

ASSEMBLÉE NATIONALE

23 novembre 2013

MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE ET AFFIRMATION DES
MÉTROPOLES - (N° 1407)

Tombé

AMENDEMENT

N ° CL182

présenté par

M. Ollier, Mme Péresse, M. Devedjian, M. Guillet, M. Balkany, M. Myard, M. Debré et
M. Gaymard

ARTICLE 12

I. - Rédiger ainsi cet article :

Le titre III du livre VII de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le chapitre unique devient le chapitre I^{er} et il est ainsi intitulé :

« Dispositions hors Île-de-France. »

2° Il est ajouté un chapitre II ainsi rédigé :

« *CHAPITRE II*

« **Dispositions spécifiques à l'Île-de-France.**

« Art. L. 5732-1. - Il est institué, à compter du 1^{er} janvier 2016, un établissement public dénommé « **La Métropole du Grand Paris** », composé de la ville de Paris, **des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre situés dans les départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, des communes comprises dans le périmètre des aéroports de Paris-Orly et Paris-Charles de Gaulle**, et des communes qui n'appartiennent pas à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre situé dans le ressort des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

« La Métropole du Grand Paris est soumise aux règles applicables aux syndicats mixtes définies par les articles L. 5711-1 et suivants, sous réserve des dispositions du présent chapitre.

« Art. L. 5732-1-2 : « Ont la qualité de membres associés de la métropole du Grand Paris :

- a) les conseils généraux des Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne
- b) le Conseil régional d'Ile de France

« Le périmètre La Métropole du Grand Paris comprend également, à sa date de création, tout établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont au moins une commune est située dans l'unité urbaine de Paris au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques et en continuité avec une commune des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis ou du Val-de-Marne, si l'organe délibérant en a délibéré favorablement, avec l'accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant la moitié de la population totale de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la moitié des conseils municipaux des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale de l'établissement public de coopération intercommunale, avant le 1^{er} août 2014, et dans les conditions fixées à l'article L. 5211-41-3.

« Le périmètre de la Métropole du Grand Paris est fixé par arrêté du préfet de la région d'Île-de-France. Toute modification du périmètre est fixée par la loi.

« Art. L. 5732-2. - I. – La Métropole du Grand Paris est constituée en vue de la définition et de la mise en œuvre d'actions d'intérêt métropolitain afin de promouvoir un modèle d'aménagement durable, d'accroître l'offre de logement sur son territoire et d'améliorer le cadre de vie de ses habitants.

« À ce titre, la Métropole du Grand Paris **exerce de plein droit**, en lieu et place des établissements publics de coopération intercommunale et des communes, les compétences suivantes :

« **1° Aménagement de l'espace métropolitain** : schémas de cohérence territoriale et schémas de secteur ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; constitution de réserves foncières d'intérêt métropolitain ; prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement d'intérêt métropolitain ;

« **2° Politique locale de l'habitat** : programme local de l'habitat ; schémas d'actions en faveur du logement social et de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre ;

« **3° Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie** : élaboration et adoption du plan climat-énergie territorial en application de l'article L. 229-26 du code de l'environnement, en cohérence avec les objectifs nationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et de production d'énergie renouvelable ; réalisation d'actions tendant à maîtriser la demande d'énergie dans les conditions prévues à l'article L. 2224-34 ;

« **4° Politique de la ville** : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ; dispositifs locaux de prévention de la délinquance.

« **I bis.** – Chaque nouveau projet métropolitain dont la compétence a été transférée à la Métropole du Grand Paris **fait l'objet d'une délibération concordante** des conseils municipaux se prononçant à la majorité et des conseils de territoires intéressés.

« **I ter.** – Les communes membres de la Métropole du Grand Paris **peuvent lui transférer des compétences supplémentaires** dans les conditions prévues à l'article L. 5211-17. Elles se

prononcent selon les conditions de majorité prévues à la seconde phrase du premier alinéa du II de l'article L. 5211-5.

« II. – Afin de favoriser la construction de logements neufs, la réhabilitation des logements anciens et la résorption de l'habitat indigne, la Métropole du Grand Paris exerce de plein droit, à l'intérieur de son périmètre, par délégation de l'État, l'attribution des aides à la pierre dans les conditions prévues à l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation.

« Elle peut recevoir, à sa demande, de l'État, délégation des compétences suivantes :

« 1° Gestion de tout ou partie des réservations de logements dont le représentant de l'État dans la région bénéficie, en application de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, à l'exception des logements réservés au bénéfice des agents et militaires de l'État

;

« 2° Garantie du droit à un logement décent et indépendant mentionné au chapitre préliminaire du titre préliminaire du livre III ainsi qu'aux articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1 du même code ;

« 3° Mise en œuvre de la procédure de réquisition avec attributaire prévue au chapitre II du titre IV du livre VI du même code ;

« 4° Gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement de toute personne ou famille sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières d'accès au logement en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, dans les conditions prévues aux articles L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles, ainsi que le financement des organismes et dispositifs qui y contribuent, mentionnés au 8° du I de l'article L. 312-1 et aux articles L. 322-1 et L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles et aux articles L. 365-1, L. 631-11 et L.633-1 du code de la construction et de l'habitation.

« Les compétences déléguées en application du présent II sont exercées au nom et pour le compte de l'État.

« La compétence déléguée en application du 1° est exercée par le président du conseil de la Métropole du Grand Paris.

« Les délégations prévues au présent III sont régies par une convention conclue pour une durée de six ans renouvelable. Il peut être dénoncée par le représentant de l'État dans le département au terme d'un délai de trois ans lorsque les résultats de son exécution sont insuffisants au regard des objectifs définis par la convention. Il peut être également dénoncée par la métropole si cette dernière juge que les moyens délégués par l'État ne lui permettent pas de remplir les objectifs définis par la convention.

« *Art. L. 5732-3. – I. – La Métropole du Grand Paris établit un plan climat-énergie métropolitain.*

« Elle définit et met en œuvre des programmes d'action en vue de lutter contre la pollution de l'air et de favoriser la transition énergétique, en améliorant l'efficacité énergétique des bâtiments et en favorisant le développement des énergies renouvelables et la mobilité durable.

« II. – La Métropole du Grand Paris élabore un plan métropolitain de l’habitat et de l’hébergement. Ce plan est compatible avec le schéma directeur de la région d’Île-de-France et prend en compte le schéma régional de l’habitat et de l’hébergement en Île-de-France. Il comprend les éléments mentionnés aux troisième à dix-neuvième alinéas de l’article L. 302-1 du code de la construction et de l’habitation et comporte également une programmation pluriannuelle de réalisation et de rénovation des places d’accueil et de services associés en faveur de l’insertion des personnes sans domicile fixe et des populations les plus fragilisées.

« Pour son élaboration, le représentant de l’État dans la région porte à la connaissance de la métropole tous les éléments utiles ainsi que les objectifs à prendre en compte en matière de diversité de l’habitat, de renouvellement du parc immobilier et d’accroissement du nombre de logements et de places d’hébergement. Le projet de plan, arrêté par le conseil de la Métropole du Grand Paris, est transmis aux communes et conseils de territoire, ainsi qu’au comité régional de l’habitat et de l’hébergement, qui disposent d’un délai de deux mois pour faire connaître leur avis. Au vu de ces avis, le conseil de la Métropole du Grand Paris délibère à nouveau sur le projet et le transmet au représentant de l’État dans la région, qui dispose d’un délai de trois mois pour faire connaître son avis. Il est approuvé par le conseil de la métropole après avoir pris en compte, le cas échéant, les demandes de modifications du représentant de l’État dans la région.

« À l’expiration d’un délai de six ans à compter de son approbation, le conseil de la Métropole du Grand Paris délibère sur l’opportunité d’une révision de ce plan selon les modalités prévues au cinquième alinéa du présent II. Il peut être révisé à tout moment dans les mêmes conditions.

« III. – L’État peut mettre à la disposition de la Métropole du Grand Paris les établissements publics d’aménagement de l’État.

« IV. - Les communes membres de la Métropole du Grand Paris se prononcent sur le transfert de compétences supplémentaires dans les conditions prévues à l’article L. 5211-17.

« V. - Les dispositions de l’article L.1111-8 sont applicables à la Métropole du Grand Paris.

« Art. L. 5732-4. – I. La métropole du Grand Paris dispose pour la mise en œuvre de ses compétences des ressources que lui attribuent ses membres soit à titre obligatoire soit à titre volontaire. Les contributions obligatoires sont constituées d’une contribution fiscalisée ainsi que d’un prélèvement sur les dotations de fonctionnement leur revenant.

II. La contribution fiscalisée mentionnée à l’alinéa précédent constitue une dépense obligatoire, dans la limite des nécessités liées à l’objet de la métropole du Grand Paris. Cette contribution est précisée par la loi de finances pour être mise en place à compter du 1^{er} janvier 2015. Elle est prélevée sur le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les membres de la métropole. L’année de référence du prélèvement est fixée au 1^{er} janvier 2014. Le prélèvement opéré sur chacun de ses membres est proportionnel au produit par habitant de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

« Le montant de ce prélèvement pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre membres de la métropole du Grand Paris viendra en déduction du 1^oa), b), du 1^obis a), b) du III de l’article L. 5211-30.

« II. bis. Afin d'assurer le financement de la métropole du Grand Paris pour la période comprise entre le 30 juin 2014 et le 31 décembre 2014, chaque membre verse à la métropole du Grand Paris une contribution budgétaire initiale. Le montant minimal de cette contribution initiale est fixé à un euro par habitant. La métropole du Grand Paris peut, par une délibération du Conseil métropolitain prise à la majorité des deux tiers de ses membres, majorer cette contribution initiale, dans la limite des nécessités liées à son objet.

« III. La métropole du Grand Paris bénéficie à partir du premier janvier 2015 d'une dotation métropolitaine. Le montant de cette dotation est prélevé sur les crédits de la dotation prévue à l'article L. 1613-1 et correspond à la somme des éléments suivants :

1° Une dotation forfaitaire, calculée, la première année de perception, en fonction de sa population et de la moyenne des dotations d'intercommunalité par habitant des établissements publics de coopération intercommunale existants au 1er janvier 2014 pondérées par leur population. Le montant de cette dotation évolue suivant les modalités définies à l'article L. 1613-1 ;

2° Une dotation de compensation, calculée selon les modalités définies à l'article L. 5211-28-1.

Le montant de la dotation de la métropole du Grand Paris est déterminé par la loi de finances.

« Par dérogation aux 1° et 2°, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre continuent de percevoir la dotation d'intercommunalité et la dotation de compensation suivant les modalités définies aux articles L. 5211-28 à L. 5211-35-1. Ces sommes viennent en déduction de la dotation métropolitaine.

« IV. Pour conduire les investissements nécessaires à la mise en œuvre de ses actions, un fonds d'investissement métropolitain est affecté et géré par la métropole du Grand Paris. Ce fonds constitue la section d'investissement du budget de la métropole. Il a pour objet de financer des projets d'intérêt métropolitain, des dépenses destinées à favoriser la construction de logements et les aides en faveur de la transition énergétique notamment pour l'amélioration énergétique du bâti et le développement des énergies renouvelables.

Les règles relatives au fonds sont fixées par la loi de finances.

« Les membres de la Métropole du Grand Paris peuvent mettre à sa disposition les services et partie de services nécessaires à l'exercice de ses compétences.

« L'État peut mettre à disposition de la Métropole du Grand Paris les établissements publics d'aménagement de l'État.

« Dans le cadre de ses mises à disposition de services, une convention conclue entre la métropole et chaque membre intéressé en fixe les modalités après consultation des comités techniques compétents. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par de la Métropole du Grand Paris de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service. Les modalités de remboursement sont celles définies par décret.

« Le président de la Métropole du Grand Paris adresse directement au chef de service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service. Il contrôle l'exécution de ces tâches.

« Il peut donner, par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie en application de l'alinéa précédent.

« Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel, du président de la Métropole du Grand Paris. Ils sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle.

« Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par la convention prévue au troisième alinéa du présent article.

« Art. L. 5732-5 – La Métropole du Grand Paris est administrée par un conseil métropolitain composé de représentants de la commune de Paris et des établissements publics de coopération intercommunale membres de la Métropole du Grand Paris, et des communes non membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

« Hors Paris, chaque membre dispose au moins d'un siège.

« En outre, pour les établissements publics de coopération intercommunale dont la population est supérieure à 100 000 habitants, un siège supplémentaire est attribué par tranche de 100 000 habitants supplémentaires.

« À Paris, le nombre de conseillers métropolitains, désignés par le conseil de Paris parmi ses membres, est égal au quart des membres du conseil de la Métropole du Grand Paris, arrondi à l'entier supérieur.

« Le président de la Métropole du Grand Paris est élu par le conseil métropolitain en son sein.

« Afin de coordonner les actions de la Métropole du Grand Paris avec celles du conseil régional et des conseils généraux et afin de garantir la cohérence et la complémentarité de leurs interventions dans l'intérêt de l'ensemble des territoires de la région, il est créé une conférence métropolitaine composée des membres du conseil métropolitain, du président du conseil régional d'Île-de-France et des présidents des conseils généraux de la région d'Île-de-France coordonne les actions du pôle urbain du Grand Paris, du conseil régional et des conseils généraux afin de garantir la cohérence et la complémentarité de leurs interventions dans l'intérêt de l'ensemble des territoires de la région.

« L'assemblée des maires de la Métropole du Grand Paris, composée de l'ensemble des maires des communes situées sur le territoire de la métropole, se réunit au moins une fois par an pour débattre du programme d'actions et du rapport d'activité de la Métropole du Grand Paris. Elle formule des avis et des recommandations qui sont transmis au conseil métropolitain. L'assemblée des maires est convoquée par le président de la Métropole du Grand Paris qui en est le président de droit.

« Un conseil de développement réunit les partenaires économiques, sociaux et culturels de la Métropole du Grand Paris. Il est consulté sur les principales orientations de l'établissement public.

« Les modalités de fonctionnement de la conférence métropolitaine, de l'assemblée des maires et du conseil de développement sont déterminées par le règlement intérieur établi par le conseil métropolitain.

« Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article.

« Art. L. 5732-6. - Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire des actes de la Métropole du Grand Paris sont exercés par le représentant de l'État dans la région d'Île-de-France. Le comptable de l'établissement public est un comptable public nommé par le ministre chargé du budget. »

II.- Dès la publication de la présente loi, **une mission de préfiguration** de la Métropole du Grand Paris est créée. Elle est chargée durant l'année qui suit de préparer les conditions juridiques, budgétaires et fiscales de la création de la Métropole du Grand Paris. Elle élabore un rapport remis au Gouvernement au plus tard le 1^{er} janvier 2015.

Elle est également chargée de la préparation du diagnostic général, social, économique et environnemental du territoire métropolitain, faisant partie du futur projet métropolitain élaboré par la Métropole du Grand Paris et mentionné à l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales. Elle est plus particulièrement chargée d'identifier les modifications réglementaires et législatives susceptibles de pallier les difficultés de mise en œuvre des dispositions spécifiques à l'Île de France de la présente loi. Elle élabore un pré-diagnostic sous la forme d'un rapport qu'elle remet au président de la Métropole du Grand Paris, un mois après l'élection de celui-ci.

La mission est présidée **conjointement** par le représentant de l'État dans la région d'Île-de-France et le président du syndicat mixte d'études Paris Métropole.

Elle est composée :

1° D'un collège des élus composé :

- a) Des maires des communes des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ou de leurs représentants ;
- b) Du maire de Paris, des représentants du conseil de Paris, ou de leurs représentants ;
- c) Des présidents des conseils généraux des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, de l'Essonne, de la Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines, ou de leurs représentants ;
- d) Du président du conseil régional d'Île-de-France, ou de son représentant ;
- e) Des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ou de leurs représentants ;
- f) Du président et du 1^{er} Vice-président du syndicat mixte d'études Paris Métropole, ou de leurs représentants ;

2° D'un collège des partenaires socio-économiques réunissant les personnes morales de droit public et privé intéressées à la réalisation du diagnostic mentionné à l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales.

3°) Et du représentant de l'Etat dans la Région Ile de France.

Un décret fixe la composition du conseil des élus et du conseil des partenaires socio-économiques ainsi que les conditions de fonctionnement de la commission de préfiguration la Métropole du Grand Paris.

La mission de préfiguration achève ses travaux six mois après la création de la Métropole du Grand Paris.

III. - La perte de recettes résultant pour les collectivités territoriales du I et du II est compensée, à due concurrence, par une majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'Etat, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. «

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le projet gouvernemental tel qu'il a été voté par le Sénat en seconde lecture a pour conséquence d'anéantir vingt années de construction de l'intercommunalité en créant sur le périmètre de la « Petite Couronne » un EPCI à fiscalité propre, ce qui aura pour conséquence la disparition pure et simple tant des intercommunalités existantes après de nombreuses années de discussion et de travail en commun, que d'un certain nombre de pouvoirs des communes.

Les élus de Paris-Métropole, qui sont pourtant d'appartenance politique très différente, ont voté le 20 septembre dernier à 75 % contre ce texte, qui selon leur analyse :

- limite le Grand Paris aux départements de première couronne, ce qui crée une frontière et exclut de la métropole une partie importante de l'unité urbaine telles que les villes de deuxième couronne, le plateau de Saclay ou les aéroports, pourtant constitutifs du « fait métropolitain » ;
- supprime les communautés d'agglomération, et casse les dynamiques territoriales existantes ou émergentes et rompt avec une conception multipolaire de la métropole, proche des citoyens ;
- fait remonter à la Métropole les compétences exercées par les communautés d'agglomération pour les subdéléguer à des conseils de territoire sans personnalité juridique ni moyens propres, créant ainsi un monstre bureaucratique dont la complexité, voire les impossibilités juridico-financières de mise en œuvre entraîneraient une paralysie de nombreux projets, préjudiciable au développement de la métropole ;
- fait remonter à la Métropole la fiscalité économique et les compétences stratégiques, privant ainsi les communes de lien direct avec les habitants, et leurs intercommunalités de leurs pouvoirs et moyens d'agir.

C'est donc ce processus au forceps qu'il convient d'inverser en faisant confiance aux élus, et en s'appuyant sur ce qui fonctionne dans les intercommunalités ; c'est-à-dire la volonté des maires de construire ensemble un avenir commun sur la base d'une logique de développement d'un territoire. C'est donc le volontariat qu'il s'agit ici de promouvoir !

Cet amendement s'inscrit en effet dans le droit fil du vœu d'urgence adopté par le syndicat d'études Paris Métropole.

Il s'agit de reconnaître le fait métropolitain à travers la construction d'un syndicat mixte dénommé « La Métropole du Grand Paris » à partir des communes et de leurs groupements dans une démarche ascendante.

Il est donc proposé la création d'un établissement public regroupant la commune de Paris, les EPCI à fiscalité propre situés sur le territoire des départements des Hauts-de Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, les communes de ces départements n'appartenant à ce jour à aucune structure de ce type, ainsi que des communes ayant sur leur territoire les aéroports Charles de Gaulle ou Orly, pourtant constitutifs du « fait métropolitain ».

Nature de l'établissement public : La nature juridique de la structure créée renvoie aux articles L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales et suivants. Il est donc clair qu'il s'agit d'un syndicat mixte.

En lieu et place du mécanisme complexe de territoires (au statut juridique inexistant), il est proposé d'instituer la Métropole du Grand Paris fondée sur la structuration intercommunale à fiscalité propre, existante et à venir.

L'amendement crée par ailleurs un financement puissant et autonome pour la métropole et la dote de compétences fortes et claires, mais qui ne détruisent pas l'acquis de la construction intercommunale.

Financement de la Métropole du Grand Paris : Soit : Afin de donner à la Métropole du Grand Paris les moyens qui lui seront indispensables pour conduire ses politiques et d'assurer une péréquation juste et efficace, un prélèvement serait opéré sur les recettes fiscales ; grâce à cette dotation métropolitaine, la métropole bénéficierait d'un financement propre à la fois direct et important. L'ensemble de ces recettes s'inscrivent dans une logique d'équilibre par rapport aux recettes actuellement perçues.

L'enjeu majeur est de permettre une mutualisation des moyens et une péréquation entre les différents territoires.

Compétences de la Métropole du Grand Paris : La seconde priorité est de doter la métropole de compétences fortes et claires, mais qui ne détruisent pas l'acquis de la construction intercommunale ; en d'autres termes, il faut lui accorder des compétences stratégiques fortes tout en prenant en compte l'impératif de proximité.

Dès lors, **cet amendement a vocation à :**

- 1.préserver les EPCI existants ;
- 2.intégrer dans le périmètre de la métropole, au delà des communes de la petite couronne, par exemple l'ensemble des communes où les aéroports ont une emprise ;
- 3.instaurer des cliquets en faveur des communes s'agissant des compétences propres et déléguées de la métropole du Grand Paris,
- 4.définir un mode de financement qui ne pénalise pas les EPCI
- 5.préciser le mode de gouvernance de syndicat en replaçant les communes au cœur du dispositif,
- 6.et enfin à mettre en place une mission de préfiguration pour la création de ce syndicat mixte.