

La Nouvelle Île-de-France

Marie-Pierre de la Gontrie

La Nouvelle Île-de-France

Marie-Pierre de la Gontrie

AVERTISSEMENT

La mission de la Fondation Jean-Jaurès est de faire vivre le débat public et de concourir ainsi à la rénovation de la pensée socialiste. Elle publie donc les analyses et les propositions dont l'intérêt du thème, l'originalité de la problématique ou la qualité de l'argumentation contribuent à atteindre cet objectif, sans pour autant nécessairement reprendre à son compte chacune d'entre elles.

SOMMAIRE

Préambule	5
Introduction	7
Quel avenir pour la Région Île-de-France ?	15
Plusieurs scénarios possibles	15
Quelles marges de manœuvre pour la Région ?	19
Un territoire en pole position	23
La Région « la plus heureuse » de France ?	27
L'Île-de-France de demain, moteur d'un développement durable	31
Histoire de la montée en puissance des Régions	31
La Région, grand aménageur du territoire	36
La transition écologique, outil du développement régional ...	38
La Région, chef d'orchestre de la « chaîne de la connaissance »	42
L'Île-de-France en Europe et dans le monde	45

Marie-Pierre de la Gontrie est première vice-présidente de la Région Île-de-France chargée des finances et de la politique contractuelle depuis 2004, après avoir été vice-présidente chargée de la culture (1998-2004).

Elle est également conseillère de Paris et du XIII^e arrondissement depuis 2001. Avocate, elle est membre du bureau national du Parti socialiste et secrétaire nationale du Parti aux libertés publiques et à la justice depuis 2008.

De la réforme institutionnelle à la vie des Franciliens	49
Dépasser le débat institutionnel	49
La Région, bonne échelle pour fédérer les politiques publiques	51
Impliquer les Franciliens dans le débat public	53
Les Franciliens n'habitent pas tous l'Île-de-France	55
 Une grande Région Île-de-France	61
Pour des politiques publiques plus efficaces	63
Pour une meilleure répartition des richesses	67
Pour relever le défi de la transition écologique	70
L'enjeu démocratique	73
 Conclusion	77
 <i>Dix propositions</i>	79
<i>L'Île-de-France en chiffres</i>	81

PRÉAMBULE

Le 1^{er} janvier 2016 naîtra la métropole du Grand Paris. Après plus de dix ans de réflexion, controverses et différends, cette future collectivité est espérée par les uns comme solution aux problèmes non résolus de la « zone centre », tandis que d'autres y voient l'avènement d'un « monstre bureaucratique ».

Le propos de cet ouvrage n'est pas de trancher ce débat, l'histoire s'en chargera. Mais en ma qualité de vice-présidente de la Région Île-de-France depuis 1998, il m'est apparu indispensable de réfléchir à son rôle de demain.

En effet, la métropole inclut quatre des huit départements d'Île-de-France et 6,5 millions de ses 12 millions d'habitants.

Plus encore, les compétences affectées à cette métropole recoupent certaines des compétences régionales. Avec une telle puissance politique, institutionnelle et financière, l'action publique en Île-de-France ne sera donc plus jamais la même. La Région va devoir se réinventer.

À l'heure où j'achève ces lignes, le président de la République a énoncé, le 14 janvier 2014, sa volonté d'engager la refonte large de la carte des institutions locales, notamment par la diminution du nombre des Régions françaises et de leurs compétences.

Nécessaire, la réflexion devient impérative pour qu'après la métropole apparaisse la « Nouvelle Île-de-France ».

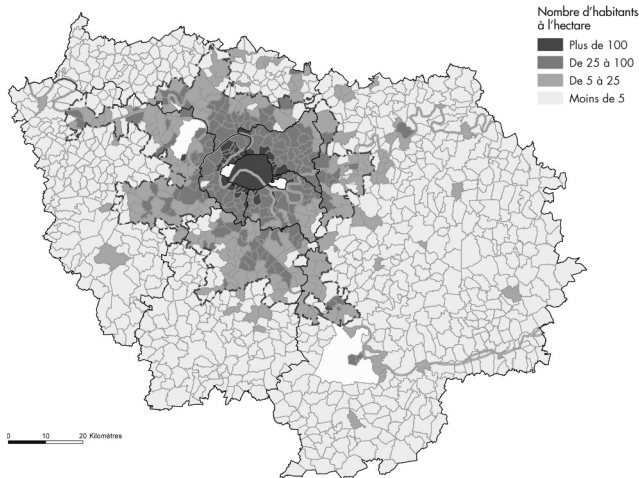
INTRODUCTION

La Région est née en 1972, il y a seulement un peu plus de quarante ans. Au cours de sa jeune existence, elle a pourtant déjà connu nombre de transformations institutionnelles lourdes : les vagues de décentralisation de 1982 (Defferre) et 2004 (Raffarin), l'accession à la présidence du Syndicat des transports d'Île-de-France (Stif) en 2006. Elle est sortie renforcée des bouleversements politiques qui ont suivi l'instauration du suffrage universel en 1986 et l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1998, qui a permis à la Région de dépasser le champ exclusif de l'intervention en investissement pour se déployer dans tous les champs de l'action publique.

En 2016, la naissance de la métropole du Grand Paris sera incontestablement une étape nouvelle pour la collectivité

régionale qui a toujours su faire face aux défis qu'on lui assigne, un de plus ! Pourquoi la métropole du Grand Paris interroge-t-elle sur l'avenir de la Région Île-de-France ? Regarder une carte des populations suffit à justifier l'interrogation.

Densité de population métropole/Île-de-France



Source : Insee - 2009 © Apur.

Note : 4 des 8 départements de l'Île-de-France, soit 6,5 millions de ses 12 millions d'habitants.

Le périmètre de la future métropole du Grand Paris, retenu par la loi du 19 décembre 2013, réunit quatre des huit départements composant aujourd'hui l'Île-de-France, il est plus vaste encore que celui du département de la Seine, supprimé en 1964. Cette « zone centre » de la Région (124 communes des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que la ville de Paris) comprendra 6,5 millions d'habitants sur les 12 millions de l'Île-de-France, soit un peu plus de la moitié.

Ses compétences seront l'aménagement, le développement économique, la politique locale de l'habitat, la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ; elles recoupent pour partie celles de la Région Île-de-France. Dès lors, la question d'une forme de compétition, au minimum territoriale, entre la métropole du Grand Paris et la Région Île-de-France semble inévitable.

Beaucoup perçoivent l'Île-de-France comme la Région « la plus riche de France ». Dans une confusion de réalités et

de perceptions hâtives, c'est comme une évidence tant le rayonnement de la capitale est sans concurrence.

C'est partiellement exact, car si l'Île-de-France représente 30 % du PIB national, si elle est la première Région industrielle de France, si le niveau de vie médian de ses habitants est supérieur à celui de toutes les autres Régions de France, la réalité est bien plus contrastée, et souvent méconnue, quand elle n'est pas simplement niée.

C'est oublier que l'Île-de-France rassemble huit départements et concentre les plus grandes inégalités entre les territoires, les situations sociales les plus critiques, la crise du logement la plus aiguë. C'est oublier que s'y trouvent les communes les plus riches (Neuilly-sur-Seine, Saint-Cloud, Le Vésinet...) mais aussi les plus pauvres (Sarcelles, La Courneuve, Sevran...), les départements les plus riches (Hauts-de-Seine, Paris) mais aussi le plus pauvre (Seine-Saint-Denis) de France métropolitaine, avec comme conséquence des disparités très importantes dans l'accès à l'emploi et aux services publics.

C'est méconnaître que la production de logements annuelle ne couvre pas même la moitié des besoins, et que plus de 400 000 Franciliens sont en attente d'un logement social. C'est méconnaître enfin que les Franciliens consacrent en moyenne une heure et vingt minutes à leurs déplacements chaque jour, soit 30 % de plus que le reste des Français.

L'Île-de-France est certes une Région qualifiée de « riche », mais c'est également un territoire sur lequel les conditions de vie sont souvent difficiles et où les inégalités économiques et sociales ont été encore aggravées par la crise.

Face à ce constat unanime, il fallait agir, construire des solutions novatrices, être courageux. Il fallait trouver une nouvelle organisation capable de répondre à l'urgence, qui permette de renforcer la redistribution des richesses (la fameuse péréquation entre collectivités) pour plus de solidarité entre les territoires et de relancer la construction de logements. Il fallait un nouveau pilotage, une nouvelle

organisation, une nouvelle « gouvernance » pour assurer une meilleure coordination et donc une plus grande efficacité des politiques publiques.

Au sein de la Conférence métropolitaine, créée en 2006 à l'initiative du maire de Paris, Bertrand Delanoë, et reprise par Paris Métropole en 2009, plus de deux cents collectivités de tout niveau et de toute appartenance politique ont, de concertations en propositions, échafaudé de nombreux scénarios.

Nicolas Sarkozy lui-même a eu l'intuition de cette nécessité avec son projet de Grand Paris, projet au potentiel considérable mais qui fut *in fine* réduit à un nouveau système de transports déconnecté des besoins réels.

Dès mars 2012, lors d'un meeting de campagne à Dijon, François Hollande avait appelé les élus franciliens à inventer cette nouvelle gouvernance pour leur territoire. La création d'un nouveau niveau institutionnel était donc inéluctable... Après moult tergiversations et rebondisse-

ments, la loi du 19 décembre 2013¹, première loi de décentralisation du quinquennat de François Hollande, porte création au 1^{er} janvier 2016 de la métropole du Grand Paris, un établissement public à fiscalité propre regroupant Paris et les 124 communes des trois départements voisins (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne), ainsi que les communes limitrophes qui le souhaiteront. Dans le même temps, les intercommunalités qui s'étaient constituées sur le territoire de la métropole disparaîtront au profit de conseils de territoires.

Cette nouvelle collectivité territoriale exercera de plein droit, en lieu et place des communes membres, des compétences aujourd'hui exercées parfois également par les départements ou la Région en matière d'aménagement, de développement économique, de politique locale de l'habitat et de protection de l'environnement et du cadre de vie. Vaste programme !

1. Il s'agit de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (en ligne : www.senat.fr/petite-loi-ameli/2013-2014/240.html ou www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0270.asp).

Il n'est pas anodin que cette superstructure dite de la « zone centre » concerne 6,5 millions d'habitants sur les 12 millions que compte la Région.

Nombreux sont ceux qui se réjouissent de la création de cette métropole du Grand Paris pour relever les défis insuffisamment résolus d'une part majeure du territoire francilien. D'autres, dans le même temps, craignent « la mort de la Région », critiquent l'émergence d'un « monstre bureaucratique » ou considèrent clairement la métropole comme génératrice d'un risque sérieux de décrochage de la grande couronne (Essonne, Seine-et-Marne, Val-d'Oise et Yvelines) et donc d'instauration d'une Région à deux vitesses.

Concurrence entre métropole et Région ? Articulation indispensable ? Ces questions font sens, dans la mesure où cette nouvelle collectivité est parfois présentée comme la solution à tous nos maux, y compris dans des domaines qui relèvent actuellement de la Région, et ce à une échelle qui, si elle n'est pas comparable à celle de la Région, couvre la partie la plus dynamique de son territoire.

QUEL AVENIR POUR LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE ?

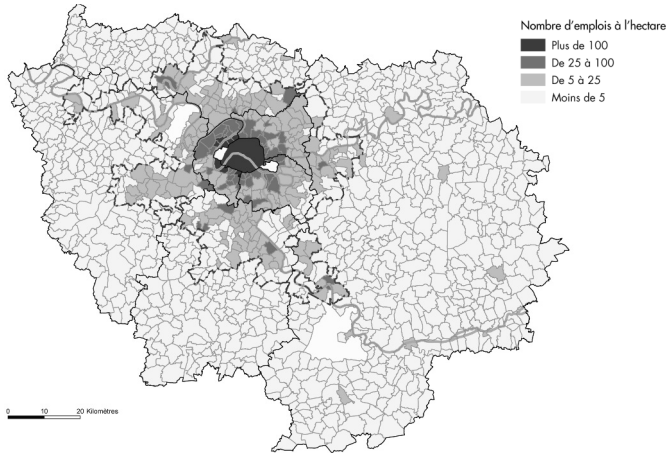
Plusieurs scénarios possibles

Sur un territoire historiquement marqué par l'opposition entre le centre et la périphérie, entre Paris et sa banlieue, pour de nombreux observateurs, le rôle de la Région après la création de la métropole du Grand Paris est tout trouvé : défendre la grande couronne (Essonne, Seine-et-Marne, Val-d'Oise et Yvelines). L'idée d'une métropole capitale fait évidemment craindre une Région à deux vitesses, avec un centre rassemblant plus de la moitié des habitants, les deux tiers des emplois et de la richesse et une périphérie où seraient cantonnés les moins favorisés.

Beaucoup de Franciliens ont progressivement quitté la zone dense, pour cause de hausse des prix de l'immobilier, ou par choix, pour fuir les nuisances de la ville. Mais cela n'est pas sans dommages : des services publics plus éloignés, une mobilité plus contrainte et un temps de

transport domicile-travail important, une offre culturelle moindre, etc.

Répartition de l'emploi en Île-de-France



Source : Insee - 2008 © Apur.

L'écart de qualité de vie ne risque-t-il pas de s'accroître encore avec la création d'une métropole aux moyens renforcés et destinée à améliorer l'efficacité des politiques publiques, mais sans bénéficier à cette population plus éloignée ?

La Région doit-elle donc devenir la collectivité de défense de la grande couronne ? Doit-elle concentrer son action sur les « marges » de la métropole ? Au risque de briser l'unité des politiques menées sur l'ensemble de son territoire, entérinant de fait une forme de partition régionale ?

Un autre rôle se dégage, plus pertinent, qui peut être dévolu à la Région : celui de stratège, planificateur et coordonnateur des politiques publiques infrarégionales. En effet, si la métropole du Grand Paris se voit conférer de nombreuses compétences, ces dernières proviennent des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et sont avant tout opérationnelles, notamment celles qui recoupent des domaines d'intervention de la Région tels que l'aménagement, le développement économique, ou même le logement.

Au-delà de l'aspect strictement opérationnel, la Région Île-de-France est dorénavant compétente en matière d'aménagement, avec l'élaboration du Schéma directeur de

la Région d'Île-de-France² (le fameux Sdrif) et fixe par ce biais des objectifs en matière d'emploi, de transports, de logement, dont la loi prévoit qu'ils devront être respectés dans le projet métropolitain. De la même façon, la métropole du Grand Paris devra, de par la loi, tenir compte des orientations définies par la Région dans ses actions de développement économique. Une compétence actuelle majeure de la Région qui devrait être encore renforcée par l'attribution du statut de chef de file inscrit dans le pacte de confiance³ entre l'État et les Régions signé le 12 septembre 2012 à l'Élysée.

De là à dire que la Région pourrait se cantonner à un rôle de stratège territorial tandis que d'autres mettraient en œuvre les politiques publiques qu'elle coordonnerait par la consultation des autres collectivités et des acteurs du territoire, il n'y a qu'un pas.

2. Adopté par le conseil régional le 18 octobre 2013, le Sdrif a fait l'objet du décret n° 2013-1241 du 27 décembre 2013, paru au *Journal officiel* du lendemain (en ligne : www.iledefrance.fr/competence/schema-directeur-region).

3. Voir la déclaration commune État-Régions du 12 septembre 2012 (en ligne : circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/09/cir_35836.pdf).

Quelles marges de manœuvre pour la Région ?

Un deuxième argument pourrait militer en faveur d'un resserrement de l'action de la Région, que ce soit en termes géographiques (sur la grande couronne uniquement) ou opérationnels : ses capacités d'action sont de plus en plus contraintes par des limitations financières.

Comme toutes les collectivités, la Région Île-de-France est confrontée à la baisse des dotations de l'État, qui représentent 21 % de ses recettes globales en 2014. Une baisse qui succède à un gel engagé par Nicolas Sarkozy, une sous-compensation des transferts de compétences, mais aussi à la réforme de la taxe professionnelle, qui a privé les Régions de leur autonomie fiscale. Ces dotations devraient encore baisser, le gouvernement ayant prévu de faire réaliser dix milliards d'économie aux collectivités territoriales dans son objectif de baisse des déficits publics.

Aujourd'hui, les Régions n'ont donc que très peu de marges de manœuvre sur leurs ressources. Elles ne peuvent,

comme l'État, les communes ou les départements, moduler les taux et assiettes de l'essentiel des impôts et taxes qu'elles perçoivent. Les Régions bénéficient de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui remplace la taxe professionnelle qu'elles maîtrisaient auparavant. Cette CVAE est issue d'un calcul complexe et son produit peut varier d'une année sur l'autre d'une manière qu'il est quasi impossible d'anticiper, rendant l'exercice de prévision budgétaire à la fois compliqué et aléatoire pour les Régions. En 2014, cette ressource devrait baisser pour la première fois.

La seule ressource fiscale sur laquelle les Régions ont encore la main est la taxe sur les cartes grises. Or pour l'Île-de-France cette ressource est quelque peu paradoxale puisque la Région a fait du développement des transports en commun, et donc de la diminution de l'utilisation de la voiture, une priorité. Par conséquent, plus l'action de la Région est efficace, plus cette ressource diminue ! Il en va de même pour les recettes issues de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

(TICPE, ex-TIPP), assises sur les consommations de carburant, également dépendantes de la conjoncture : dans le contexte actuel de crise, ces recettes ne peuvent que baisser.

À cela s'ajoute pour la Région Île-de-France une participation élevée à la péréquation, puisque chaque année elle reverse 750 millions d'euros ensuite redistribués aux autres collectivités françaises, ce qui représente 15 % de la péréquation nationale (la plus élevée de toutes les participations). Cette péréquation légitime et juste limite toutefois encore un peu plus ses moyens financiers.

Ces éléments tendent à démontrer que les capacités de la Région sont de plus en plus limitées. En réalité, il s'agit surtout de souligner l'urgence de relancer le débat sur l'autonomie fiscale des Régions, sous peine de paralyser dans les prochaines années cet échelon institutionnel responsable d'une part importante des 70 % d'investissements publics réalisés par les collectivités territoriales. Le gouvernement et le Parlement ne pourront faire l'impasse sur

cette question lors du débat sur la réforme fiscale et lors des discussions sur le deuxième projet de loi de décentralisation, qui traitera des Régions, *a fortiori* si elles sont destinées à exercer de nouvelles compétences, comme cela semble bel et bien être le cas.

De la même façon, la question de la suppression de la clause de compétence générale, qui permet aux Régions d'intervenir dans des domaines qui ne relèvent pas de leurs compétences obligatoires (université, logement, social...), doit être posée. La Région devra sans doute concentrer ses moyens et son action sur quelques grandes thématiques, sous peine de voir son efficacité diminuer en même temps que ses marges de manœuvre financières.

Dans ce contexte, nous pouvons légitimement nous interroger sur le rôle de la Région demain. Est-elle le bon degré de collectivité pour promouvoir et pour développer le territoire francilien ? Alors que les regards se tournent vers la métropole du Grand Paris, attendue comme la réponse aux multiples enjeux de l'Île-de-France, les réalisations passées

et les projets en cours de concrétisation permettent d'éclairer cette réflexion.

Un territoire en pole position

Région la plus performante de France en termes de concentration des pouvoirs économique, politique et culturel mais aussi de lien social (selon l'Observatoire du dialogue et de l'intelligence sociale), à la 5^e place du classement Eurostat⁴ des régions européennes les plus riches avec un PIB par habitant égal à 180 % de la moyenne communautaire, l'Île-de-France est souvent considérée comme la vitrine de notre pays, ou tout du moins son baromètre. Il en est de même pour Paris, qui assure un effet d'entraînement sur les communes environnantes et sur la zone dense en général.

Dans le contexte de crise actuel, s'assurer de la compétitivité de l'Île-de-France est donc un enjeu essentiel. C'est

4. En 2010, selon Eurostat, l'office statistique de l'Union européenne (en ligne : epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/1-21032013-AP/FR/1-21032013-AP-FR.PDF).

le sens du projet de modernisation et de développement des transports du « Nouveau Grand Paris », porté par l'État et la Région et présenté en mars 2013. Il s'agit bien, comme le qualifiait le Premier ministre, d'« un enjeu d'attractivité de l'Île-de-France et de la France, car le développement équilibré de la Région capitale est un sujet d'intérêt national⁵ ».

Il est intéressant de noter que, si plusieurs métropoles européennes ont déjà mené leur transformation (Berlin après sa réunification, Barcelone et Londres à l'occasion des Jeux olympiques), Paris et l'Île-de-France ont cet avenir devant elles : en prenant la décision de lancer le Nouveau Grand Paris, l'Île-de-France s'apprête à devenir la région la plus dynamique d'Europe en termes d'aménagement et d'investissements.

La Région a joué un rôle fondamental dans cette réalisation, en permettant, grâce à la médiation de Jean-Paul

Huchon, un large consensus sur ce projet ; en mobilisant les financements nécessaires à la réhabilitation du réseau de transports francilien ; en menant une large concertation autour de son schéma d'aménagement (Sdrif).

Améliorer les transports du quotidien, c'est l'ambition de la Région, qui préside depuis 2006 le Syndicat des transports d'Île-de-France : après des années de délaissement du réseau existant par l'État, qui présidait à sa destinée, une volonté politique intangible était nécessaire pour mobiliser les financements essentiels à sa réhabilitation. Car le réseau francilien, s'il ne représente que 10 % du réseau national, permet 8 millions de déplacements par jour, soit 40 % du total des déplacements quotidiens en France.

La Région Île-de-France a été le moteur de la concertation qui a permis au projet du Grand Paris Express, initié par Nicolas Sarkozy, de sortir d'une simple logique de métro rapide reliant des *clusters* d'excellence pour devenir un réseau cohérent, assurant la mobilité de tous les Franciliens et le lien entre tous les territoires régionaux.

5. Premier ministre, « Le Nouveau Grand Paris », 6 mars 2013, p. 3 (en ligne : www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/nouveau-grand-paris_o.pdf).

Demain, le Nouveau Grand Paris, ce sera 72 nouvelles gares, 205 km d'infrastructures ferroviaires, un investissement de 32,5 milliards d'euros. Mais aussi 15 000 à 20 000 emplois directs pendant les travaux, et de 500 000 à 700 000 emplois indirects supplémentaires d'ici vingt ans.

Or un réseau de transports performant et fiable est une condition pour que l'Île-de-France garde sa place parmi les régions les plus attractives d'Europe et du Monde.

La qualité de vie, la puissance économique, mais aussi la qualité des transports publics sont les premiers critères d'attractivité d'une ville. C'est ainsi que Paris est classée, avec Londres, 2^e ville la plus attractive du monde derrière New York, que ce soit pour y vivre, y faire des affaires ou du tourisme⁶.

6. D'après l'enquête réalisée par Ipsos, « Top cities of the world, les villes les plus attractives de la planète », 4 septembre 2013 (en ligne : www.ipsos.fr/ipsos-public-affairs/actualites/2013-09-04-ipsos-top-cities-world-villes-plus-attractives-planete).

La Région « la plus heureuse » de France ?

D'après l'économiste Pierre Le Roy, qui a élaboré un indice du bonheur régional brut (IRB), l'Île-de-France serait la Région « la plus heureuse » de France, au regard de multiples critères (sécurité, respect des droits de la personne, qualité de vie, niveau de formation, recherche et innovation, etc.).

Avec 24 % de cadres (+ 11 points par rapport à la moyenne des autres Régions), l'Île-de-France est une Région perçue comme dynamique⁷ : 79 % des Franciliens sont confiants en ce qui concerne leur avenir (moyenne nationale à 67 %). À cela s'ajoutent des taux de satisfaction élevés sur l'accès aux transports en commun (83 %), l'éducation (80 %), le logement (90 %), l'emploi (84 %), les moyens de communication (96 %), l'accès à des soins de qualité (89 %), le cadre de vie (90 %), l'accès aux équipements culturels (83 %)...

7. D'après l'étude réalisée par TNS Sofres, « Les valeurs des Franciliens », 7 octobre 2013 (en ligne : www.tns-sofres.com/etudes-et-points-de-vue/les-valeurs-des-franciliens).

Après avoir énuméré toutes les difficultés du territoire francilien, ces chiffres peuvent surprendre. Ils tendent à montrer que, si les difficultés sont grandes, l'action des pouvoirs publics a permis une sensible amélioration de la qualité de vie des Franciliens, chaque échelon institutionnel ayant joué son rôle.

Et la Région n'est pas en reste, puisque outre son action pour les transports, les lycées et le développement économique, qui relèvent de ses compétences obligatoires, elle investit massivement dans le logement (un milliard d'euros de 2010 à 2015), soutient le monde associatif, participe au développement culturel du territoire et lutte contre les déserts médicaux, toujours dans l'objectif de garantir à tous les Franciliens, quel que soit leur lieu de résidence, un égal accès aux services publics, à la santé, à la mobilité, à la culture, à l'emploi, au logement...

Ces indicateurs tendent à prouver que les actions menées à l'échelle régionale portent leurs fruits et ont un impact

positif sur le quotidien des Franciliens, justifiant ainsi l'intervention de la Région.

Non, la Région n'est pas morte, au contraire, son action est plus que jamais essentielle pour la solidarité des territoires franciliens et pour porter une ambition de développement qui dépasse la zone dense, au service de tous les Franciliens.

Est-ce à dire que la création de la métropole n'entraînera aucune conséquence pour l'action régionale ? Bien sûr que non : la Région devra se réinventer. C'est le sens du deuxième projet de loi de décentralisation qui sera présenté prochainement devant le Parlement, pour lequel cette contribution entend donner des pistes. Mais nous pouvons voir encore plus loin.

L'ÎLE-DE-FRANCE DE DEMAIN, MOTEUR D'UN DÉVELOPPEMENT DURABLE

La consécration du fait métropolitain n'est qu'une nouvelle application du principe de décentralisation, selon lequel la diversité des situations locales impose une gouvernance locale plus apte que celle de l'État central à s'adapter aux spécificités du territoire.

Parallèlement, le nouvel acte de décentralisation (ou du moins ses prémisses en ce qui concerne les Régions) conforte la montée en puissance du fait régional depuis les premiers « programmes d'action régionale » d'Edgar Faure en 1955.

Il reste à dessiner l'Île-de-France de demain.

Histoire de la montée en puissance des Régions

Conçues à l'origine comme des espaces de planification en matière de développement et d'aménagement, les Régions

ont mis près de cinquante ans à acquérir, dans la Constitution, le statut de collectivités territoriales.

Les Régions n'ont pas, comme la commune et le département, l'aura conférée par la réorganisation du territoire qui a suivi la Révolution : aux yeux des citoyens, elles n'ont toujours pas acquis cette image de proximité qu'ont les autres niveaux de collectivités, dont l'action semble les toucher plus directement.

Les différentes étapes de leur histoire institutionnelle montrent cependant leur montée en puissance, que ce soit en termes de planification stratégique ou de légitimité démocratique :

- 1965 : Paul Delouvrier⁸ publie le premier Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris (ancêtre du Sdrif). Devenu préfet en 1966, il met en œuvre la première planification stratégique en Île-de-France.

- 1972 : Les Régions deviennent des établissements publics gérant leur budget.
- 1982 : Avec la disparition de la tutelle *a priori* de l'État sur leurs actes, les Régions deviennent des collectivités de plein exercice.
- 1984 : Signature de la première génération de contrats de plan État-Région (CPER), outils de cohérence entre l'échelon national et l'échelon régional.
- 1986 : Premières élections régionales au suffrage universel direct.
- 2002 : La réforme Raffarin transfère aux Régions la compétence en matière de transports régionaux de voyageurs.
- 2004 : Les Régions sont reconnues explicitement comme collectivités territoriales de plein droit dans la Constitution, ce qui leur confère le droit à l'expérimentation légale et réglementaire.
- 2006 : Le président de la Région Île-de-France devient président du Syndicat des transports d'Île-de-France (Stif), composé exclusivement d'élus.

8. À l'époque délégué général au district de la Région de Paris (poste remplacé par celui de préfet de la Région de Paris en 1966 puis par préfet d'Île-de-France en 1977).

- 2014 : L'acte III de la décentralisation devrait transférer de nouvelles compétences aux Régions.
- 2016 : Naissance de la métropole du Grand Paris.

La Région est aujourd'hui le partenaire stratégique et contractuel de l'État et, dans le même temps, elle est devenue l'interlocuteur privilégié des départements et des communes.

En Île-de-France, parallèlement au contrat de plan avec l'État, la Région conclut des contrats avec chaque département, à qui elle apporte un soutien à hauteur de près d'un milliard d'euros pour la réalisation de grands projets structurant leurs territoires : transports mais aussi développement numérique, grands équipements culturels ou encore établissements pour personnes âgées ou handicapées.

La Région Île-de-France accompagne également les communes et les intercommunalités, en finançant des projets d'aménagement et d'équipements locaux avec un soutien particulier apporté aux maires bâtisseurs qui construisent

du logement social. Elle participe à l'élaboration des contrats de développement territorial (CDT), qui associent État, collectivités et partenaires économiques pour l'aménagement et le développement de territoires à l'échelle de plusieurs intercommunalités et communes.

Alors que les négociations pour la prochaine génération de contrats de projet État-Région⁹ sont en cours, il apparaît donc évident que la Région est l'échelon intermédiaire incontournable pour articuler l'action de l'État et celle des autres collectivités sur le territoire francilien.

L'État a également confié à la Région la gestion facultative des fonds stratégiques européens : à elle de fixer les orientations de la mise en œuvre des fonds européens par la France, mais aussi d'assurer le lien avec les bénéficiaires potentiels. La proximité de la Région avec le territoire permet cette évolution, qui confirme le rôle de charnière de la Région entre l'Europe, l'État et les collectivités.

9. Ils ont succédé aux contrats de plan État-Région en 2007.

Ce rôle central, la Région Île-de-France l'assume déjà dans son action en tant que grand aménageur du territoire.

La Région, grand aménageur du territoire

Après dix années de concertation, menée par Jean-Paul Huchon, et d'aléas juridiques, dus aux blocages du précédent gouvernement, la Région vient enfin d'adopter son nouveau Schéma directeur, document stratégique d'aménagement du territoire francilien. L'objectif du Sdrif est de promouvoir, au service des Franciliens, un modèle de développement, durable et attractif, à l'horizon 2030. Ce document préfigure l'Île-de-France de demain et d'après-demain, fixant des objectifs de création de logements et d'emplois, de densification des villes et de préservation des espaces naturels.

Les principes qui guident ce schéma fondateur (lutter contre les inégalités territoriales, anticiper et accompagner les grands changements, maintenir le rayonnement de l'Île-de-France) se retrouvent dans les nombreux outils

développés par la Région au service de ses politiques : Plan climat, Stratégie régionale de développement économique et d'innovation (SRDEI), Plan de déplacements urbains d'Île-de-France (PDUIF)...

Ce Sdrif est un document développant une vision très politique, qui, comme nous l'avons évoqué plus haut, a la particularité d'être prescriptif : il s'impose à toutes les collectivités du territoire francilien. Y compris à la métropole du Grand Paris, qui devra s'y conformer dans l'élaboration de ses propres plans d'urbanisme ou de logement, comme elle devra respecter la SRDEI dans ses plans de développement économique.

La Région Île-de-France assume donc un rôle de grand aménageur du territoire francilien, en coordonnant la concertation de tous les acteurs et en portant une vision pour les vingt années à venir.

Le prochain acte de décentralisation peut permettre à la Région de renforcer son rôle stratégique en lui donnant les

moyens de relever le plus grand défi de notre époque : la transition écologique.

La transition écologique, outil du développement régional

Comme principal investisseur en matière de transports en commun, la Région est un acteur essentiel du processus de transition écologique du territoire francilien. Cette conviction s'est déjà traduite dans son schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), sa politique de l'eau, son plan régional de réduction des déchets (PREDIF), sa politique de performance énergétique des bâtiments concrétisée par la création de la Société d'économie mixte (SEM) Énergies Positif, ou encore l'instauration d'un critère d'éco-responsabilité qui influe sur le niveau des aides régionales.

Enjeu vital pour les générations futures, la transition énergétique et écologique est un enjeu économique dès aujourd'hui. C'est par le développement des filières vertes

dans les transports, le bâtiment, les énergies renouvelables et la valorisation des déchets que nous pourrions réussir la transition énergétique et écologique. Des filières qui portent également un fort potentiel de création d'emplois pour les Franciliens.

L'Île-de-France a de nombreux atouts en la matière : une grande richesse de ressources naturelles, un réseau de transports performant en petite couronne – et qui s'améliore sans cesse en grande couronne avec le projet du Nouveau Grand Paris –, un tissu économique qui concentre 50 % de la filière éco-technologique nationale... Sur le plan international, l'Île-de-France est la 8^e région métropolitaine du monde pour le nombre de dépôts de brevets « verts ». Ces atouts font de la Région un partenaire privilégié des projets ciblant la transition écologique parmi les 34 plans associant État et entreprises pour le renouveau industriel de la France.

Aujourd'hui, tous les échelons de collectivités participent à la mise en œuvre de la transition énergétique, à des degrés

divers, au même titre que tous participent aux politiques de développement économique.

La métropole du Grand Paris sera elle aussi amenée à mettre en œuvre de manière opérationnelle des politiques de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie. Quant à la Région Île-de-France, outre les compétences opérationnelles qu'elle exerce par le biais de sa maîtrise d'ouvrage sur les lycées, les transports ou les infrastructures de l'apprentissage, elle dispose d'un important pouvoir d'incitation financière auprès des entreprises mais également des autres collectivités, qui elles-mêmes exercent une maîtrise d'ouvrage sur de nombreux équipements publics.

La Région a aussi la capacité de fédérer les volontés et les expertises sur la question, comme lors de l'organisation des états généraux de la conversion écologique et sociale (les Écociliens), qui ont rassemblé pendant quinze mois experts, professionnels, entreprises, associations, élus, citoyens... autour d'un triple objectif : réduire notre

empreinte écologique, favoriser un modèle de développement à « haute qualité sociale » (HQS) et diminuer les inégalités sociales et territoriales. Les 70 propositions nées de ce travail sont progressivement intégrées aux politiques régionales¹⁰.

Alors que le rôle de chef de file de la Région en matière de développement économique est avéré et qu'il est sur le point d'être consacré dans le prochain acte de décentralisation, il serait logique que ce même rôle lui soit dévolu en matière de transition écologique et énergétique. En vue d'assurer un développement économique « soutenable » du territoire francilien basé sur l'économie verte, ces deux compétences sont et doivent rester étroitement liées, pour une action coordonnée et cohérente.

10. Le « rapport des états généraux de la conversion écologique et sociale » est paru en avril 2013 (en ligne : www.iledefrance.fr/sites/default/files/medias/2013/05/documents/164_fichier_rapport-ecociliens-web.pdf).

La Région, chef d'orchestre de la « chaîne de la connaissance »

Comme nous l'avons vu, les Régions ont aujourd'hui plus que jamais vocation à jouer un rôle stratégique en matière de transition écologique. Elles vont ainsi devenir chef de file du développement économique, se voir conférer la gestion facultative des fonds européens et elles pourraient également coordonner les politiques de transition écologique et énergétique.

Ce rôle, l'Île-de-France l'assume déjà dans d'autres domaines : les transports, avec la gouvernance du Syndicat des transports, ou l'aménagement du territoire, avec le schéma d'aménagement préfigurant le territoire francilien à l'horizon 2030, qui s'impose à toutes les collectivités franciliennes, y compris à la métropole du Grand Paris.

Responsable des 471 lycées situés sur son territoire, compétente en matière d'apprentissage et de formation professionnelle, acteur incontournable de l'enseignement

supérieur et de la recherche, promoteur de l'innovation, la Région a tous les outils pour devenir également chef d'orchestre de la « chaîne de la connaissance ». En effet, agir pour la formation des Franciliens, c'est aussi être dans son rôle de chef de file du développement économique.

La Région Île-de-France œuvre déjà en ce sens, avec ses dispositifs de lutte contre le décrochage scolaire – dont elle a fait une priorité –, ses investissements dans l'immobilier universitaire, le logement étudiant et les centres de formation des apprentis (CFA), ou encore ses mesures sociales visant à la démocratisation de l'enseignement supérieur. La Région travaille en collaboration avec les rectorats pour élaborer, *via* les lycées dont elle a la charge, une carte des formations qui réponde aux attentes des jeunes Franciliennes et Franciliens et aux besoins du tissu économique du territoire.

À la suite de la décentralisation de 1982, les collectivités se sont vu transférer la responsabilité de l'investissement et du fonctionnement des établissements scolaires : aux

Régions, les lycées ; aux départements, les collèges ; aux communes, les écoles. Aujourd'hui, la Région doit voir ses compétences renforcées, avec notamment l'orientation scolaire et professionnelle mais aussi la gestion des collèges (aujourd'hui confiée aux départements) pour plus de cohérence, du secondaire à l'enseignement supérieur et à l'apprentissage, jusqu'à la formation continue. Cette nouvelle cartographie scolaire optimiserait la mise en réseau des établissements, la fluidité des parcours, l'adéquation des offres éducative et de formation.

À court et moyen termes, cette politique peut être rapprochée des nombreuses politiques de l'emploi déjà mises en place par la Région, comme la formation des demandeurs d'emploi et la promotion des emplois-tremplin et des emplois d'avenir, qui ouvrent droit à formation. À long terme, c'est de cette façon que l'innovation pourra se développer sur le territoire, et que les Franciliens se verront offrir les meilleures chances de réussite.

Pourquoi ne pas envisager de confier à la Région le pilotage de tous ces opérateurs, y compris de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp), voire de Pôle emploi ? Pourquoi ne pas développer une meilleure adéquation entre le marché de l'emploi et les formations proposées ?

Quel est finalement l'enjeu d'une montée en puissance de la Région en Île-de-France ? Il s'agit tout simplement d'élaborer une stratégie favorisant le parcours de formation le plus adapté et le plus efficace pour nos enfants, de leur permettre d'accéder à une formation puis à un emploi et de renforcer le rayonnement du territoire francilien dans son ensemble en Europe et dans le monde.

L'Île-de-France en Europe et dans le monde

Alors que Londres, Berlin ou encore Amsterdam ont su tirer profit de leur intégration à l'espace européen (par exemple Londres avec le tunnel sous la Manche), Paris doit conforter sa place comme charnière entre l'arc rhénan

et l'Europe de l'Ouest. Cet enjeu dépasse largement le périmètre parisien, ou même francilien, car la place internationale de la Région capitale est un enjeu national qui doit permettre à la France de se positionner vis-à-vis des autres puissances européennes et mondiales.

Pour que Paris conforte sa place dans la compétition que se livrent les « villes-mondes », elle doit, au-delà de l'élan donné par la métropole du Grand Paris, s'inscrire dans un territoire qui assume sa vocation de région métropolitaine mondiale.

C'est tout le sens de la stratégie d'aménagement dessinée pour 2030 : de grands investissements avec le Nouveau Grand Paris ou le développement de l'axe Seine, pour relier la métropole parisienne à la dorsale européenne tout en permettant d'élargir les débouchés des principaux secteurs dont l'activité est située le long du fleuve (bâtiment, agriculture, automobile, production d'énergie, aéronautique), le soutien au développement des activités portuaires, la promotion des entreprises franciliennes à l'étranger et le soutien à leurs politiques d'exportation.

Partenaire et souvent premier interlocuteur des collectivités franciliennes, seule la Région a la capacité de fédérer les énergies des différentes collectivités et des acteurs socio-économiques autour de ces enjeux, qui dépassent largement le périmètre de la métropole du Grand Paris : la concertation dans le cadre de l'élaboration de son nouveau Schéma directeur d'aménagement ou des stratégies régionales pour l'emploi, l'environnement ou le logement en est la preuve.

Premier échelon local, la Région a une vocation avant tout stratégique et, par conséquent, elle s'inscrit parfaitement dans le schéma préfiguré par le prochain acte de décentralisation, dans lequel la métropole du Grand Paris aura un rôle principalement opérationnel pour une approche plus fine du territoire. De nombreuses évolutions institutionnelles sont envisageables pour les compétences de la Région Île-de-France.

Mais quelle sera la place des Franciliens dans ces réformes ?

DE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE À LA VIE DES FRANCILIENS

Au-delà de la question de l'organisation institutionnelle, du devenir des agents des collectivités territoriales et des élus, se pose la question des conséquences de cette réforme pour les Franciliens.

Dépasser le débat institutionnel

Comme nous l'avons vu, la naissance de la métropole du Grand Paris sur le périmètre de la « zone centre », excluant la grande couronne, risque d'entraîner un accroissement des inégalités dans un territoire déjà historiquement marqué par l'opposition entre le centre et la périphérie, entre Paris et sa banlieue, où les services publics sont parfois d'un accès plus difficile, où l'offre culturelle est moindre... La métropole ne risque-t-elle pas d'accroître ces inégalités et d'instaurer une Île-de-France à deux vitesses ?

Ce big bang institutionnel annoncé doit faire naître des réponses concrètes, que seule la Région est aujourd'hui en mesure d'élaborer, comme elle le fait déjà en investissant pour la mobilité de tous les Franciliens, qu'ils résident en grande ou en petite couronne, en aidant les communes rurales dans leurs projets d'équipement (écoles, complexes sportifs...), en soutenant des projets de grands équipements ou le logement social sur tout le territoire. Un tel engagement de la Région est politique, il ne procède pas de ses compétences obligatoires. Depuis quinze ans et jusqu'à présent, la gauche régionale a fait le choix d'intervenir dans des domaines non obligatoires au regard de la loi, tels que le logement, le sport ou la culture, qui peuvent permettre de réduire les inégalités entre les Franciliens.

Forte de son expertise et de sa légitimité en la matière, la Région a bel et bien vocation à être demain le rempart contre les inégalités territoriales qui menacent les Franciliens, et donc à intervenir sur l'ensemble de son territoire, métropole comprise. Car la création de

frontières administratives, mais aussi les délimitations qui apparaissent entre les grands pôles économiques ne dessinent pas, comme on pourrait le croire, une mosaïque de territoires distincts : la métropole ne peut être distinguée du reste du territoire, parce qu'au-delà de ses limites les flux et interdépendances de toute nature se sont multipliés. Ce que le géographe Daniel Béhar qualifie de phénomène de métropolisation, qui intègre les territoires, au travers des mobilités, des échanges que la métropole induit.

La Région, bonne échelle pour fédérer les politiques publiques

L'expérience du Sdrif, des Écociliens, et des nombreuses concertations menées par la Région avec tous les acteurs franciliens (collectivités, associations, entreprises, instances consulaires, syndicats...) montre une Région capable d'organiser le débat à l'échelle de son territoire et de fédérer les énergies autour de stratégies partagées et d'actions concrètes.

La Région peut également offrir la bonne échelle de réflexion pour des sujets qui exigent une coordination des acteurs en l'absence de cadre institutionnel adéquat. Elle l'a fait en 2008, au début de la crise financière, quand l'inquiétude générale nécessitait une rencontre de tous les acteurs économiques et sociaux et une vraie coordination.

Sur des sujets réclamant une solidarité territoriale et une cohérence de l'ensemble du territoire francilien, comme par exemple la question des ouvertures dominicales de magasins de bricolage ou la prise en charge des populations roms, nombreuses en Île-de-France, la Région pourrait à nouveau initier un dialogue et permettre l'émergence d'un consensus. Toujours dans cet esprit de cohésion du territoire et pour un égal traitement de tous les Franciliens, l'enceinte régionale offre une hauteur de vue qui dépasse les regards locaux.

Impliquer les Franciliens dans le débat public

Avec un niveau de formation élevé¹¹ (un tiers des Franciliens est diplômé de l'enseignement supérieur) et un taux de cadres important (24 %), la population francilienne est dotée d'une forte capacité de réflexion ou « réflexivité » : les Franciliens sont majoritairement très informés et ils ont une opinion. Parallèlement, beaucoup d'entre eux ont un sentiment de défiance envers les institutions, ils ne se sentent pas pris en considération par les élus (74 % d'entre eux pensent que ces derniers ne font pas confiance aux citoyens), et 26 % estiment que la possibilité de s'exprimer et de participer à la vie publique est insuffisante. La Région s'appuie déjà sur cette forte réflexivité, en consultant régulièrement les Franciliens sur ses grandes politiques, comme sur le Sdrif ou dans le cadre des Écociliens, dont le site Internet a accueilli plus de 65 000 visiteurs. Il s'agit là d'un prolongement du dialogue continu qu'elle entretient avec la société civile au travers du Conseil

11. TNS Sofres, « Les valeurs des Franciliens », *op. cit.*

économique social et environnemental régional d'Île-de-France (CESER), mais qui, à l'âge du numérique, a vocation à s'approfondir. D'abord parce que les Franciliens sont porteurs d'initiatives de terrain innovantes que la Région peut et doit soutenir. C'est le cas par exemple des nombreux projets sociaux, culturels, sportifs, de la Semaine de l'égalité, des monnaies locales d'échange, de l'économie circulaire.

Mais surtout, l'identité régionale ne peut se construire sans les Franciliens. Aujourd'hui, la plupart des habitants se définissent par leur appartenance à leur commune ou à leur département de résidence plutôt que par leur qualité d'habitant de l'Île-de-France. Faire participer les Franciliens aux grandes politiques de leur territoire, les associer à l'action régionale, c'est leur faire prendre conscience de la dimension régionale de leur cadre de vie et des solidarités de leur territoire. C'est aussi leur permettre de s'exprimer et de peser dans les institutions qui les représentent autrement que par le vote et hors des périodes électorales, tout au long de l'année. La Région

doit donc associer étroitement les citoyens à son action, favoriser les débats sur les réseaux sociaux, mais aussi développer la pratique des guichets uniques afin de rendre ses aides plus faciles d'accès et son action plus lisible. Cela ne pourra que renforcer sa légitimité démocratique, tout en affirmant une appartenance de ses habitants à la communauté francilienne. C'est l'objectif assigné au Pass Navigo à tarif unique, permettant de circuler sur l'ensemble du réseau de transports, sur lequel la gauche régionale s'est engagée et qu'elle met en place pas à pas. Il renforcera l'identité francilienne puisque tous les Franciliens sans distinction de lieu de résidence bénéficieront de l'ensemble du réseau au même prix.

Les Franciliens n'habitent pas tous l'Île-de-France

Que signifie être Francilien aujourd'hui ? Faut-il seulement résider en Île-de-France ou y travailler également ? D'après les chiffres de l'Insee au 1^{er} janvier 2014¹², la démographie

12. Étude de l'Insee sur la population française à la veille du recensement 2014 (en ligne : www.insee.fr/fr/publications-et-services/default.asp?page=abonnements/dossiers_actualite/conference-presse-recensement-14-janvier-2014.htm).

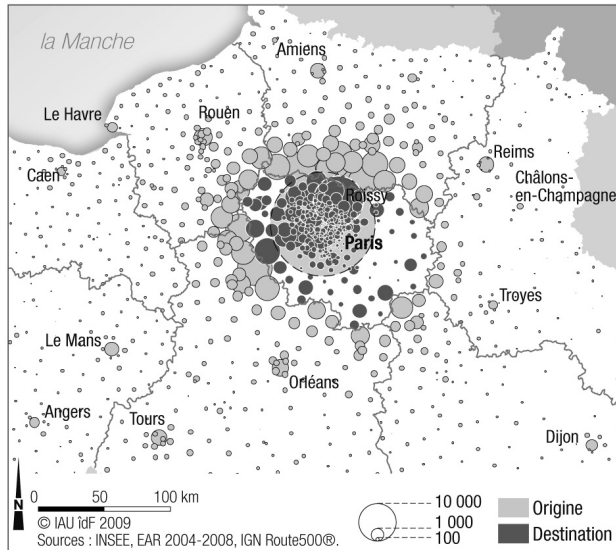
francilienne est particulièrement dynamique. Ainsi, Paris compte-t-elle toujours plus de nouveaux habitants, avec un taux d'augmentation de sa population de 0,6 % (contre 0,5% pour la moyenne régionale). En chiffres, le rythme de croissance de la population francilienne est encore plus élevé dans la périphérie de Paris, particulièrement en grande couronne, avec un rythme élevé en Seine-et-Marne (+ 15 000 habitants par an), en Essonne et dans le Val-d'Oise (+ 8 000 habitants pour chacun de ces deux départements par an). Or ce phénomène dépasse les frontières administratives de l'Île-de-France: « le sud de la Picardie, l'est de la Normandie, et le nord de la Région Centre profitent de l'attractivité économique du pôle parisien pour gagner des habitants¹³ », selon François Clanché, chef de département de la démographie de l'Insee.

Plus de 300 000 personnes travaillent en Île-de-France et habitent hors de la Région, dont plus de la moitié viennent des Régions limitrophes, en particulier de Picardie.

13. Conférence de presse de l'Insee, le 14 janvier 2014.

Ce phénomène n'a fait que s'accroître depuis le début des années 1980 et il ne devrait pas s'atténuer sous l'effet croisé de la crise, de la nécessaire mobilité professionnelle, du développement des transports interrégionaux, du coût du logement, mais aussi de l'attractivité du territoire métropolitain. Ceux qui vivent, consomment, se déplacent en Île-de-France sans y habiter ne sont-ils pas des Franciliens comme les autres ? Et que dire des territoires coupés par des frontières administratives qui n'ont de réalité que sur les cartes ? Les territoires dits interrégionaux et ruraux, qui constituent une zone de contact avec les Régions limitrophes, accueillent 10 % de la population francilienne. Comment garantir un développement équilibré aux habitants de ces « territoires franges » comme sur l'ensemble du territoire francilien, quand les effets de frontière entre les Régions limitent de chaque côté leur pouvoir d'intervention, entravent la coopération entre territoires et, au final, compromettent des bassins de vie cohérents en termes d'emploi, de formation, de transport, de logement, de service public ?

Origine et destination des actifs non franciliens du Bassin parisien travaillant en Île-de-France



Source : Institut d'aménagement et d'urbanisme – Île-de-France.

Quel est finalement l'enjeu d'une montée en puissance de la Région en Île-de-France ? Il s'agit de définir une stratégie permettant de renforcer le rayonnement du territoire francilien dans son ensemble en Europe et dans le monde, mais aussi répondre de façon concrète aux problèmes des Franciliens. Or ces enjeux dépassent le périmètre de la métropole, mais aussi celui de l'Île-de-France.

UNE GRANDE RÉGION ÎLE-DE-FRANCE

Développer harmonieusement le Bassin parisien, c'est là un vieux rêve qui se heurte aux limites de la coopération entre Régions, généralement caractérisée par la confrontation des gouvernances et la difficulté à mobiliser les partenaires sur des enjeux qu'ils n'identifient pas toujours.

Pourquoi élargir la Région aux départements limitrophes voire aux Régions limitrophes et à l'ensemble du Bassin parisien ? Parce que l'évolution institutionnelle, la géographie, les bassins de vie, les schémas de déplacement nous y invitent. Les exemples européens sont également une bonne raison de l'envisager : le poids politique et économique des Régions françaises est moindre que celui des *Länder* allemands ou des communautés autonomes espagnoles.

Depuis 2010, parmi les Régions françaises, seule l'Île-de-France figure dans le palmarès des 20 régions les plus riches sur les 270 régions européennes¹⁴ du classement

¹⁴. Source Eurostat, *op. cit.*

réalisé par Eurostat d'après le PIB par habitant. Alors que l'Allemagne compte 16 *Länder* et l'Espagne, 17 communautés autonomes, la France est découpée en 27 Régions¹⁵ d'une superficie plus réduite (15 000 km² en moyenne contre 30 000 km² en Espagne) et d'une population moins importante (2,38 millions d'habitants en moyenne contre 5,2 millions dans les *Länder*). En 2009, alors que le budget de l'ensemble des *Länder* allemands dépassait 286 milliards d'euros, celui des Régions françaises n'atteignait pas 23 milliards.

Bien évidemment cette comparaison trouve ses limites dans les différences institutionnelles d'importance entre la France et ces pays. À cet égard, la question de l'attribution de ressources nouvelles mais aussi d'un pouvoir réglementaire aux Régions dans le prochain acte de décentralisation sera essentielle pour accroître l'efficacité de leurs politiques. Il n'en reste pas moins que, à l'heure des

15. Il s'agit des 22 régions de France métropolitaine (y compris la collectivité territoriale de Corse, qui n'a pas la dénomination de « Région » mais en exerce les compétences) et des 5 départements et Régions d'outre-mer.

métropoles, amplifier le territoire des Régions françaises leur permettrait de mener des politiques publiques plus pertinentes, de regrouper leurs ressources et leurs atouts et leur donnerait plus de poids dans la concurrence économique mondiale. Mais surtout, cela permettrait aux territoires et aux populations limitrophes de l'Île-de-France de bénéficier du souffle de développement induit par la métropolisation de la « zone centre ».

Pour des politiques publiques plus efficaces

Nous l'avons vu, la perspective d'une gouvernance renforcée au centre de la Région par la métropole du Grand Paris interroge sur le rôle de la Région vis-à-vis de la grande couronne. Nous pouvons nous demander si elle doit devenir une sorte de syndicat de défense de la grande couronne.

L'impératif posé par la loi de décentralisation du 19 décembre 2013 d'achever la carte de l'intercommunalité en grande couronne est cependant une assurance que les territoires en périphérie de la métropole pourront

également mutualiser leurs moyens, renforcer l'efficacité de leurs politiques publiques et finalement contrebalancer, dans la mesure du possible, le poids de la métropole sur le territoire. Dans ces conditions, et en tenant compte à la fois du rôle plus stratégique de la Région aux côtés d'intercommunalités plus opérationnelles et de la nécessité d'assurer la compétitivité du territoire à l'échelle européenne, l'élargissement du périmètre de la Région est un pas nécessaire pour que cette réforme institutionnelle permette effectivement des politiques publiques plus efficaces et mieux coordonnées.

De plus, l'efficacité des politiques économiques, d'innovation et de redressement productif de la Région se trouve parfois limitée en raison du périmètre régional. C'est le cas par exemple de sa politique de soutien à la filière automobile, qui laisse de côté les sous-traitants situés hors du territoire francilien. Or l'intervention régionale nécessite de pouvoir agir sur tous les échelons du circuit économique. Là encore, des politiques efficaces en matière de développement économique exigent de gommer les

frontières administratives. Mais surtout, l'échelle administrative de l'Île-de-France ne correspond pas aux réalités géographiques, qui s'inscrivent dans l'échelle plus vaste du Bassin parisien. Économiquement, cette dernière serait plus pertinente puisque le Bassin parisien constitue l'une des premières zones économiques d'Europe et l'une des principales zones d'investissement étranger en France et en Europe, avec le premier centre d'affaires européen (Paris), l'un des principaux complexes aéroportuaires européens (Roissy Charles-de-Gaulle et Orly) et deux ports maritimes d'importance continentale (Le Havre et Rouen).

Bassin parisien



Source : Institut d'aménagement et d'urbanisme – Île-de-France.

Enfin, le Bassin parisien représente 5 % de la population européenne, il offre une porte sur l'Atlantique et comprend des Régions éligibles à la coopération transfrontalière au sens de l'Union européenne : des atouts considérables pour jouer un rôle majeur au sein du territoire européen. Élargir le périmètre de l'Île-de-France n'est donc pas seulement une question de meilleure coordination des politiques publiques : c'est aussi un enjeu de solidarité.

Pour une meilleure répartition des richesses

L'Île-de-France produit à elle seule 30 % du PIB national. Elle est entourée par cinq Régions, dont quatre sont parmi les plus pauvres de France en termes de PIB : Champagne-Ardenne (17^e du classement¹⁶), Bourgogne (16^e), Picardie (14^e), Haute-Normandie (13^e). À l'exception de Rouen, en Haute-Normandie, aucune métropole n'est prévue par la loi relative aux métropoles dans ces quatre Régions, qui

16. D'après les chiffres de 2011 de l'Insee (en ligne : www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg_id=99&ref_id=pi-b-va-reg-base-2005).

comptent cependant des villes importantes situées à moins d'une heure de Paris en TGV. N'est-ce pas une indication de l'influence de fait de la capitale sur ces territoires aujourd'hui proches ? La puissance de la métropole du Grand Paris ne doit pas conduire à restreindre les capacités de développement des pôles urbains périphériques à l'Île-de-France. Au contraire, ces villes moyennes doivent pouvoir bénéficier d'une même dynamique, par une stratégie d'aménagement créant un maillage solidaire au bénéfice de tous. Comme Paris l'a fait avec sa banlieue, la Région Île-de-France doit saisir cette opportunité pour aider à l'élaboration de projets communs de territoires associant tous les acteurs et, en premier lieu, toutes les collectivités territoriales concernées. La Région Île-de-France a prouvé sa capacité à construire un consensus par le dialogue et la concertation. La création de la métropole du Grand Paris lui offre un nouveau chantier pour renforcer sa politique de solidarité territoriale.

Aujourd'hui, l'ensemble des collectivités franciliennes participe à la péréquation nationale à hauteur de 2,4 milliards

d'euros par an (soit 57 % de l'ensemble des péréquations hors Île-de-France). Comme nous l'avons vu, il ne s'agit pas de remettre en cause le principe de cette péréquation, mais au contraire d'en amplifier les effets. C'est l'un des objectifs de la création de la métropole du Grand Paris que de permettre une meilleure redistribution entre les communes et les départements de son territoire.

Mais qu'en est-il à l'échelle de l'Île-de-France, et surtout au-delà de ses frontières, en direction de ces territoires limitrophes moins favorisés ? La solidarité de l'Île-de-France ne doit-elle pas s'exercer de façon plus « intégrée », pour un meilleur partage des ressources à la fois dans le périmètre de la grande couronne et dans l'ensemble du Bassin parisien ? Sans même évoquer les économies de fonctionnement qui peuvent être générées par le rassemblement des administrations de ces collectivités... Il ne s'agit pas seulement de solidarité de territoires, mais aussi d'efficacité dans la réalisation de ce qui doit être l'un des grands enjeux des Régions de demain : réussir la transition écologique et énergétique. Un défi que ces collectivités

rassemblées relèveront d'autant mieux que sont mis en commun leurs potentiels et leurs atouts.

Pour relever le défi de la transition écologique

L'Île-de-France n'a pas la capacité de produire toute l'énergie dont elle a besoin pour alimenter ses habitations, son industrie, ses transports... Elle importe donc de l'énergie produite par d'autres Régions. Or les Régions Centre, Champagne-Ardenne et Picardie sont celles qui ont le plus développé les énergies renouvelables. Le renforcement des liens entre l'Île-de-France et ces Régions ne peut donc être que bénéfique en matière de transition énergétique : l'Île-de-France profitant de l'expertise de ses voisines, tandis que celles-ci renforcent leur production et leurs circuits de distribution, grâce aux ressources et à la demande du territoire francilien.

L'eau constitue également un enjeu important : comment la produire, la traiter, mais aussi la protéger et prévenir les inondations, tout en limitant les coûts pour les usagers,

et ce au bénéfice de tout un territoire ? L'Agence de l'eau Seine-Normandie est un établissement public de l'État dont la mission est de financer les actions de protection des ressources en eau et de lutte contre les pollutions, et ce sur un périmètre qui dépasse le territoire francilien pour s'étendre sur tout le Bassin parisien. La géographie des cours d'eau a en effet ici pris le pas sur celle des limites administratives. Une gestion de l'eau à cette échelle permettrait une meilleure prise en compte des écosystèmes, mais aussi une plus grande mutualisation des coûts pour les usagers. La Région a la capacité de fédérer les différents syndicats de gestion qu'elle soutient déjà.

Nous avons déjà évoqué plus haut la problématique des territoires interrégionaux ruraux, ils posent la question d'une gouvernance qui dépasse les limites administratives. Une attention particulière doit également leur être portée dans le cadre de la transition écologique : leur environnement naturel exceptionnel de par sa diversité et ses dimensions représente une ressource précieuse à préserver et à valoriser. Une fois encore, une politique de valorisation

harmonisée exige de gommer les effets de frontière du découpage administratif.

La question du développement de l'offre alimentaire est encore une raison d'envisager l'élargissement. La Région soutient d'ores et déjà le développement des circuits courts, pour une alimentation et une agriculture diversifiées de qualité : un territoire plus large, avec des terroirs variés, permettra une plus grande variété de l'offre alimentaire pour l'ensemble des habitants du Bassin parisien, tout en respectant davantage l'environnement. En termes d'acheminement des denrées alimentaires, mais aussi des marchandises au sens large, la mise en place d'un réseau fluvial efficace et la coordination des zones portuaires constitueraient également une étape importante de la transition écologique.

Enfin, l'élargissement du territoire francilien ne pourrait que renforcer la légitimité démocratique de l'institution régionale, elle permettrait surtout de lutter contre un sentiment de relégation des habitants éloignés de la

métropole, susceptible de les mener à un vote radical, voire extrême.

L'enjeu démocratique

Ainsi que nous l'avons vu, nombreux sont les usagers des infrastructures franciliennes qui résident hors du territoire de l'Île-de-France, dans les Régions limitrophes. Dans ces conditions, ils ne participent pas aux élections régionales, qui détermineront pourtant les politiques publiques et les stratégies d'aménagement préfigurant les bassins d'emploi, les transports et les infrastructures dont ils auront également l'usage demain. Ne sont-ils pas eux aussi des Franciliens ? N'ont-ils pas le droit d'exprimer leur voix sur des choix qui jouent un rôle primordial dans leur quotidien ?

Par ailleurs, élargir le périmètre de la Région équilibrerait le poids de la métropole du Grand Paris et ses 6,5 millions d'habitants, puisque actuellement le reste de l'Île-de-France pèse moins que la métropole du Grand Paris, avec

un effet de prééminence du centre sur la grande couronne. Ce phénomène existe, le voir s'amplifier ne serait pas sans répercussions en termes démocratiques. Car les populations qui vivent en zone périurbaine éprouvent un sentiment de relégation ; même si ces populations ne sont pas toutes en souffrance sociale, elles veulent se faire entendre en témoignant elles aussi de leurs difficultés. Elles vivent ou ont le sentiment de vivre un déclassement que renforce une peur de l'avenir. Ce sentiment de relégation a de lourdes conséquences électorales : les résultats du référendum de 2005 sur la Constitution européenne l'ont démontré, avec un « oui » massif à Paris et dans les Hauts-de-Seine et un vote inverse en Seine-Saint-Denis et en Seine-et-Marne. Un résultat qui illustre le sentiment de relégation de la périphérie par rapport à Paris, un phénomène qui peut s'accroître de la petite à la grande couronne avec la naissance de la métropole du Grand Paris. Les élections de 2012 ont en effet confirmé, et même renforcé, cette tendance au vote contestataire dans les zones périurbaines : alors que le vote Front national est plus faible à Paris et dans la zone dense qu'en avril 2002, il

a prospéré dans la zone du grand périurbain, à proportion de l'éloignement de la zone dense.

Renforcer la Région en élargissant son territoire, c'est renforcer le poids de ces populations, pour qu'elles puissent réellement peser face à la métropole dans la définition des choix stratégiques qui auront un impact sur tout le territoire, et ainsi leur redonner confiance dans leur capacité à agir sur leur destin au travers des institutions.

Bien évidemment, un tel élargissement de la Région ne pourra se réaliser que dans un temps long, après un processus qui implique d'abord un renforcement de la coopération interrégionale. La nouvelle génération de contrats de plan avec l'État qui doit voir le jour cette année pourrait constituer un premier pas dans cette direction, avec des contrats qui lieraient l'État non pas à une mais à plusieurs Régions. Cet élargissement pourrait également débiter par un rapprochement avec certains départements limitrophes autour de grands projets de territoire. Enfin, une telle évolution ne peut aboutir que si

elle repose sur une forte légitimité démocratique : les habitants de l'Île-de-France et des départements et Régions voisines devront impérativement y être associés.

CONCLUSION

La Région est-elle morte, comme certains ont pu l'affirmer après l'adoption de la loi créant la métropole du Grand Paris ? Tout au contraire, la naissance de la métropole est en réalité l'occasion d'un nouveau départ pour la Région Île-de-France. Car sa création ne remet nullement en cause la place qu'occupe déjà la Région dans l'organisation institutionnelle et dans l'équilibre des territoires : celle de partenaire privilégié de l'État et des collectivités, de garant d'un équilibre et d'une solidarité entre territoires dépassant les égoïsmes et les antagonismes locaux.

Avec la prochaine loi de décentralisation prévue pour 2014, la Région doit se voir confirmer son rôle de planification stratégique, mais surtout renforcer ses compétences accompagnées des leviers fiscaux nécessaires, car elle est la plus à même de coordonner et d'impulser les politiques relatives au développement économique du territoire, à la transition écologique et énergétique, à la « chaîne de la connaissance ». Associés à un élargissement de son terri-

toire à des territoires limitrophes, ces leviers lui permettront de relever le défi qu'elle est la seule à pouvoir assumer : garantir un développement durable et harmonieux des territoires du Bassin parisien au bénéfice de tous ses habitants sans exception et assurer le rayonnement aussi bien européen qu'international de la Région capitale.

Dix propositions

Pour une Région garante du développement de l'Île-de-France :

- 1 – Confirmer le rôle de grand aménageur de la Région, assurant la solidarité entre les territoires qu'ils soient de la petite ou de la grande couronne.
- 2 – Confier à la Région le rôle de chef de file des politiques de transition écologique et énergétique.
- 3 – Confier à la Région le rôle de chef d'orchestre de la « chaîne de la connaissance » (enseignement secondaire, apprentissage, enseignement supérieur, formation professionnelle).

Pour accroître les capacités d'action de la Région :

- 4 – Rétablir l'autonomie fiscale de la Région.
- 5 – Rationnaliser les compétences des collectivités.

Pour le renforcement de l'identité régionale :

- 6 – Consacrer la Région comme espace de concertation pour les collectivités de tout niveau et les acteurs du territoire.
- 7 – Favoriser la participation des citoyens au débat public au sein de la Région.

Pour une « Grande Région Île-de-France » :

- 8 – Renforcer la coopération interrégionale pour favoriser les grands projets à l'échelle du Bassin parisien.

- 9 – Dépasser les frontières administratives avec les territoires limitrophes pour accroître les solidarités et l'efficacité des politiques publiques.
- 10 – Envisager, par un processus démocratique, l'élargissement de la Région aux territoires limitrophes liés à l'Île-de-France par les projets, les flux de voyageurs, les circuits de production, etc.

L'Île-de-France en chiffres

- 1 281 communes (dont 124 intégrées dans la métropole du Grand Paris¹⁷)
- 12 000 km² (dont 760 km² pour la métropole du Grand Paris¹⁸)
- 11,9 millions d'habitants, soit 19 % de la population française¹⁹ (dont 6,5 millions dans la métropole du Grand Paris²⁰)
- Région la plus riche de France (29 % du PIB national, 4 % du PIB de l'Union européenne²¹)
- Niveau de vie médian le plus élevé de France (21 790 euros par an et par personne²²)
- Première Région industrielle de France (475 000 emplois²³)
- Premier bassin d'emploi européen (5,3 millions d'emplois²⁴)
- 500 emplois au km² (contre 5 400 dans la métropole du Grand Paris²⁵)

17. Atlas du Grand Paris 2013, Apur (en ligne : www.apur.org/paris-projet/atlas-grand-paris-2013-o).

18. *Ibid.*

19. Chiffres-clés 2013, IAU IDF (en ligne : www.iau-idf.fr/detail/etude/-27a6526e20.html).

20. Atlas du Grand Paris 2013, *op. cit.*

21. Chiffres-clés 2013, *op. cit.*

22. Observatoire des inégalités (en ligne : www.inegalites.fr/spip.php?article769).

23. Chiffres-clés 2013, *op. cit.*

24. *Ibid.*

25. Atlas du Grand Paris 2013, *op. cit.*

- 37 % des cadres français et 37 % des effectifs nationaux de la recherche et du développement²⁶
- 9,2 % de chômage au 3^e trimestre 2013 (contre 10,5 % en France métropolitaine²⁷)
- 21 % des universités françaises²⁸
- Deuxième plateforme fluviale d'Europe (70 ports répartis sur 500 km de voies navigables²⁹)

26. Chiffres-clés 2013, *op. cit.*

27. Insee (en ligne : www.insee.fr/fr/regions/idf/default.asp?page=conjoncture/taux_chomage.htm).

28. Chiffres-clés 2013, *op. cit.*

29. *Ibid.*

COLLECTION DIRIGÉE PAR GILLES FINCHELSTEIN
ET LAURENT COHEN

ISBN : 978-2-36244-068-7

© ÉDITIONS FONDATION JEAN-JAURÈS
12, CITÉ MALESHERBES - 75009 PARIS
[www. jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)

Réalisation : REFLETS GRAPHICS
Achevé d'imprimer par l'imprimerie PANOPLY

FÉVRIER 2014

Marie-Pierre de la Gontrie

La Nouvelle Île-de-France

La métropole du Grand Paris verra le jour le 1^{er} janvier 2016. Dix années ont été nécessaires à l'élaboration de cette entité regroupant quatre départements et six millions et demi d'habitants, soit la moitié de la Région Île-de-France.

La création d'une telle puissance institutionnelle, politique et financière va bouleverser l'action publique régionale. Marie-Pierre de la Gontrie se livre à une réflexion essentielle sur l'avenir de la Région dans cet essai consacré à la nouvelle Île-de-France.

www.jean-jaures.org



9 782362 440887

ISBN : 978-2-36244-068-7

6 €