel quelques principes doivent être rappelés :

- pas de transfert de charges sans un transfert de ressources approprié, c'est-à-dire correspondant aux besoins évalués (et non aux moyens antérieurement consacrés, comme ce fut le cas, par exemple, pour les lycées), actuels et futurs, d'où la nécessité, selon les cas, d'une indexation ou de « clauses de revoyure », en cas d'évolution dûment constatée, à la hausse ou à la baisse, des besoins (cf. l'exemple de l'allocation personnalisée d'autonomie) ;
- nécessité d'une péréquation efficace mais aussi simple que possible, prenant en compte les besoins et les ressources des collectivités, pour

assurer une véritable équité et compenser l'affaiblissement du rôle redistributif du budget de l'État qu'entraîneront les transferts ;

- affirmation et mise en œuvre de l'autonomie fiscale et financière des collectivités, ce qui implique, au moins pour les Régions, une diminution relative des dotations de l'État (par ailleurs soumises au principe de l'annualité budgétaire) au profit du transfert de ressources fiscales ;
- maintien et développement du « privilège de l'élu » que constitue le vote de l'impôt (par la fixation des taux et non de l'assiette) et de sa contrepartie (le contrôle citoyen) afin de maintenir le « lien fiscal » entre l'élu décideur et le contribuable bénéficiaire des politiques ;
- adaptation et mise en œuvre de mécanismes incitatifs ou « garde-fous » pour éviter les dérives ponctuelles ou les distorsions excessives entre territoires, génératrices d'inégalités ou de concurrences « déloyales » (taxe professionnelle unique intercommunale, règles de couplage des variations de taux, fixation de taux plancher et de taux plafond, écrêtements, contributions minimales...) ;
- recherche du meilleur équilibre entre les ressources affectées (qui garantissent aux intéressés un minimum de « retour sur investissement » comme c'est le cas par exemple pour le versement transport) et les ressources du budget général (principe de l'unicité budgétaire permettant aux élus d'exercer, en autonomie, leurs responsabilités et d'adapter leurs politiques aux attentes de leurs administrés et aux besoins de leurs territoires).

d) L'évaluation et le contrôle

Le CESR d'Ile-de-France a eu l'occasion, à de nombreuses reprises et notamment à l'occasion de ses travaux sur le Contrat de plan Etat-Région, d'affirmer son attachement à l'évaluation des politiques publiques ; évaluation dont la culture est encore trop peu répandue en France.

Menée de façon objective, l'évaluation, qui n'est ni un suivi, ni un contrôle ni un jugement, est un outil d'appréciation mis à la disposition des décideurs pour leur permettre d'améliorer l'efficacité des politiques qu'ils décident. C'est aussi, pour les administrés (qui doivent y avoir accès) un élément d'information et de transparence.

Les réformes institutionnelles envisagées, les transferts de compétences et les nouvelles façons d'administrer que cela va engendrer nécessitent, à l'évidence, une évaluation afin de s'assurer qu'elles permettent une meilleure efficacité des politiques et le meilleur emploi des deniers publics.

La société civile organisée, représentante des bénéficiaires de ces politiques, devra être étroitement associée à cette démarche, qui sera tout particulièrement utile dans les cas d'expérimentation afin d'en tirer tous les enseignements avant décision définitive.

Tôt ou tard se posera également le problème du **contrôle**.

Rapprocher la décision du terrain ne peut certes que favoriser le contrôle citoyen, par des formes de démocratie directe ou par l'expression du vote.

Mais pour garantir l'unité et l'équité et éviter les dérives éventuelles, il conviendra de définir les règles d'un contrôle *a posteriori* (le contrôle *a priori*, source de retards et surtout de déresponsabilisation, devant devenir l'exception) par l'État (droit d'évocation ?) et les juridictions administratives (contrôle d'opportunité ?). Des voies de recours (droit de pétition, droit de saisine ?), permettant l'expression des populations sans paralyser l'action ni judiciairiser à l'excès la vie publique, devront également être ménagées.

e) **La différenciation**

Largement évoqué dans le débat, le « droit à la différence » doit s'analyser différemment selon qu'il s'agit de prendre en compte, y compris en matière institutionnelle, des spécificités réelles et reconnues des différents territoires (outre-mer, îles, zones littorales ou de montagne...) ou la possibilité d'une décentralisation « à la carte » en fonction des seules volontés locales.

Si le premier cas, qui est déjà mis en œuvre dans la législation actuelle, est tout à fait légitime (et le CESR l'a souvent suggéré pour prendre en compte les spécificités de la région-métropole-capitale), la mise en place éventuelle du second ne devra pas déboucher sur une complexification rendant illisible le paysage politico-administratif français.

III - Sur le rôle de l'Etat

Si l'aspiration à plus d'autonomie, dans un souci de proximité et d'efficacité, est largement partagée, sa mise en œuvre doit être précédée d'un inventaire complet des compétences et des fonctions que l'État ne saurait abandonner et de celles qu'il pourrait seulement déléguer en conservant un droit de regard, au moins sur les principes.

De ce point de vue, la définition des **missions régaliennes** (défense, diplomatie, justice, sécurité) fait l'objet d'un vaste consensus, même si de nombreuses politiques nationales ou locales concourent, par exemple, à la sécurité, notamment sous son aspect prévention.

Le cas de l'éducation, souvent cité comme une mission non transférable, relève plus d'une logique de solidarité et d'équité qui n'interdit pas d'envisager, dans un cadre général garanti par l'État, d'associer les collectivités territoriales à sa mise en œuvre et, pour améliorer l'efficacité et la réactivité, de réfléchir à l'autonomie qui pourrait être donnée aux établissements.

Dans la plupart des autres domaines, on peut sans doute envisager de transférer ou de déléguer des responsabilités aux collectivités territoriales à condition que l'État, recentré sur ses missions essentielles, assume pleinement ses différents rôles :

- de **stratège**, porteur des intérêts à long terme du pays et de ses habitants (éducation, recherche, aménagement du territoire, grands équipements, intégration européenne...);
- **d'arbitre**, quand cela est nécessaire, entre collectivités voisines ou œuvrant sur le même territoire ;
- **de garant de la légalité** (devoir de contrôle et de conseil) ;
- de **garant de l'équité** (plutôt que de l'égalité, trop formelle) entre les habitants, les entreprises, les territoires... par l'instauration des normes nécessaires et la mise en place de mécanismes de péréquation. Cette fonction recouvre celle de définition des services publics (teneur, étendue) quelles qu'en soient les modalités de mise en œuvre (nationales, locales, régie directe ou délégation) ;
- de **garant des solidarités** notamment envers les plus faibles et les plus démunis, par le biais de politiques particulières, sociales ou territoriales (minima sociaux, allocations diverses, politique de la ville, politiques de reconversion...), qui devront le plus souvent être définies et mises en œuvre avec les partenaires sociaux et territoriaux et être adaptées aux spécificités locales (équité) ;
- de **garant de l'intérêt général** (à travers notamment la notion d'utilité publique) pour imposer les dispositions diverses (équipements, mesures de protection, application raisonnée du principe de précaution, prise en compte du développement durable...) indispensables mais parfois contradictoires avec les intérêts locaux.

IV - Sur la subsidiarité

La notion de subsidiarité prend sa source dans l'article 5 du traité de Rome :
« La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité.

Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.

L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité ».

Ce principe, fondé sur une approche technique et pragmatique, permet de définir, en cascade, ce que pourraient être les compétences attribuées à chaque niveau d'administration.

Le **principe de proximité**, concept plus politique, implique qu'une décision doit être prise le plus près possible du citoyen, au nom de la démocratie mais aussi de la connaissance des besoins et du terrain.

Ces deux principes sont complémentaires mais ne doivent pas être confondus et c'est dans le cadre d'une double démarche, ascendante et descendante que peuvent être progressivement définis les niveaux territoriaux pertinents pour chaque compétence ou décision.

Les principaux outils de mise en œuvre de ces principes sont :

- la **décentralisation**, qui consiste à transférer des compétences d'un niveau supérieur (géographiquement ou politiquement) à un niveau inférieur ;
- et la **déconcentration** (appliquée essentiellement aux services de l'État) qui, sans transfert de responsabilité, rapproche le décideur délégataire du territoire où s'appliqueront ses décisions.

Mais les politiques sectorielles ne sont jamais indépendantes les unes des autres.

La notion de **blocs de compétences**, qui engloberaient les différents volets concourant à une même politique, bien que techniquement séduisante, ne peut pas s'appliquer de façon universelle et trouve très vite ses limites sauf à aboutir, de fil en aiguille à une autorité unique s'occupant de tout, ce qui serait sans doute un gage de cohérence mais probablement pas de démocratie (dont le bon fonctionnement nécessite des contre-pouvoirs).

De la même manière, les différents niveaux territoriaux d'administration ne sauraient être complètement autonomes les uns par rapport autres, tant les décisions de chacun interfèrent avec celles des autres.

En vertu du principe constitutionnel de **non-tutelle** des collectivités territoriales les unes sur les autres, il convient donc, par la définition de processus institutionnels mais aussi et surtout par la pratique (**gouvernance**), d'assurer la cohérence entre les actions des collectivités de même rang (**coopération**) ou de rang différent (**coordination**).

C'est ce que qu'indique clairement le premier article du code de l'urbanisme qui, après avoir rappelé que « *le territoire français est le patrimoine commun de la nation* », définit les responsabilités communes des collectivités en la matière : « *chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences* » et leur fait obligation de rendre leurs politiques cohérentes, dans le respect de l'intérêt général : « *Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace* ».

Cette interdépendance des territoires et des pouvoirs est particulièrement avérée dans tous les systèmes en **réseau** où l'interconnexion, l'interopérabilité et la coexistence en un même lieu de besoins et d'usages locaux, régionaux, nationaux et internationaux nécessitent à l'évidence l'implication des différents niveaux de pouvoir et leur coopération/coordination.

Plus que des blocs de compétences homogènes et autonomes, force est donc de constater que nombre de compétences doivent être, par nature, partagées, aucun niveau d'administration ne pouvant prétendre légitimement en être le seul responsable.

Ce constat doit donc amener à définir, par la loi, des processus de prise de décision (forcément collective) et la notion de « **chef de file** » ; l'État conservant, en tant que de besoin, son rôle d'arbitre.

La **territorialisation** des politiques publiques, importante novation des récentes années, procède du même souci de cohérence et d'efficacité amenant différents pouvoirs à coordonner leurs efforts, sur un même territoire, afin de profiter des effets de synergie et de répondre de façon pertinente aux besoins locaux spécifiques. Répondant souvent (mais pas uniquement) à des problématiques particulières (cf. par exemple les territoires prioritaires du CPER ou encore la politique de la ville) cette approche territoriale doit faire l'objet d'un traitement alliant décentralisation et déconcentration à la mise en place d'outils adaptés (autorité de gestion, instances de concertation, fongibilité des crédits...).

La **régionalisation**, enfin, n'est que la prise en compte, de l'importance grandissante du fait régional, récent en France, par l'affirmation de ces jeunes

collectivités et leur reconnaissance comme niveau géographique et économique pertinent à l'échelle européenne et dans un certain nombre de domaines stratégiques, comme l'aménagement et le développement du territoire.

Il faut ensuite rappeler que, pour une même compétence, plusieurs niveaux d'administration peuvent s'avérer pertinents et qu'il convient souvent de distinguer un niveau stratégique (définition des objectifs à long terme et des grands principes) d'un niveau de mise en œuvre, plus proche des besoins et des attentes des bénéficiaires.

C'est l'application du précepte :

« PENSER GLOBALEMENT, AGIR LOCALEMENT ».

Enfin, ne négligeons pas le fait que certaines compétences, et non des moindres (la culture par exemple, fondement de nos identités), ne sauraient être ni exclusives ni partagées mais ne peuvent être que générales et faire partie intégrante des préoccupations et des responsabilités de tous les niveaux de décision (quitte à définir plus précisément les champs d'application relevant de tel ou tel niveau d'administration).

* *
*

Que conclure après cette approche « sémantique » de la décentralisation ?

Il en ressort à l'évidence que, dans un monde de plus en plus globalisé, les problèmes sont de plus en plus transversaux et les solutions de plus en plus interdépendantes.

En d'autres termes, la vie collective, loin de se simplifier, se complexifie d'où la nécessité de clarifier les responsabilités et de simplifier, autant que possible, les procédures.

Pour autant, on ne saurait se contenter du *statu quo*. Au contraire, la complexité des problèmes et la diversité des attentes imposent de travailler à la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance, à tous les niveaux, permettant de mieux prendre en compte les attentes des habitants, des entreprises et des territoires (en les associant, sous une forme appropriée, à la préparation des décisions et à leur mise en œuvre) et en inventant ou développant des outils qui permettent d'y parvenir au mieux.

Il convient donc, sur le plan institutionnel :

- de recentrer l'État sur ses missions essentielles mais non de le démanteler ;
- de rechercher, pour chaque politique ou chaque compétence, le niveau (politique ou géographique) le plus pertinent ;
- de mettre en place des processus assurant la cohérence de l'ensemble.

Ce qui pourrait se résumer par la formule :

LEGITIMITE – PERTINENCE – EFFICACITE

et doit conduire à **responsabiliser** les différents acteurs plutôt que de se contenter de leur donner des pouvoirs.

V - SUR LES REGIONS

Les Régions, collectivités récentes en France, ont vu, en vingt ans, leur importance croître jusqu'à devenir des pièces maîtresses de l'organisation politico-administrative du territoire français.

Elles le doivent moins à leur légitimité historique ou géographique qu'à leur pertinence territoriale – elles ont une taille qui leur permet d'avoir une bonne vision de l'aménagement et du développement du territoire, ni trop près ni trop loin du terrain – et leur qualité de collectivités « investisseuses ».

C'est en effet parce qu'elles ont peu (ou pas) de responsabilités de gestion et de fonctionnement que les Régions, à l'inverse de l'Etat, des Départements et des Communes dont les budgets sont asphyxiés par des dépenses obligatoires (salaires, politiques sociales, entretien du patrimoine...), peuvent (et elles seules) consacrer l'essentiel de leur budget à l'investissement et donc à la préparation de l'avenir, d'où leur rôle stratégique.

Ces caractéristiques, et l'analogie avec l'organisation territoriale de nombreux pays voisins, font des Régions les premières collectivités territoriales françaises à vocation européenne, autre dimension stratégique à l'heure de l'élargissement et de l'approfondissement de l'Union.

Au delà même des compétences déjà transférées (formation professionnelle des jeunes, lycées, transports ferroviaires régionaux...) les Régions ont donc vocation à voir conforté ou complété leur rôle stratégique (en association avec l'État) ou de chef de file (en collaboration avec les autres collectivités et avec la société civile) dans des domaines comme l'aménagement du territoire, la gestion de l'espace, le développement économique, les transports, que l'on pourrait synthétiser sous l'appellation « aménagement et développement durable du territoire ». Il en va de même dans des domaines comme la formation permanente (en y associant étroitement les partenaires sociaux) compétence de gestion mais porteuse d'avenir et pour laquelle l'État est trop loin et les périmètres départementaux et communaux parfois mal adaptés aux réalités du marché de l'emploi.

Cette pertinence du niveau régional entraîne, presque automatiquement, la nécessité de coopérations entre Régions voisines, que ce soit pour traiter des problèmes locaux des franges, pour harmoniser leurs politiques de réseaux, qui traversent les limites administratives (qui ne sont pas, et ne doivent pas devenir, des

frontières) ou pour gérer des phénomènes ignorant les limites administratives (qualité de l'eau, pollution) et, de façon encore plus stratégique, pour instaurer un développement partagé (enseignement supérieur et recherche, développement économique).

La réforme entreprise devra prendre en compte cette nécessité et améliorer les outils, encore rudimentaires, de coopération interrégionale, y compris dans le cadre européen.

B - DE L'APPLICATION A L'ILE-DE-FRANCE

I – Des spécificités de l'Ile-de-France

Le CESR d'Ile-de-France s'est toujours attaché, dans ses rapports et avis, à faire des propositions qui prennent en compte les spécificités de la Région et de ses habitants. Celles-ci sont bien connues et ont fait l'objet de nombreux travaux et analyses, notamment à l'occasion de l'élaboration du plan régional et du Contrat de plan 2000/2006.

On se contentera donc de les rappeler brièvement, en insistant sur les deux principales qui résument et englobent toutes les autres.

a) L'Ile-de-France est la **région-capitale** à la fois politique (siège du pouvoir central et d'une grande partie de l'administration) et économique, d'où la concentration sur son territoire des fonctions et des emplois stratégiques (sièges sociaux, recherche, foires et salons...) et des grands équipements (nœud des réseaux de transports, aéroports internationaux, équipements culturels de 1^{er} rang, patrimoine historique, universités...).

Cette caractéristique est source d'avantages (richesse fiscale, desserte par les transports, équipements culturels, enseignement supérieur, attractivité...) et d'inconvénients, souvent liés à la métropolisation qui en résulte (désindustrialisation, encombrements, pollution, cherté de la vie, ségrégations, exclusion...).

Elle est par ailleurs créatrice de droits (image de la France, qualité des équipements, dépenses de l'Etat...) et de devoirs (tête de réseau, solidarité...).

b) La métropole francilienne est par ailleurs une **région-agglomération**. En effet, même si la partie agglomérée couvre moins d'un tiers du territoire régional, l'agglomération fonctionnelle (en termes de marché de l'emploi, de polarisation, de déplacements...) coïncide, à quelques cantons près, avec le périmètre administratif de la Région.

Il en résulte que certains problèmes inhérents au fonctionnement (transport de personnes, emploi, logement, résorption des déséquilibres, coopération urbain/rural, carte sanitaire ...) doivent être appréhendés, globalement, au niveau régional (sans préjuger, à ce stade, de l'autorité compétente qui pourrait être l'État déconcentré, la Région, ou un groupement *ad hoc*, à l'instar du STIF).

Cette double spécificité, qui lui donne sa dimension européenne, entraîne d'autres comme le rôle central (géographiquement, économiquement et démographiquement parlant) de l'Ile-de-France au sein du Bassin parisien, entité géographique cohérente pour faire face aux défis de la construction européenne et de la mondialisation ou encore la responsabilité de l'Ile-de-France, tête de réseau de

« l'entreprise France », pour servir de « porte d'entrée » internationale et de « trait d'union » entre les régions françaises et la « banane bleue », épine dorsale de l'Europe.

II - Sur l'approche thématique

Dans ses rapports et avis le CESR a, à de nombreuses occasions et sur de multiples sujets, évoqué les domaines de compétences dans lesquels la Région d'Ile-de-France devrait, soit se voir reconnaître par la loi une compétence (exclusive ou partagée) ou un rôle de chef de file, soit se donner les moyens, par une politique autonome dans le cadre de ses compétences générales, d'être le pilote (par effet d'entraînement), soit encore être associée à la définition ou à la mise en œuvre de politiques nationales.

Il n'est pas question ici de faire une analyse détaillée et d'avancer des propositions précises et définitives mais plutôt, à la lumière de ces travaux antérieurs et de la réflexion, trop rapide, menée dans le court laps de temps imposé par le calendrier national et régional, de proposer, par grands thèmes, des pistes de réflexion pouvant permettre d'aboutir à une meilleure gouvernance en Ile-de-France, dans un souci d'efficacité et d'équité.

a) Aménagement et développement du territoire

C'est à l'évidence, la vocation première et stratégique de la Région d'Ile-de-France, comme il résulte de tout ce qui précède.

Mais c'est aussi une compétence dont l'État ne saurait se démunir complètement, du fait entre autres qu'il s'agit de sa région-capitale.

De ce point de vue, les deux principaux outils de mise en œuvre de cette compétence, le SDRIF et le CPER, paraissent avoir trouvé un bon équilibre entre autonomie locale et intérêt national.

Le SDRIF, depuis la loi PASQUA, complétée par la loi VOYNET, est une compétence partagée : la Région en assume l'élaboration en y associant l'État, les collectivités infrarégionales et la société civile - c'est l'autonomie locale et la bonne gouvernance ; l'État, en conservant l'approbation en Conseil d'État, garde certes un pouvoir réel, d'ailleurs légitime, mais aussi et surtout rend le Schéma opposable et donc applicable (valeur de directive territoriale d'aménagement : DTA) et donc renforce, en fait, le poids des choix régionaux vis-à-vis des collectivités infrarégionales, des acteurs économiques et des particuliers.

Le CPER permet à l'Etat, grâce à la contribution de la Région, de réaliser, au bénéfice de l'Ile-de-France, un programme plus ambitieux. En contre-partie la Région, qui apporte une part prépondérante du financement, a, de plus en plus, un réel pouvoir d'influence sur les choix finalement retenus.

L'expérience du CPER 2000/2006 à la préparation duquel l'État et la Région avaient largement associé les Départements et la société civile (en particulier le CESR) montre qu'avec la volonté d'aboutir une telle collaboration peut donner d'excellents résultats (même si la mise en œuvre peut parfois être moins satisfaisante, mais il s'agit alors d'outils ou de procédures à améliorer plus que de problèmes institutionnels).

De cette compétence générale et stratégique d'aménagement et de développement, dont la Région doit rester le leader (en association avec l'État), découlent quelques réflexions sur des domaines connexes ou complémentaires.

b) Le développement économique est un domaine dans lequel la Région doit être clairement établie en tant que chef de file, pilotant et encadrant les politiques d'aides aux entreprises, qui ne doivent pas être des aides directes (domaine de l'Europe et de l'État français par le biais de la fiscalité plutôt que par celui des subventions) mais des aides indirectes en amont (foncier, immobilier...) ou des politiques d'accompagnement (transport, NTIC, logement, formation, services...).

La mise en œuvre de cette politique globale, dans laquelle les Chambres consulaires, établissements publics, sont appelées à jouer un grand rôle comme acteurs de terrain, peut passer par des actions contractuelles (infrastructures financées au CPER), par des subventions aux collectivités (zones d'activités, hôtels d'entreprises, pépinières...) ou des politiques autonomes (foncier) et le développement d'outils spécifiques comme l'ARD (Agence régionale de développement).

c) Les transports, élément structurant du territoire (infrastructures) et de son développement (services) sont un champ de compétences déterminant où le rôle de la Région doit se développer au-delà de la première étape qu'a constitué la loi SRU et la réforme du STIF ;

La Région, comme ses homologues de province et comme seule autorité élue couvrant le périmètre des transports urbains, a évidemment vocation à en être le principal responsable en y associant, dans le cadre du STIF comme actuellement, les Départements et la Ville de Paris mais aussi en renforçant le rôle de l'actuel Comité des partenaires.

Ceci suppose une nouvelle répartition des financements à négocier entre les différents acteurs, dont l'État.

Se posera alors la question de la participation de l'État aux instances décisionnelles (il n'est pas présent dans les autres autorités organisatrices de transports urbains), étant entendu qu'il reste le garant du service public et de l'intérêt général, rôle particulièrement important en Ile-de-France du fait de l'imbrication des transports locaux, régionaux, nationaux et internationaux.

Il conviendra également d'examiner comment cette autorité organisatrice des transports franciliens pourra jouer un plus grand rôle dans d'autres domaines de la politique des transports. Il conviendra en particulier d'envisager le transfert de la responsabilité du PDU (plan de déplacements urbains) à la Région (ou au STIF).

En matière de transport de **marchandises**, activité de réseau dépassant les limites régionales, la Région doit s'impliquer, dans le cadre des schémas européen et national, à l'élaboration desquels elle doit être associée, en promouvant et finançant les plates formes multimodales, en coopérant avec les Régions voisines et en favorisant le développement des solutions ferroviaires et fluviales (matériaux de constructions et déchets par exemple) et intermodales, pour limiter le recours au « tout routier » ;

Le rôle de l'Instance de concertation sur les marchandises, récemment mise en place, doit être accru, éventuellement par la mise en place d'un outil financier destiné à faciliter la mise en œuvre des orientations du PDU.

Les **routes** ne sont pas une compétence régionale autrement que par les financements que la Région y consacre. S'il devait y avoir transfert de domanialité, et sous réserve que l'État conserve la responsabilité du réseau autoroutier et des grandes liaisons nationales, il conviendrait que ce transfert se fasse aux Départements, la Région adoptant pour sa part un schéma des routes d'intérêt régional pour lesquelles elle serait, dans des conditions à définir, chef de file de la planification et du financement.

Le transfert à la Région de la **compétence portuaire** peut s'envisager par une évolution du son « poids » au sein du PAP (Port autonome de Paris) sous réserve de maintenir la domanialité des terrains, de resserrer la coopération entre les ports du bassin de la Seine (Le Havre, Rouen, Paris) et de conserver la cohérence qui résulte de la coexistence, sur la tête du directeur du PAP, des missions VNF (création et entretien des voies navigables) et Etat (police de la navigation).

En matière de **transport aérien** enfin, la Région doit prendre toute sa place au conseil d'administration d'ADP (Aéroports de Paris) gestionnaire de plate-formes nationales mais dont l'impact économique, social et environnemental est très important. En ce qui concerne les plates-formes secondaires, une structure plus légère, associant les acteurs locaux, pourrait être envisagée.

e) Le logement est un enjeu capital en Ile-de-France. Le CESR a clairement affirmé, dans son avis du 30 septembre 2002, la nécessité d'une coresponsabilité de l'Etat et de la Région pour la définition d'une stratégie à moyen terme en ce domaine, dont la mise en œuvre pourrait être confiée à des niveaux de proximité, notamment intercommunaux.

f) **L'action foncière**, autre outil stratégique, devrait faire l'objet d'un traitement analogue à celui du logement, pouvant se concrétiser par une évolution du statut de l'AFTRP, comme l'avait suggéré le CESR dans son avis du 9 décembre 1999.

g) **Le tourisme**, outre ses dimensions culturelles et sociales, est un secteur économique de plein exercice ancré dans les territoires, et particulièrement important en Ile-de-France, première destination touristique française. Comme en matière de développement économique, la région est le niveau le plus pertinent pour élaborer et mettre en œuvre des politiques de promotion ou d'accompagnement et le CRT (Comité régional du tourisme) l'outil adéquat pour coordonner les acteurs et élaborer des stratégies.

h) **L'enseignement supérieur et la recherche** sont également des domaines stratégiques où la Région doit s'investir en termes de planification (en concertation avec l'État) et de soutien (sans parler des lycées, dont la responsabilité immobilière est déjà transférée à la Région).

Le transfert de l'immobilier universitaire, déjà partiellement financé par la Région dans le cadre du CPER, peut être une piste mais ne doit pas se réduire à un simple transfert de charges, d'autant que le rayonnement international de la France passe par la qualité et la renommée de l'enseignement supérieur et de la recherche francilienne (d'où une nécessaire implication forte de l'Etat) et que les établissements accueillent nombre d'étudiants étrangers ou provinciaux.

En la matière, la réflexion devrait porter sur un approfondissement de l'autonomie des établissements dans le cadre de responsabilités pédagogiques nationales et d'un schéma de développement concerté entre l'État et la Région.

Pour la **recherche**, qui s'organise au niveau européen ou mondial, une décentralisation n'aurait guère de sens. Il revient donc à la Région de définir sa politique de soutien (équipements) et de valorisation des retombées économiques et de faire fonctionner le Comité consultatif régional de la recherche et du développement technologique.

i) **L'environnement** ignore, par nature, les limites administratives. L'Etat doit donc garder un rôle important en matière réglementaire (mesures de protection). Cela n'interdit pas de confier la gestion de certains espaces, comme les forêts périurbaines, à la Région, dans le cadre d'une délégation ou d'une convention.

La gestion de **l'eau**, sous le double aspect de la qualité de la ressource et des **inondations**, doit faire l'objet d'une réflexion spécifique, assise sur la notion de bassin, mais faisant une large part aux Régions.

j) **La formation professionnelle** (initiale et continue) présente des enjeux sociaux, sociétaux et économiques tels qu'elle constitue une véritable priorité, pour laquelle la

région (Etat déconcentré, Région, partenaires sociaux, collecteurs) est le niveau géographique pertinent.

k) La politique de la ville est par définition, une responsabilité partagée et territorialisée. Le problème réside donc moins dans un transfert de compétences ou de pouvoirs que dans une organisation locale appropriée, souple, efficace et réactive dans laquelle la Région doit tenir sa place.

l) La santé, préoccupation essentielle de chacun (mais aussi poste très important de dépenses publiques et privées) mérite une réflexion approfondie pour promouvoir l'excellence du système sanitaire (préventif et curatif) dans le respect de l'universalité de la protection sociale.

Dans ce cadre où les partenaires sociaux doivent rester pleinement impliqués, les collectivités territoriales (et tout particulièrement, en Ile-de-France, la Région) doivent être partie prenante de l'organisation territoriale du système.

m) Certaines compétences de planification, enfin, telles que le **schéma d'élimination des déchets** et le **schéma d'équipement commercial**, actuellement élaborés au niveau départemental, devraient être, en Ile-de-France, traitées au niveau régional (Etat ou Etat/Région), plus pertinent.

n) Bien d'autres thématiques, comme le **sport** ou certains aspects de la **politique culturelle**, pourraient faire l'objet d'un transfert de responsabilité, exclusive ou partagée, à la Région, sous forme de transfert de compétences (voie législative) ou plus simplement de délégation (voie contractuelle).

o) Bien qu'il ne s'agisse pas, à proprement parler, d'un transfert de compétences, la gestion des **fonds structurels européens** (objectifs 2 et 3) devrait être confiée à la Région, autorité de gestion, afin de réduire les circuits administratifs et financiers et gagner ainsi en efficacité et en lisibilité.

C - EN GUISE DE CONCLUSION DE CES « PREMIERES REFLEXIONS »

Il ressort de l'analyse qui précède quelques pistes générales à verser aux débats en vue d'un approfondissement.

Au-delà des principes généraux évoqués dans la première partie de ce rapport, on est amené à constater que, en Ile-de-France particulièrement, l'échelon régional constitue un véritable niveau stratégique pertinent pour l'élaboration de nombreuses politiques mais que si certaines compétences peuvent être transférées sans problèmes (sous réserve du transfert des moyens nécessaires), les véritables solutions légitimes, pertinentes et efficaces ne peuvent le plus souvent pas se résumer à un simple transfert de compétences.

Il s'agit bien plutôt de responsabiliser tous les acteurs et pour cela de se donner les moyens d'une nouvelle gouvernance associant, aux niveaux les plus pertinents, les différents niveaux de pouvoirs (chacun à sa juste place), l'expression citoyenne et la société civile.

Ceci nécessitera le plus souvent, au-delà des réformes institutionnelles, d'améliorer les procédures (processus de co-décision, chef de file, autorité de gestion, fongibilité, instruction commune des dossiers...), d'inventer ou de développer les outils appropriés (planification stratégique, convention, contrat, délégation de service public mais aussi agences, offices, établissements publics et, bien sûr, coopérations intercommunales et interrégionales, pays...) et les savoir-faire (instances de concertation, maîtrise d'œuvre publique, gestion financière...). C'est ainsi que le problème récurrent des « financements croisés » (inévitables du fait de la multiplication des coopérations et des contractualisations) pourrait être largement résolu par l'institution systématique d'autorités de gestion, chargées d'appeler les fonds contractualisés - considérés comme des dépenses obligatoires - de les gérer et de les mandater.

Cette approche pourrait se décliner selon le triptyque :

- PLANIFICATION STRATEGIQUE (projets partagés) ;
- CONTRACTUALISATION (engagement à moyen et long termes) ;
- GESTION DE PROXIMITE (au niveau le plus pertinent).

ANNEXES

ANNEXE 1 : Lettre de saisine du Président du Conseil régional.

ANNEXE 2 : Liste des principaux rapports et avis du CESR traitant des compétences régionales.

Annexe 2

LISTE DES PRINCIPAUX RAPPORTS ET AVIS DU CESR TRAITANT DES COMPETENCES REGIONALES

Nota : figurent dans cette liste les travaux transversaux ou thématiques du CESR, évoquant plus ou moins directement le sujet des compétences régionales, depuis 1994, date fixée arbitrairement par référence à l'approbation du SDRIF et au débat national relatif à l'aménagement du territoire.

1) Les rapports et avis proposant une réflexion d'ordre général :

- | | |
|-------------------|---|
| 27 janvier 1994 | Avis sur « le débat national relatif à l'Aménagement du Territoire ». (Rapporteur :M. Jean RUAULT). |
| 28 avril 1994 | Rapport et avis sur « le document d'étape dans le cadre du débat national pour l'aménagement du territoire ». (Rapporteur :M.Jean RUAULT). |
| 23 juin 1994 | Rapports et avis sur les contrats de Plan 1994-1998
Bilan du contrat de Plan 89-93,
Contrat de Plan Etat-Région 94-98,
Contrat de Plan interrégional,
Bassin Parisien et conventions bilatérales.
(Rapporteur : M. André GRANOUILAC) |
| 21 septembre 1995 | Rapport d'autosaisine sur « le devenir de l'Ile-de-France à l'horizon 2025 : Société- Rayonnement – Compétitivité ». (Rapporteur : Mme Anne CANCELLIERI). |
| 31 octobre 1996 | Rapport d'autosaisine : « Pour une contribution de la région Ile-de-France à une stratégie nationale de développement durable ». (Rapporteur : M. Jean ROBERT). |
| 2 juillet 1998 | Rapport d'autosaisine et avis relatifs aux « mécanismes de péréquation financiers et fiscaux ». (Rapporteur : M. Roger LEROY). |
| 11 février 1999 | Rapport et avis sur « les orientations prioritaires proposées par le CESR pour le deuxième plan régional ». (Rapporteur : M. André GRANOUILAC). |
| 8 avril 1999 | Rapport et avis relatifs aux « observations du CESR sur la Stratégie de l'Etat en Ile de France ». (Rapporteur : M. Michel FEVE). |
| 24 juin 1999 | Rapport et avis relatifs à "Vivre en Ile-de-France en 2025"
(rapporteurs : M. Louis GUIEYSSE pour le rapport,
Mme Christine CHAUVET pour l'avis). |

- 22 novembre 1999 Rapport et avis : "A propos du projet de plan régional 2000-2006 et du mandat de négociation du Contrat de Plan Etat-Région. (Rapporteur : M. André GRANOUILAC).
- 24 février 2000 Rapport et avis sur le Contrat de plan Etat-Région 2000-2006. (Rapporteur : M. André GRANOUILAC).
- 25 avril 2001 Rapport et avis sur les projets de Schémas de Services Collectifs. (Rapporteur :M.Michel FEVE)
- 31 mai 2001 Rapport d'autosaisine : "Contribuer à une meilleure gouvernance en Ile-de-France – De l'efficacité en démocratie". (Rapporteur :M. Jean ROBERT).
- 11 avril 2002 Rapport et avis relatif à "L'autonomie financière et fiscale de la Région Ile-de-France".(Rapporteur : M. Joseph THOUVENEL).

2) les rapports et avis ayant une approche thématique :

- 23 juin 1994 Avis sur la mise en oeuvre des compétences transférées par la loi quinquennale du 20 décembre 1993 pour la formation professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans.
- 4 octobre 1994 Avis sur le rapport de l'Exécutif fixant « les modalités d'intervention du Conseil régional dans la politique de la ville ».
- 23 février 1995 Rapport et avis relatifs à « la politique sportive en Ile-de-France ». (Rapporteur : M.Michel PARMENTIER).
- 21 mars 1996 Rapport et avis concernant « la consultation régionale relative au débat national sur la politique ferroviaire préalable à l'élaboration du Contrat de plan Etat/SNCF ». (Rapporteur : M. Jacques TRORIAL).
- 6 juin 1996 Rapport d'autosaisine et avis sur « le développement culturel en Ile-de-France ». (Rapporteur : M. Claude PAYEMENT).
- 2 juillet 1996 Rapport d'autosaisine et avis : "Pour une politique du logement en Ile-de France : réflexions et propositions". (Rapporteur : M. Jean Louis GIRODOT).
- 29 avril 1997 Rapport d'autosaisine et avis sur « l'immobilier d'entreprise et l'aménagement du territoire en Ile-de-France - Tome 1 : les bureaux ». (Rapporteur: M. Noël ZELLER).
- 12 février 1998 Rapport d'autosaisine et avis sur « la recherche en Ile-de-France : situation et perspectives ». (Rapporteur : M. José EZRATTY).

- 7 mai 1998 Rapport et avis sur « le premier projet de Schéma de développement de l'espace communautaire ». (Rapporteur : M. Jean-François BENON).
- 21 octobre 1999 Rapport d'autosaisine et avis relatif au « devenir des espaces agricoles et naturels en zone périurbaine ». (Rapporteur : M. Daniel DESWARTE).
- 9 décembre 1999 Rapport d'autosaisine et avis sur « la relance de l'action foncière en Ile-de-France ». (Rapporteur : Mme Joséphine COPPOLA).
- 27 janvier 2000 Rapport et avis sur « la politique de coopération décentralisée et son impact économique en Ile-de-France ». (Rapporteur : M. Francis VITEL).
- 13 avril 2000 Rapport et avis relatif au Schéma régional de développement du tourisme et des loisirs d'Ile-de-France 2000-2010. (Rapporteur : M. Pierre BAUDOIN).
- 26 avril 2000 Avis sur le Plan Régional pour la Qualité de l'Air (PRQA). (Rapporteur : M. Michel FEVE)
- 9 novembre 2000 Avis sur la création d'une agence régionale de développement. (Rapporteur : Monsieur Jean PILLOT)
- 27 novembre 2000 Avis sur le projet de Schéma des formations 2000. (Rapporteur M.Claude MICHEL).
- 19 juin 2001 Rapport et avis relatif au "positionnement international de l'enseignement francilien". (Rapporteur :M. Elie COHEN).
- 4 juillet 2001 Rapport et avis relatif à "l'implication communautaire de la Région Ile-de-France dans la perspective de l'élargissement de l'Union Européenne". (Rapporteur : M. Jean Louis BARRAULT).
- 13 septembre 2001 Rapport et avis relatif à "la gestion durable des déchets ménagers et assimilés en Ile-de-France à l'horizon 2002. (Rapporteur : M.Louis FEUVRAIS)
- 3 octobre 2001 Rapport et avis relatif à "l'actualisation du rapport "Développement du transport combiné de marchandises en Ile-de-France". (Rapporteurs : M.Lucien DUMONT-FOUYA et M. Michel FEVE)
- 30 septembre 2002 Rapport et avis relatif au "Logement en Ile-de-France en 2002 – Constats, réflexions, propositions". (Rapporteur : M. Gilbert DIÉPOIS)