N° 1177

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 juin 2013

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, *de modernisation de l'action publique territoriale et d'***affirmation** *des* **métropoles** (n° 1120)

PAR M. YVES BLEIN

Député

Voir les numéros :

Sénat : **495, 580, 581, 593, 598, 601** et **T.A. 163** (2012-2013).

Assemblée nationale : **1120, 1216, 1178, 1205**.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION 5

I.— UNE MEILLEURE RECONNAISSANCE INSTITUTIONNELLE DU FAIT MÉTROPOLITAIN 7

A.— LA CRÉATION DE LA MÉTROPOLE DE LYON 7

B.— LA CRÉATION DE LA MÉTROPOLE D'AIX-MARSEILLE-PROVENCE 8

C.— LE PROJET DE CRÉATION D'UNE MÉTROPOLE PARISIENNE SUPPRIMÉ PAR LE SÉNAT 8

D.— LA MODIFICATION DU STATUT DE MÉTROPOLE DE DROIT COMMUN 8

II.— L'ENJEU DE LA GOUVERNANCE DU LOGEMENT EN ÎLE-DE-FRANCE 11

A.— UNE RÉGION PARTICULIÈREMENT TOUCHÉE PAR LA CRISE DU LOGEMENT 11

B.— LES AVANCÉES DU PROJET DE LOI INITIAL 12

III.— LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR VOTRE COMMISSION 13

TRAVAUX DE LA COMMISSION 17

I.— DISCUSSION GÉNÉRALE 17

II.— EXAMEN DES ARTICLES 27

TITRE I^ER : CLARIFICATION DES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET COORDINATION DES ACTEURS 27

Chapitre II : Les collectivités territoriales chefs de file, la conférence territoriale de l'action publique et le pacte de gouvernance territoriale 27

Section 1 : Les collectivités territoriales chefs de file 27

Article 3 (article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales) : Désignation de collectivités chefs de file pour l'exercice de certaines compétences 27

TITRE II : L'AFFIRMATION DES MÉTROPOLES 32

Chapitre I^er : Les dispositions spécifiques à l'Île-de-France 32

Section 2 : Grand Paris Métropole 32
Article 12 (Supprimé) : Création de Grand Paris Métropole 32
Section 3 : Logement en Île-de-France 32
Article 13 (Supprimé) : Création du Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en Île-de-France 32
Article 13 bis *(nouveau) :* Fusion des quatre établissements publics fonciers de l'État de la région d'Île-de-France 32
Chapitre II : Les dispositions spécifiques à la métropole de Lyon 35
Article 20 (articles L. 3611-1 à L. 3611-3, L. 3621-1 à L. 3621-4, L. 3631-1 à L. 3631-8, L. 3632-1 à L. 3632-4, L. 3633-1 à L. 3633-4, L. 3641-1 à L. 3641-9, L. 3642-1 à L. 3642-4, L. 3651-1 à L. 3651-4, L. 3661-1, L. 3662-1 à L. 3662-12, L. 3663-1 à L. 3663-6 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) : Statut de la Métropole de Lyon 35
Article 30 (articles L. 5218-1 à L. 5218-5 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) : Création de la Métropole d'Aix-Marseille-Provence 41
Chapitre IV : La métropole 43
Article 31 (art. L. 5217-1 à 5217-8 et L. 5217-9 à L. 5217-20 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) : Modification du régime des métropoles de droit commun 43
Chapitre V : Dispositions diverses relatives à l'intégration métropolitaine et urbaine 48
Article 42 : Élargissement du champ de compétences obligatoires des communautés urbaines 48
Chapitre VI : Les établissements publics fonciers *(Supprimé)* 50
Article 45 (Supprimé) (art. L. 321-1 du code de l'urbanisme) : Création d'un seul établissement public foncier de l'État par région 50
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES 51

Les amendements déposés en Commission des affaires économiques sont consultables sur cette page du site internet de l'Assemblée nationale : http://recherche2.assemblee-nationale.fr/amendements/resultats.jsp?NUM_INIT=1120&LEGISLATURE=14&ORGANE=Affaires%20%E9conomiques

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles est le premier projet de loi mettant en œuvre la réforme de la décentralisation et de l'action publique engagée par le Gouvernement. Dans sa déclaration de politique générale, le Premier ministre avait annoncé que la démocratie locale serait renforcée, grâce à un nouvel acte de la décentralisation.

L'objectif principal du projet de loi est l'affirmation des métropoles, par une évolution de leur statut et l'introduction de dispositions particulières pour les métropoles de Paris, de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence.

Deux autres projets de loi ont été déposés au Sénat le 10 avril dernier :

– le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires ;

– le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale.

Le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a été examiné par le Sénat du 30 mai au 6 juin et déposé à l'Assemblée nationale le 7 juin dernier.

La commission des affaires économiques a souhaité se saisir pour avis :

– des dispositions relatives aux compétences pour lesquelles les collectivités chefs de file exercent une mission de coordination (article 3) ;

– des dispositions relatives à la création des métropoles de Lyon, d'Aix-Marseille-Provence et des métropoles de droit commun, notamment en ce qui concerne leurs compétences dans les domaines de l'énergie, du développement économique et du logement (articles 20, 30 et 31) ;

– de l'article 13 *bis* introduit par le Sénat, qui prévoit la fusion des quatre établissements publics fonciers de l'État de la région d'Île de France ;

– des dispositions relatives aux compétences obligatoires des communautés urbaines (article 42).

Les articles 12 et 13, relatifs à la métropole de Paris, ainsi que l'article 45 relatif aux établissements publics fonciers de l'État, ont été supprimés par le Sénat.

I.— UNE MEILLEURE RECONNAISSANCE INSTITUTIONNELLE DU FAIT MÉTROPOLITAIN

L'objectif principal du projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique est l'affirmation des métropoles. L'étude d'impact du projet de loi indique que : « *cette mesure fait suite au constat de l'émergence de grandes agglomérations intégrées, au sein des grandes aires urbaines françaises, qui doivent être mises en mesure de faire face à la concurrence des autres métropoles en Europe et dans le monde, tout en contribuant à un développement équilibré du territoire national dans son ensemble* ».

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales avait créé le statut de métropole en tant que nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Celui-ci visait à apporter une réponse plus adaptée aux réalités que les communautés urbaines créées par la loi du 31 décembre 1966. Instituées sur une base volontaire, les métropoles au sens de la loi de 2010 visent à regrouper les communes membres d'un ensemble d'un seul tenant et comptant plus de 500 000 habitants. Elles disposent de larges compétences en matière d'infrastructures, de voirie, de développement économique. Cependant, le statut de métropole n'a depuis lors été adopté que par une seule agglomération, Nice Côte d'Azur.

Le Gouvernement a donc souhaité, par le présent projet de loi, faire évoluer ce statut et introduire des dispositions particulières pour les métropoles de Paris, de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence.

A.— LA CRÉATION DE LA MÉTROPOLE DE LYON

Le projet de loi crée la Métropole de Lyon à partir du 1er avril 2015, sous la forme d'une nouvelle catégorie de collectivités territoriales créée en application de l'article 72 de la Constitution.

Comme le souligne le rapport de M. René Vandierendonck au nom de la commission des lois du Sénat, « *la voie inédite empruntée est intimement liée au contexte local : l'équilibre démographique de l'aire urbaine « au sein de laquelle une ville centre s'affirme mais sans provoquer de déséquilibre agrégatif »; l'ancienneté du travail en commun au sein de la communauté urbaine créée en 1966 ; la volonté des élus locaux de conduire le projet métropolitain*. »

La Métropole de Lyon remplacera la communauté urbaine de Lyon. Elle exercera de plein droit les compétences des communes situées dans son territoire en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel, d'aménagement de l'espace métropolitain, de politique locale de l'habitat, de politique de la ville, de gestion des services d'intérêt collectif, de protection et de

mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie. Elle exercera également l'ensemble des compétences du département du Rhône au sein de l'aire métropolitaine.

Votre rapporteur salue l'avancée institutionnelle majeure et exemplaire que représente la création de la Métropole de Lyon, qui s'inscrit dans une démarche de simplification administrative et s'appuie sur la volonté et le courage de l'ensemble des acteurs locaux.

B.— LA CRÉATION DE LA MÉTROPOLE D'AIX-MARSEILLE-PROVENCE

Le présent projet de loi prévoit la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence au 1er janvier 2016, le Sénat ayant repoussé le délai d'un an. Celle-ci relèverait de la catégorie des EPCI à fiscalité propre soumis au régime de droit commun des métropoles mais disposerait de particularités visant à prendre en compte son caractère polycentrique. La métropole serait divisée en territoires, avec des conseils composés d'élus de territoire, auxquels le conseil de métropole pourrait déléguer certaines compétences.

Les six intercommunalités existantes (la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, la communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence, la communauté d'agglomération Salon Étang de Berre Durance, la communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Étoile, le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence et la communauté d'agglomération du Pays de Martigues) seraient fusionnées.

La création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence a suscité de fortes oppositions sur le terrain, puisque 109 des maires concernés sur 119 la contestent. **Votre rapporteur souhaite que les acteurs locaux puissent s'approprier ce projet car il estime qu'il relève de l'intérêt général**. La création d'une métropole repose en effet sur la volonté d'encourager le développement social et économique de l'agglomération en remédiant au morcellement des lieux de décision, ainsi que de développer la solidarité financière dans des territoires qui connaissent de forts écarts de richesse.

C.— LE PROJET DE CRÉATION D'UNE MÉTROPOLE PARISIENNE SUPPRIMÉ PAR LE SÉNAT

Le projet de loi déposé par le Gouvernement au Sénat prévoyait la création obligatoire à compter du 1er janvier 2016 de la Métropole de Paris, établissement public *ad hoc* regroupant la ville de Paris et les EPCI à fiscalité propre de l'unité urbaine de Paris, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Comme le souligne l'étude d'impact, divers scénarios institutionnels ont été étudiés dans le cadre de la réflexion sur le Grand Paris mais aucun n'a fait

consensus. L'option retenue par le Gouvernement « *a été privilégiée en ce qu'elle favorise sur ce territoire un regroupement des acteurs locaux en respectant leur identité mais en donnant à la structure des compétences obligatoires et certaines attributions relevant jusque-là de l'État* ».

La démarche de coopération métropolitaine est mise en œuvre depuis 2009 dans le cadre de Paris Métropole, syndicat mixte d'études qui réunit sur une base volontaire les collectivités de l'agglomération parisienne (communes, EPCI, départements et région). La loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris prévoit que Paris Métropole est consulté sur les questions relatives aux transports et aux pôles de développement territorial.

La principale mission de la Métropole de Paris telle qu'elle a été proposée dans le projet de loi initial est de **définir et mettre en œuvre les actions d'intérêt métropolitain afin de promouvoir un modèle de développement durable et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire**.

Le projet de loi initial prévoyait que la Métropole de Paris disposerait des compétences suivantes :

– élaboration d'un projet métropolitain comprenant notamment un plan climat énergie métropolitain ;

– soutien à la mise en œuvre de programmes d'aménagement et de logements ;

– soutien des programmes d'action des collectivités locales et de leurs groupements en faveur de la transition énergétique ;

– mise en place de programmes d'action pour mieux répondre aux urgences sociales sur son territoire

La Métropole pourrait également décider de mettre en œuvre des opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain. Elle pourrait bénéficier, avec l'accord de l'État, de compétences pour créer et réaliser des zones d'aménagement concerté (ZAC) et délivrer des autorisations de construire. L'État pourrait mettre à sa disposition les établissements publics d'aménagement de l'État. Les EPCI membres de la métropole pourraient lui donner délégation pour la réalisation des ZAC.

La métropole disposerait par ailleurs de compétences en matière de logement qui seront détaillées dans le II du présent avis.

Le Sénat a rejeté les articles 10 à 13 du projet de loi, relatifs à l'achèvement de la carte intercommunale, à la création de la métropole de Paris et à l'établissement d'un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en Île-de-France.

Votre rapporteur a procédé à plusieurs auditions sur la situation en Île-de-France mais considère qu'il n'appartient pas à votre commission de rétablir les articles relatifs à la métropole de Paris supprimés au Sénat car leur champ dépasse largement celui de la saisine pour avis.

Votre rapporteur est favorable à la création de la Métropole de Paris. Ce projet s'inscrit en effet dans le processus de construction entrepris par les collectivités d'Île de France pour mieux traiter des enjeux métropolitains. La métropole de Paris doit permettre une meilleure coopération entre ses membres et, grâce à l'exercice de ses compétences, une plus grande cohérence des actions à l'échelle de l'agglomération. L'achèvement de la carte intercommunale en petite couronne est un objectif particulièrement important, afin que la future métropole puisse s'appuyer sur des intercommunalités couvrant tout le territoire. Le seuil qui avait été proposé par le Gouvernement pour la création des EPCI dans les trois départements concernés (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne), 300 000 habitants, paraît propre à assurer la mixité nécessaire entre les communes.

D.— LA MODIFICATION DU STATUT DE MÉTROPOLE DE DROIT COMMUN

Tandis que la métropole telle qu'instituée par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 était créée sur une base volontaire, **la métropole au sens du présent projet de loi sera créée par décret lorsque les EPCI forment un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants**. Ce dernier seuil était fixé à 500 000 dans le projet de loi initial, le Sénat a adopté un amendement le portant à 650 000.

Le nouveau régime se distingue par des modifications du format des compétences métropolitaines.

Les compétences transférées par les communes dans les blocs de compétences « Protection et mise en valeur de l'environnement » et « Politique du cadre de vie » sont étendues, avec notamment **l'ajout de compétences en matière d'énergie** :

– l'élaboration et l'adoption d'un plan climat énergie territorial ; concession de la distribution publique d'électricité ;

– la création et l'entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables **;**

– l'organisation de la transition énergétique, ajoutée par le Sénat ;

– la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains, également ajoutés par la Sénat.

Les régions et les départements peuvent déléguer certaines de leurs compétences par voie conventionnelle. Le transfert obligatoire de certaines compétences départementales au 1er janvier 2017 a été supprimé par le Sénat.

Enfin, **l'État pourra déléguer aux métropoles certaines attributions liées au domaine du logement**. Le projet de loi initial prévoyait que ces délégations concerneraient un bloc insécable de cinq compétences :

– l'attribution des aides à la pierre ;

– la gestion de tout ou partie des réservations de logements pour les personnes prioritaires ;

– la garantie du droit à un logement décent et indépendant ;

– la mise en œuvre des procédures de réquisition

– la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement des sans domicile ou des personnes éprouvant des difficultés particulières à se loger.

Le Sénat a supprimé la possibilité pour l'État de déléguer les trois dernières de ces compétences.

II.— L'ENJEU DE LA GOUVERNANCE DU LOGEMENT EN ÎLE-DE-FRANCE

A.— UNE RÉGION PARTICULIÈREMENT TOUCHÉE PAR LA CRISE DU LOGEMENT

La crise du logement que connaît la France depuis plusieurs années est particulièrement aiguë en Île-de-France.

Les chiffres suivants illustrent les principaux effets de cette crise [(1)] :

– l'insuffisance des constructions de logement par rapport aux besoins : en moyenne annuelle, 37 000 logements ont été construits dans la période 2000-2009 alors que les besoins sont estimés à 70 000 logements, objectif fixé dans la loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris ;

– les prix des logements anciens connaissent une augmentation plus forte que dans le reste de la France : ils ont augmenté en moyenne de 135 % entre 2000 et 2010 contre 110 % sur le reste du territoire national ;

– le niveau des loyers est également plus élevé : 17,9 €/m^2 en 2012 (24,1 €/m^2 dans Paris) alors qu'au plan national le niveau moyen est de 12,5 €/m^2.

(1) Sources : étude d'impact du projet de loi et bilan du comité régional de l'habitat 2012

– en 2012, le nombre de demandes de logement social s'est élevé à 544 000 pour seulement 80 000 attributions ; afin de répondre aux besoins, le projet de schéma directeur de la région Île-de-France fixe un objectif de 30 % de logements sociaux d'ici 2030 ;

– l'Île-de-France a enregistré, en 2011, 62 % des recours pour bénéficier du droit au logement opposable (DALO) alors que sa population ne représente que 18 % de la population française ; en 2012, le nombre de ménages reconnus prioritaires et urgents s'est élevé à 14 000 dont 6 000 seulement ont pu être relogés.

B.— LES AVANCÉES DU PROJET DE LOI INITIAL

L'article 12 prévoyait que la Métropole de Paris élabore dans un délai d'un an après sa création un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH), approuvé par décret en Conseil d'État. Ce plan devait être compatible avec les dispositions du schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF) et prendre en compte les orientations du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) créé par l'article 13. Les programmes locaux de l'habitat (PLH), les contrats de développement territorial (CDT), les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU), les cartes communales ou les documents en tenant lieu devaient être compatibles avec ce plan.

L'article 12 disposait par ailleurs que la Métropole de Paris pouvait recevoir de l'État délégation de certaines compétences dans le domaine du logement.

Ces compétences concernaient :

– l'attribution d'aides à la pierre ;

– la gestion de tout ou partie des réservations de logements dont l'État bénéficie pour le logement des personnes prioritaires ;

– la gestion de la garantie du droit à un logement décent et indépendant (DALO)

– la mise en œuvre des procédures de réquisition ;

– la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement.

L'article 13 prévoyait que le conseil régional de la région d'Île-de-France élabore le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) dans un délai de dix-huit mois après son renouvellement. Ce schéma devait traduire les orientations du SDRIF dans les domaines de l'urbanisme et du logement.

Le renforcement de la gouvernance du logement en Île de France est un enjeu essentiel compte tenu de la grave crise du logement dans cette région. **Votre rapporteur estime que les dispositions du projet de loi initial représentaient à ce titre une première avancée**, même si plusieurs questions pouvaient se poser :

– l'articulation entre le plan métropolitain et le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement ;

– la portée de ces documents, du fait de l'absence de sanctions en cas de non respect des objectifs ;

– la compétence déléguée de l'État en matière d'hébergement et de DALO a fait l'objet de débats au Sénat, la commission des lois ayant souhaité la supprimer car elle a considéré que l'État ne devait pas se défausser de ses responsabilités en la matière.

Par ailleurs, votre rapporteur est favorable à l'article 13 *bis* introduit par le Sénat, qui prévoit la fusion des quatre établissements publics fonciers de l'État en Ile de France, dans un objectif de renforcement de l'efficacité de l'action publique.

III.— LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR VOTRE COMMISSION

Votre commission a adopté seize amendements.

À l'article 3, l'amendement adopté tend à prévoir que la région contribue à la réussite de la transition énergétique, à l'internationalisation des entreprises et à la complémentarité des modes de transport, au lieu d'intervenir en tant que chef de file dans ces trois domaines.

À l'article 13 bis, un amendement a été adopté, substituant au délai prévu pour la fusion des quatre établissements publics fonciers de l'État en Île-de-France, dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi, la date du 31 décembre 2015 au plus tard .

À l'article 20, cinq amendements ont été adoptés :

– un amendement prévoyant que le président de la conférence territoriale des maires de la métropole de Lyon soit l'un des membres de cette conférence élu en son sein et non le président du conseil de la métropole ;

– un amendement supprimant l'exercice de plein droit par la métropole de Lyon de la compétence d'autorité organisatrice de l'énergie, introduite par le Sénat ;

– un amendement supprimant de ces mêmes compétences la concession de la distribution publique d'électricité et de gaz ;

– un amendement prévoyant que la métropole de Lyon exerce la compétence en matière de création et d'entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables uniquement pour des activités de soutien ;

– enfin, un amendement prévoyant que lorsque la métropole de Lyon participe au capital de sociétés de capital investissement, de sociétés de financement interrégionales ou régionales ou de sociétés ayant pour objet l'accélération du transfert de technologies, cette participation prend en compte les orientations définies par le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

À l'article 30, l'amendement adopté supprime la délégation aux conseils de territoire de la métropole d'Aix-Marseille-Provence de la compétence en matière de concession et de distribution publique d'électricité et de gaz.

À l'article 31, six amendements ont été adoptés :

– un amendement supprimant la possibilité, introduite par le Sénat, pour les métropoles de droit commun, de participer au capital des sociétés d'investissement et des sociétés de financement régionales et interrégionales ;

– un amendement prévoyant que les métropoles jouent un rôle de chef de file en matière d'aménagement urbain autour des gares situées sur le territoire métropolitain et non pour l'aménagement des gares d'intérêt national situées sur ce territoire ;

– un amendement supprimant de la liste des compétences exercées de plein droit par les métropoles de droit commun l'organisation de la transition énergétique ;

– un amendement retirant de ces mêmes compétences la concession de la distribution publique d'électricité et de gaz ;

– un amendement prévoyant que les métropoles de droit commun exercent la compétence en matière de création et d'entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables uniquement pour des activités de soutien ;

– enfin, un amendement supprimant la substitution de la métropole à la commune au sein du syndicat de communes ou du syndicat mixte en charge de la distribution publique d'électricité.

À l'article 42, deux amendements ont été adoptés, supprimant l'exercice de plein droit par les communautés urbaines, en lieu et place des communes, des compétences en matière d'organisation de la transition énergétique et de concession de la distribution publique d'électricité et de gaz.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.— DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du mercredi 26 juin 2013, la commission a examiné pour avis le **projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (n° 1120)** sur le rapport de **M. Yves Blein.**

M. le président Brottes. Mes chers collègues, par deux courriers en date des 10 et 17 juin 2013, j'ai indiqué au président Claude Bartolone la décision de la commission des affaires économiques de se saisir pour avis des articles 3, 12, 13, 20, 30, 31, 42 et 45 du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

S'est rajouté à cette liste un article additionnel adopté par le Sénat et se rattachant au champ de notre saisine, l'article 13 *bis*.

Par ailleurs, le Sénat a supprimé les articles 12, 13 et 45 ; il appartiendra à notre rapporteur pour avis de nous donner son point de vue sur ces suppressions.

Enfin, je vous indique que la commission n'examinera pas quatre amendements portant sur des articles qui se situent en dehors de son champ de saisine : un amendement de M. Tetart à l'article 4 ; deux amendements de Mme Marcel aux articles 32 *bis* et 45 *quater* ; et un amendement de M. Baupin portant article additionnel après l'article 36.

M. Yves Blein, rapporteur pour avis. Monsieur le président, mes chers collègues, le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles est le premier texte mettant en œuvre la réforme de la décentralisation et de l'action publique engagée par le Gouvernement. Dans sa déclaration de politique générale, le Premier ministre avait annoncé que la démocratie locale serait renforcée grâce à un nouvel acte de la décentralisation qui ferait l'objet d'une large consultation. Des États généraux de la démocratie territoriale ont été organisés par le Sénat en octobre 2012.

Deux autres projets de loi ont été déposés au Sénat le 10 avril dernier : le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires ; le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale.

Notre commission a souhaité se saisir pour avis des dispositions relatives aux compétences pour lesquelles les collectivités chefs de file exercent une mission de coordination (article 3) ; des dispositions relatives aux compétences des métropoles, notamment en matière d'énergie, de développement économique et de logement (articles 20, 30 et 31) ; de l'article 13 *bis*, introduit par le Sénat, qui

prévoit la fusion des quatre établissements publics fonciers de l'État en Île-de-France ; des dispositions relatives aux compétences obligatoires des communautés urbaines (article 42).

L'objectif principal du projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique est l'affirmation des métropoles, par une évolution de leur statut et l'introduction de dispositions particulières pour les métropoles de Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence.

Je rappelle que la possibilité pour les communes de se regrouper sous le statut de métropole existait déjà. La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales avait en effet institué la métropole en tant que nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Celui-ci visait à apporter une réponse plus adaptée aux réalités que les communautés urbaines créées par la loi du 31 décembre 1966. Instituées sur une base volontaire, les métropoles au sens de la loi de 2010 visent à regrouper les communes membres d'un ensemble d'un seul tenant et comptant plus de 500 000 habitants. Elles disposent de larges compétences en matière d'infrastructures, de voirie, de développement économique.

Je tiens à souligner à ce stade l'importance de la reconnaissance du rôle moteur joué par les grandes métropoles françaises au plan économique, ainsi que de la prise en compte des spécificités de certaines d'entre elles.

L'article 3 rétablit la notion de chef de file, supprimée en 2010, lorsque la mise en œuvre de compétences nécessite l'intervention de collectivités territoriales de différents niveaux. Le Sénat a notamment élargi les compétences pour lesquelles la région exerce le rôle de chef de file à la transition énergétique et à l'internationalisation des entreprises et a précisé que la région serait chef de file en matière de complémentarité des modes de transport.

Concernant Paris, le projet de loi initial prévoyait la création obligatoire à compter du 1er janvier 2016 de la Métropole de Paris, établissement public *ad hoc* regroupant la ville de Paris et les EPCI à fiscalité propre de l'unité urbaine de Paris (au sens de l'INSEE). Comme vous le savez, le Sénat a rejeté les articles 10 à 13 relatifs à l'achèvement de la carte intercommunale, à la création de la métropole de Paris et à l'établissement d'un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en Île-de-France.

J'ai procédé à plusieurs auditions sur la situation en Île-de-France. Je considère cependant qu'il ne nous appartient pas aujourd'hui de rétablir les articles supprimés au Sénat car leur champ dépasse largement celui de notre saisine pour avis. Des amendements de rétablissement seront probablement examinés en commission des lois à partir du 1er juillet. Je me limiterai donc à quelques commentaires sur les dispositions du projet de loi initial.

Celui-ci prévoyait que la Métropole de Paris disposerait des compétences suivantes : élaboration d'un projet métropolitain comprenant notamment un plan climat énergie métropolitain ; soutien à la mise en œuvre de programmes d'aménagement et de logements ; soutien des programmes d'action des collectivités locales et de leurs groupements en faveur de la transition énergétique ; mise en place de programmes d'action pour mieux répondre aux urgences sociales sur son territoire. La Métropole pourrait également décider de mettre en œuvre des opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain.

Concernant le logement, l'article 12 prévoyait que la Métropole de Paris aurait à élaborer, dans un délai d'un an après sa création, un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement. Ce plan devait être compatible avec les dispositions du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) et prendre en compte les orientations du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) créé par l'article 13. Les programmes locaux de l'habitat (PLH), les contrats de développement territorial (CDT), les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU), les cartes communales ou les documents en tenant lieu devaient être compatibles avec ce plan.

L'article 12 disposait par ailleurs que la Métropole de Paris pouvait recevoir de l'État délégation de certaines compétences dans le domaine du logement. Ces compétences concernaient : l'attribution d'aides à la pierre ; la gestion de tout ou partie des réservations de logements dont l'État bénéficie pour le logement des personnes prioritaires ; la gestion de la garantie du droit à un logement décent et indépendant – droit reconnu par la loi DALO ; la mise en œuvre des procédures de réquisition ; la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement.

L'article 13 prévoyait que le conseil régional de la région Île-de-France devrait élaborer le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) dans un délai de dix-huit mois après son renouvellement. Ce schéma devait traduire les orientations du SDRIF dans les domaines de l'urbanisme et du logement.

Je souligne en premier lieu l'importance de l'achèvement de la carte intercommunale en petite couronne car la future métropole doit pouvoir s'appuyer sur des intercommunalités couvrant tout le territoire. Le seuil de 300 000 habitants qui avait été proposé par le Gouvernement pour la création des EPCI dans les trois départements concernés – Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne – me paraît propre à assurer la mixité nécessaire entre les communes.

Je souhaite en deuxième lieu insister sur l'enjeu du renforcement de la gouvernance du logement car il est nécessaire de répondre à la grave crise du logement en Île-de-France. La loi sur le Grand Paris fixe un objectif de construction de 70 000 logements par an, ce qui suppose un quasi-doublement du rythme de construction, tandis que le SDRIF définit un objectif de 30 % de logement social à l'horizon 2030. Actuellement, le nombre de demandes de logement social s'élève à 500 000 par an pour seulement 80 000 attributions.

Les dispositions du projet de loi initial représentaient une première avancée, même si plusieurs questions pouvaient se poser : l'articulation entre le plan métropolitain et le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement ; la portée de ces documents, du fait de l'absence de caractère contraignant ; la compétence déléguée de l'État en matière d'hébergement et de droit au logement opposable, qui a fait l'objet de débats au Sénat, la commission des lois ayant souhaité supprimer cette possibilité considérant que l'État ne devait pas se défausser de ses responsabilités en la matière.

Concernant les outils de la politique du logement, le Sénat a introduit un article 13 *bis,* par la voie d'un amendement proposé par M. Claude Dilain, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, amendement tendant à fusionner les quatre établissements publics fonciers de l'État en Île-de-France au sein de celui ayant le périmètre d'action le plus large, c'est-à-dire l'EPF Île-de-France. Les trois autres EPF existants ont une compétence départementale.

Je suis favorable à ce regroupement : l'échelon régional est en effet le plus approprié en matière de logement et d'aménagement, et le regroupement des EPF devrait permettre une plus grande cohérence et une plus grande efficacité des actions.

J'en viens maintenant à la Métropole de Lyon, dont la création est prévue à l'article 20, sous la forme d'une nouvelle catégorie de collectivités territoriales à partir du 1er avril 2015.

La Métropole de Lyon remplacera la communauté urbaine de Lyon. Elle exercera de plein droit les compétences des communes situées dans son territoire en matière d'aménagement économique, social et culturel, d'aménagement de l'espace métropolitain, de politique locale de l'habitat, de politique de la ville, de gestion des services d'intérêt collectif, et de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie. Elle exercera également l'ensemble des compétences du département du Rhône au sein de l'aire métropolitaine. Cette avancée institutionnelle majeure, qui va dans le sens de l'allégement du millefeuille territorial, témoigne de l'audace et du courage des acteurs locaux : espérons que cet exemple ouvrira la voie à de nombreux autres.

La création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence a suscité de fortes oppositions sur le terrain, puisque 109 maires sur 119 la contestent. Les raisons de cette opposition devraient à mon sens être analysées, car ce texte reste à l'évidence fondamentalement bon, et les acteurs locaux pourraient se l'approprier progressivement. En effet, j'estime que cette initiative relève de l'intérêt général car elle repose sur la volonté de porter le développement social et économique de l'agglomération en remédiant au morcellement des lieux de décision, ainsi que de développer la solidarité financière dans des territoires qui connaissent de forts écarts de richesse.

La métropole d'Aix-Marseille-Provence qui serait créée au 1er janvier 2016, le Sénat ayant repoussé le délai d'un an, relèverait de la catégorie des EPCI à fiscalité propre soumis au régime des métropoles de droit commun, mais disposerait de particularités visant à prendre en compte son caractère polycentrique. La métropole serait constituée en territoires, avec des conseils composés d'élus de territoire.

Les six intercommunalités existantes seraient fusionnées et la métropole exercerait l'ensemble des compétences communales en matière de développement et d'aménagement économique, ainsi que certaines compétences départementales déléguées par convention.

Je terminerai par l'évolution du statut de métropole de droit commun. Tandis que la métropole telle qu'instituée par la loi de 2010 est créée sur une base volontaire, la métropole au sens du présent projet de loi sera créée par décret lorsque l'EPCI forme un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants. Ce dernier seuil était fixé à 500 000 dans le projet de loi initial ; le Sénat a adopté un amendement le portant à 650 000.

Le nouveau régime se distingue par des modifications du format des compétences métropolitaines.

D'abord, il est prévu un élargissement des compétences transférées par les communes dans le bloc de compétence « Protection et mise en valeur de l'environnement ».

Ensuite, est prévue la faculté d'avoir des compétences transférées des régions et des départements par voie conventionnelle. Pour certaines compétences départementales, un transfert obligatoire est prévu au 1er janvier 2017. En revanche, les compétences régionales ne pourront être exercées que par délégation.

Enfin, le Sénat a limité les compétences en matière de logement que l'État pourrait déléguer aux métropoles à l'attribution des aides à la pierre et à la gestion de tout ou partie des réservations de logements.

M. Dominique Potier. L'administration territoriale doit être modernisée afin de permettre l'expression des atouts de tous nos territoires. Les nouvelles métropoles de Lille, Strasbourg et Marseille pourront ainsi devenir des relais de croissance et des passerelles vers les pays européens.

Entre ce projet et les deux autres à venir, nous sommes certains qu'il y a une cohérence : nous souhaitons que le Parlement y contribue au moment de leur adoption et, pour sa part, le groupe SRC y veillera. En l'occurrence, nous tenons à saluer toutes les logiques de simplification et de lisibilité. La naissance des chefs de file nous paraît être le bon compromis en la matière.

Néanmoins, si en matière de logement et d'énergie, la notion de chefs de file devrait permettre de gagner en cohérence, les questions économiques méritent un examen attentif des compétences qui seront dévolues aux métropoles et de celles qui resteront aux régions. En effet, il nous faut prendre acte du fait métropolitain, mais sans que celui-ci ne devienne le paradigme de la modernité. Nous veillerons à ce que les métropoles, dans leur rôle de leadership économique, soient susceptibles d'irriguer le territoire. Aussi souhaitons-nous qu'un équilibre soit trouvé entre le leadership de la région et celui des métropoles. À cet égard, il nous faudra être attentifs à séparer le bon grain de l'ivraie.

Coopération et innovation sont les maîtres mots des textes de loi que nous allons examiner. Ces derniers ne sauraient faire l'impasse sur les potentiels économiques du milieu rural. En la matière, nous saluons l'ajout au Sénat et par nos collègues de la commission du développement durable de pôles d'équilibre et de développement du milieu rural, qui doivent permettre un dialogue au bon niveau avec les métropoles à dimension urbaine. Ces textes doivent surtout favoriser le maillage en matière de logement et d'énergie dans des territoires ruraux, qui ne sauraient être relégués.

Au nom de notre préoccupation commune des questions économiques, nous devons continuer à lutter pour l'emploi et la valeur ajoutée dans nos territoires sans attendre le vote de ces lois.

M. Éric Straumann. Les députés du groupe UMP seront essentiellement mobilisés en commission des lois, saisie au fond, au sein de laquelle nous avons accompli un travail important.

Le projet de loi que nous examinons ce matin a pour objet, selon le Gouvernement, de renforcer l'efficacité de la puissance publique, qu'elle soit nationale ou locale, et d'améliorer la qualité du service public en s'appuyant sur les collectivités territoriales et en clarifiant leurs compétences. En réalité, le Gouvernement poursuit son entreprise de détricotage des réformes engagées durant la précédente législature. En effet, dès l'été 2012, le conseiller territorial a été supprimé ; or à la lumière de l'échec du référendum réalisé en Alsace, beaucoup d'élus, de tout bord, pensent que cet élu aurait pu contribuer à rendre nos collectivités publiques plus efficaces.

Aujourd'hui, la majorité poursuit la même logique en rétablissant la clause générale de compétence pour toutes les collectivités, ce que la réforme des collectivités de 2010 avait entendu supprimer, hormis pour les communes à l'horizon 2015. Nous souhaitons bien entendu rationaliser l'action publique territoriale ; or ce texte ne comporte aucune mesure de clarification, notamment en matière de compétences et de financements entre collectivités. Il crée un millefeuille territorial contraire à la simplification et à la lisibilité.

En outre, nous ne voyons toujours pas où est la cohérence des multiples régimes des métropoles puisque Paris, Strasbourg, Lyon, Marseille ou encore Nice

n'exerceront pas les mêmes compétences. Il s'agira en quelque sorte d'un système à la carte.

Pour toutes ces raisons, nous voterons contre ce texte.

M. André Chassaigne. Vous connaissez l'opposition de mon groupe à ce texte. Je me limiterai donc à rappeler quelques points fondamentaux.

Ce projet de loi est le prolongement direct de la réforme Sarkozy, contre laquelle les élus de l'opposition s'étaient battus avec vigueur.

Premièrement, ce texte occulte le rôle de l'État en matière d'égalité des territoires, rôle auquel nous attachons une grande importance. De fait, le renforcement des métropoles témoigne de l'effacement du pouvoir de l'État.

Deuxièmement, l'organisation proposée assèche les prérogatives de nombreuses collectivités territoriales en recentrant dans les métropoles des compétences assurées auparavant par les communes, les départements, voire les régions. Il s'agit là d'une forme d'absorption des compétences par les métropoles.

Troisièmement, ce projet de loi créera des baronnies, de véritables potentats qui assureront un contre-pouvoir. Au final, c'est la démocratie locale qui en souffrira.

Les évolutions obtenues au Sénat dans un débat houleux, avec la suppression du pacte de gouvernance et des dispositions sur les conditions de mise en place des métropoles, sont loin de bouleverser le texte gouvernemental. En définitive, ce projet de loi reste dangereux et nous ne le voterons pas.

M. François Sauvadet. Au secours, Gaston Defferre revient ! Ils sont devenus fous !

Vous ne l'ignorez pas : nos collectivités sont littéralement étranglées économiquement. En tant que président de conseil général, je constate l'évolution des dépenses sociales, et j'ignore comment nous pourrons à l'avenir remplir les missions qui nous sont confiées. En outre, de nouveaux transferts sont annoncés sans le moindre dialogue – je pense aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT). Au surplus, des charges nouvelles nous seront imposées avec cet enchaînement de réformes.

L'acte III de la décentralisation prend donc la forme de trois textes qui s'inscrivent dans une perspective de démantèlement du territoire. Sans compter l'article lyrique sur le Pays basque !

Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui est extrêmement dangereux : il organise l'architecture du pays sur le fait métropolitain, alors que la France comporte un vaste territoire rural qui se sent abandonné ! Il organise la mort des conseils généraux en prévoyant le transfert de toutes leurs compétences aux métropoles. Gouvernés par le fait urbain, ces derniers constitueront une

grande périphérie rurale autour des métropoles dans lesquelles j'ignore comment seront assurées les solidarités territoriales prévues par la loi. La péréquation territoriale assurée actuellement par les conseils généraux va trouver son terme avec le fait métropolitain à partir de 400 000 habitants.

En définitive, ce texte lourd de conséquences et qui s'inscrit dans le cadre de votre réforme du mode de scrutin, suscitera l'incompréhension des électeurs, en particulier dans les campagnes. Je ne me résous pas à voir les départements devenir de vastes communautés de communes rurales dans lesquelles la solidarité ne jouera plus. Voilà pourquoi le groupe UDI s'opposera à ce texte avec la plus grande fermeté.

Mme Michèle Bonneton. Je regrette le découpage de l'ensemble des dispositions en trois parties, ce qui pose un problème de cohérence en donnant la priorité à la croissance métropolitaine et en reportant le débat sur le renforcement des régions et la solidarité des territoires.

L'objectif d'un tel projet de loi doit reposer sur deux principes essentiels à nos yeux : l'affirmation de la démocratie et du lien entre les citoyens et les élus ; le renforcement de la solidarité entre les territoires afin d'impulser la transition écologique. Pour l'heure, nous ne sommes pas convaincus que ce texte poursuit ces objectifs. Plusieurs points posent problème.

D'abord, la superposition administrative ne fait pas l'objet d'une simplification ; il semble même que ce soit l'inverse. De ce fait, il restera toujours difficile pour nos concitoyens de savoir qui porte la responsabilité des politiques menées. Or la responsabilité est un élément essentiel de la démocratie.

Ensuite, le cumul des mandats demeure, ce que nous regrettons. Nous exprimons un autre regret : les élections aux intercommunalités ne se feront pas dans un cadre spécifique et au suffrage universel direct avec scrutin proportionnel.

En ce qui concerne la solidarité territoriale, nous restons convaincus de la nécessité d'une péréquation financière accrue entre les territoires au niveau national, mais aussi régional, pour réduire les inégalités. Nous sommes convaincus de la nécessité d'une réforme de la fiscalité locale intégrant une fiscalité écologique. Les territoires sont indépendants, les espaces urbains ne peuvent pas vivre sans les territoires ruraux et réciproquement, et il faut veiller à ne pas délaisser ces derniers. Monsieur le rapporteur, pouvez-vous nous indiquer comment sera assurée cette solidarité territoriale ?

Nous souhaitons aussi que la région reste l'échelon de mise en œuvre de l'égalité et de la solidarité des territoires avec, en particulier, l'affirmation de leur rôle de chef de file sur les questions économiques et d'aménagement durable du territoire, les schémas économiques, la gestion des pôles de compétitivité, le pilotage des contrats de projet État-région, les fonds européens. Nous demandons que les métropoles ne s'exonèrent pas des schémas régionaux dans ces domaines.

Connaissez-vous, monsieur le rapporteur, les engagements du Gouvernement en la matière ?

Enfin, la compétence en matière de logement, y compris d'urgence, ne doit plus être dispersée. Dans le texte actuel, la métropole pourra recevoir des compétences élargies par convention avec l'État – aide à la pierre, réservation de logements, DALO, hébergement d'urgence –, le département gérant les fonds de solidarité. Or selon les acteurs de terrain, il serait fortement souhaitable, dans un souci de lisibilité et pour faciliter les démarches de nos concitoyens, que l'ensemble des compétences relatives au logement soit regroupé sous une même autorité. Le Gouvernement entend-il déposer un amendement en ce sens ?

M. Alain Chrétien. Vous procédez à un démantèlement total de la loi du 16 décembre 2010, loi courageuse qui s'articulait autour du couple département-région, que nous avons souhaité rapprocher grâce au conseiller territorial, et du couple communes-intercommunalités, qui a permis à ces dernières d'être plus fortes, notamment en milieu rural, comme en témoigne l'adoption de la quasi-totalité des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). Ainsi, entre les régions et le monde rural, les métropoles et les pôles métropolitains s'organisaient librement en fonction des contextes locaux.

Vous avez cassé cette architecture globale et visionnaire avec un premier projet de loi, un monstre juridique tel que vous avez dû le diviser en trois, ce qui n'a apporté aucune clarification. Au final, les trois projets de loi ne proposent aucune vision globale de l'organisation du territoire ni de la répartition des compétences. Celui que nous examinons aujourd'hui prépare le désordre territorial : chaque collectivité négociera ce qu'elle veut avec son autorité de tutelle, région ou département. Quoi que vous en disiez, les négociations qui s'instaureront entre les différents niveaux de collectivités seront des négociations de tutelles : le plus puissant imposera au plus faible ses volontés, et ce sera la fin de la libre administration des collectivités territoriales avec, pour reprendre l'expression de notre collègue André Chassaigne, la création de potentats locaux.

Nous sommes totalement opposés à ce désordre territorial institutionnalisé, sans compter que ce texte comporte aussi des « objets juridiques non identifiés » comme les métropoles de Paris, d'Aix-Marseille ou de Lyon ! Vous qui vous faites les chantres de la concertation et de la décentralisation, pourquoi ne donnez-vous pas la possibilité aux élus locaux de s'organiser comme ils le souhaitent ?

Mme Frédérique Massat. Ce texte attribue une partie des compétences en matière d'énergie aux régions et aux métropoles ; or nous pensons qu'il serait intéressant d'attendre l'examen de la loi sur la transition énergétique pour avoir un débat plus approfondi sur la gouvernance. En effet, si les plans climat ne posent pas de problème, le transfert de la distribution d'énergie électrique, ainsi que plusieurs autres sujets importants, peuvent faire l'objet de textes d'ici à la fin de l'année. C'est l'objet des amendements que nous avons déposés.

M. Alain Suguenot. Ce projet de loi devrait être intitulé « projet de loi visant à enterrer l'action publique et à mettre en place une nouvelle féodalité : les métropoles ».

Dans un contexte de baisse des dotations de l'État – 4,5 milliards sur les deux années à venir – et de perte d'efficacité du millefeuille administratif, la loi de 2010 avait le mérite de simplifier notre organisation territoriale. Or après l'adoption du binôme pour les élections cantonales, ce texte rétablit la clause générale de compétence, ce qui n'est pas la meilleure solution.

Au-delà des clivages politiques, la moindre des choses aurait été de trouver de vraies solutions aux difficultés de nos territoires. Pour le tourisme, par exemple, la compétence reste départementale, régionale et communale, et l'existence des comités départementaux du tourisme (CDT) et des comités régionaux du tourisme (CRT) aboutit à dépenser deux fois l'argent du contribuable. Je note en outre que personne ne parle du pays, structure qui apporte pourtant une cohérence et donne la parole aux élus locaux.

M. le rapporteur pour avis. La loi antérieure qui prévoyait la suppression des conseillers généraux et une forme de fusion non aboutie entre régions et départements avec des conseillers uniques créait des confusions importantes en mélangeant les domaines d'intervention. S'il convenait de mettre de l'ordre en matière d'attribution des compétences exercées par les uns et les autres, la solution proposée n'était pas la bonne.

Les trois textes ont précisément comme objectif de prendre acte d'un certain nombre d'évolutions territoriales. En l'occurrence, le fait métropolitain s'impose à nous, et il est important de lui donner force de loi. Les métropoles participent en effet au développement économique du territoire et doivent disposer des atouts nécessaires à leur action, de la même façon que d'autres collectivités seront amenées à exercer d'autres fonctions. Il s'agit bien d'un troisième acte de la décentralisation. Monsieur Sauvadet, nous ne pouvons que nous féliciter que les préfets n'aient plus à donner d'avis *a priori* aux décisions prises par les élus locaux.

Monsieur Chassaigne, nous avons besoin de métropoles fortes, avec des compétences claires, afin de mettre fin à ces valses-hésitations permanentes. En tant qu'élu d'une petite commune, je sais qu'obtenir une réponse de la part du bon acteur au bon niveau relève du parcours du combattant. Il était plus que temps de faire évoluer des structures aujourd'hui inadaptées. Cela vaut tant pour la région lyonnaise que pour la région marseillaise, l'agglomération parisienne et l'Île-de-France.

II.— EXAMEN DES ARTICLES

Les amendements déposés en Commission des affaires économiques sont consultables sur cette page du site internet de l'Assemblée nationale : http://recherche2.assemblee-nationale.fr/amendements/resultats.jsp?NUM_INIT=1120&LEGISLATURE=14&ORGANE=Affaires%20%E9conomiques

La Commission en vient à l'examen des articles.

TITRE I^ER

CLARIFICATION DES COMPÉTENCES
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET COORDINATION DES ACTEURS

CHAPITRE II

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES CHEFS DE FILE, LA CONFÉRENCE TERRITORIALE DE L'ACTION PUBLIQUE ET LE PACTE DE GOUVERNANCE TERRITORIALE

Section 1

Les collectivités territoriales chefs de file

Article 3

(article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales)

Désignation de collectivités chefs de file pour l'exercice de certaines compétences

A. – LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales créé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales définit les schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services entre les départements et les régions. Ces schémas fixent les délégations de compétences entre la région et les départements, l'organisation de leurs interventions financières respectives et les conditions d'organisation et de mutualisation des services. Il porte essentiellement sur les compétences en matière de développement économique, de construction, de transports, d'aménagement des territoires ruraux et d'actions environnementales.

Cet article prévoit également la création d'une instance de concertation entre la région et les départements dénommée « conférence des exécutifs ». Dans tous les domaines nécessitant une harmonisation entre les deux niveaux de collectivités, cette instance doit permettre de faciliter la concertation et la coordination des actions.

B. – LE CONTENU DU PROJET DE LOI

Le présent article **définit la notion de chef de file** afin de clarifier l'action publique locale, conformément au cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution qui dispose que « *lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune* ». Les régions deviennent chefs de file en matière de développement économique et d'organisation des transports. Les départements sont désignés chefs de file en matière d'action sociale et de développement social, d'autonomie des personnes, d'aménagement numérique et de solidarité des territoires. Les communes, ou l'EPCI à fiscalité propre auquel elles ont transféré leurs compétences, sont, enfin, désignées chefs de file pour les compétences relatives à l'amélioration de la qualité de l'air et à la mobilité durable.

Le Sénat a étendu le champ des compétences pour lesquelles les régions exercent le rôle de chefs de file :

– à l'aménagement et au développement durable du territoire ;

– à la biodiversité ;

– à la transition énergétique ;

– à l'innovation ;

– à l'internationalisation des entreprises.

Il a également adopté un amendement substituant, au sein des compétences concernées, la complémentarité des modes de transport à l'organisation des modes de transport.

Le tourisme a été supprimé de la liste des compétences pour lesquelles les départements sont chefs de file.

Par ailleurs, le principe d'absence de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre a été réaffirmé.

Enfin, il a été prévu que les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs groupements pour l'exercice des compétences mentionnées au présent article sont débattues par la conférence territoriale de l'action publique.

C. – LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission est favorable à la notion de chef de file, qui permet de clarifier l'exercice des compétences partagées entre plusieurs catégories de collectivités territoriales.

S'agissant des compétences des régions, elle a estimé que, si leur intervention dans les domaines de la transition énergétique, de l'internationalisation des entreprises et de la complémentarité des modes de transport est légitime, il convient cependant que celle-ci s'inscrive dans les orientations fixées au plan national. En particulier, en matière de transition énergétique, notion qui n'est pas encore définie au plan juridique, il est nécessaire d'attendre les résultats de la concertation actuelle, lancée à l'initiative du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, et qui seront prochainement traduits dans un projet de loi.

Par ailleurs, la transition énergétique concerne les politiques relatives à l'habitat et à la mobilité durable, confiées à la commune par le présent article. Attribuer à la région une compétence en matière de transition énergétique pourrait donc créer un risque de conflit de compétences. La politique énergétique s'appuyant sur le principe de péréquation nationale des tarifs de l'électricité, qui ne doit pas être remis en cause, il convient de conserver une politique nationale cohérente.

Votre commission a donc adopté, sur proposition de son président, un amendement qui prévoit que la région contribue à la réussite de la transition énergétique, à l'internationalisation des entreprises et à la complémentarité des modes de transport, au lieu d'agir en tant que chef de file dans l'exercice de ces compétences.

*
* *

La Commission examine tout d'abord, en discussion commune, les amendements CE 17, CE 19 et CE 22 de M. François Brottes.

M. le président François Brottes. Le texte issu du Sénat peut être préjudiciable à la réussite de la transition énergétique, qui n'est pas une notion stabilisée sur le plan normatif. Cela concerne la production, la consommation, la distribution, le stockage. Ce concept vise à nous faire passer d'une grande dépendance énergétique à une production plus vertueuse et plus sobre.

En matière d'électricité, notre organisation est cohérente grâce à la péréquation nationale qui permet à chacun de nos concitoyens de payer l'unité au même prix quel que soit son lieu de consommation. Le coût du transport de l'électricité comme celui de la distribution dans les réseaux sont péréqués dans le cadre du monopole de Réseau de transport d'électricité (RTE) pour le transport

haute tension, d'Électricité Réseau Distribution France (ERDF) pour la distribution, et d'Électricité de France (EDF) pour la production d'énergie nucléaire notamment. Depuis la loi de 1946, quelques régies d'électricité existent mais les concessions de distribution ne sont pas remises en cause. Dans ce contexte, si une métropole s'arrogeait le droit de devenir autorité organisatrice ou de distribution, cela signifierait la fin de notre système national de péréquation. En outre, la compétence du chef de file pourrait être problématique dans la mesure où celui-ci aurait en quelque sorte un droit de veto sur ce que peuvent faire ou ne pas faire les autres collectivités.

C'est pourquoi, dans un domaine où il est essentiel de promouvoir des initiatives visant par exemple à accélérer le déploiement de bornes pour les voitures électriques, à isoler les bâtiments, à produire de la chaleur par méthanisation ou chaufferie bois, etc., il me semble important de ne pas instaurer de tutelle. À défaut, un certain nombre de projets de communes rurales pourraient ne pas être acceptés par le chef de file.

Ainsi, ces amendements visent à retirer de ce texte tout ce qui participe d'une forme de démantèlement de notre dispositif de production et de distribution d'énergie. Cela étant, ils n'excluent pas la possibilité pour les métropoles de prendre des initiatives en matière de réseau de chaleur, qui ne porteront pas atteinte au dispositif d'ensemble. Au final, ces amendements visent à conserver notre modèle national.

M. le rapporteur pour avis. Avis favorable.

M. Alain Chrétien. Je pense nécessaire de définir la transition énergétique. Est-elle la réduction de la consommation, la mixité des modes de production, ou les deux à la fois ?

M. David Habib. L'article 45 *sexies* sur le pôle d'aménagement et de coopération du Pays basque n'a pas sa place dans un tel texte. On ne peut pas consacrer un article à un demi-département ! Au demeurant, cet article est anticonstitutionnel puisqu'il prévoit de transformer une association en syndicat mixte.

Enfin, attribuer à un syndicat mixte des compétences exercées par la région, les départements, les communautés d'agglomération, est une erreur ! Cette démarche, portée par deux parlementaires seulement, ne rencontre l'adhésion ni du président du conseil général, ni celle des présidents des communautés d'agglomération, ni celle du président du conseil régional des Pyrénées-Atlantiques.

M. Éric Straumann. Ces amendements auront-ils une incidence sur le fonctionnement des entreprises locales de distribution (ELD) ?

M. le président François Brottes. À ce stade, je propose le statu quo.

M. Antoine Herth. Et s'agissant de la distribution de l'eau ?

M. François Brottes. Les amendements ne concernent que l'énergie.

Pour tout ce qui est issu de la loi de 1946 et qui concerne Strasbourg, Grenoble, Bordeaux, etc., nous proposons le statu quo.

Le Sénat a écrit que les régions devaient être chefs de file en matière de transition énergétique comme d'internationalisation des entreprises. Je pense que les régions ne peuvent pas avoir le monopole de l'internationalisation des entreprises, car je ne vois pas comment elles pourraient le faire, ni le monopole de quelque chose qui n'est pas défini, à savoir la transition énergétique, qui va de la production à la consommation. C'est pourquoi l'amendement CE 17 propose que la région « contribue à la réussite de la transition énergétique, à l'internationalisation des entreprises et à la complémentarité des modes de transports. »

M. François Sauvadet. Si je comprends bien, vous souhaitez préserver la structuration actuelle de nos syndicats territoriaux d'électricité, monsieur Brottes ! Pour une fois, je soutiens votre démarche !

La Commission ***adopte*** *l'amendement CE 17.*

En conséquence, les amendements CE 19 et CE 22 ***tombent****.*

La Commission émet un avis ***favorable*** *à l'adoption de l'article 3* ***modifié****.*

TITRE II

L'AFFIRMATION DES MÉTROPOLES

CHAPITRE I^ER

LES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES À L'ÎLE-DE-FRANCE

Section 2

Grand Paris Métropole

Article 12 (Supprimé)

Création de Grand Paris Métropole

Section 3

Logement en Île-de-France

Article 13 (Supprimé)

Création du Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en Île-de-France

Article 13 bis *(nouveau)*

Fusion des quatre établissements publics fonciers de l'État de la région d'Île-de-France

A. – LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 321-1 du code de l'urbanisme définit les missions et les compétences des établissements publics fonciers (EPF) de l'État. Les EPF de l'État sont des établissements publics à caractère industriel et commercial, créés par un décret en Conseil d'État qui détermine leur périmètre de compétence. Ces établissements mettent en œuvre des stratégies foncières dans l'objectif de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Ces stratégies doivent contribuer à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat.

On compte actuellement quatorze établissements publics fonciers de l'État, caractérisés par une grande variété de périmètres d'intervention. Ceux-ci peuvent en effet être régionaux (établissements publics fonciers de l'État de Lorraine, Île-de-France, Ouest-Rhône-Alpes, PACA, Corse, Nord-Pas-de-Calais, Poitou-Charentes, Bretagne, Languedoc-Roussillon), interrégionaux (établissement public foncier de l'État de Normandie, qui regroupe les périmètres de la Haute-Normandie et de la Basse-Normandie), départementaux ou supra-départementaux (établissements publics fonciers de l'État des Yvelines, des Hauts-de-Seine, du Val d'Oise et de Vendée). Plusieurs établissements publics fonciers de l'État peuvent ainsi coexister au sein d'une même région.

B. – LE CONTENU DU PROJET DE LOI

L'article 45 du projet de loi initial proposait de n'autoriser la création que d'un établissement public foncier de l'État par région, afin de répondre à un double objectif de bonne gestion et d'efficacité de l'action publique.

La commission des lois du Sénat a rejeté l'article 45 car elle a estimé que les dispositions concernées mériteraient de figurer dans le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Saisie pour avis, la commission des affaires économiques a adopté, sur proposition de son rapporteur M. Claude Dilain, un amendement tendant à créer un article additionnel après l'article 13 et concernant uniquement la région d'Île-de-France. Adopté en séance, l'article 13 *bis* modifie l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, en prévoyant que la région d'Île de France compte un seul établissement public foncier de l'État, ce qui implique la fusion des quatre établissements publics fonciers actuels au sein de celui disposant du plus grand périmètre d'action, l'EPF Île de France.

C. – LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur est favorable à la fusion des quatre EPF de l'État de la région d'Île de France, qui permettra d'assurer une plus grande cohérence des actions foncières à l'échelle régionale et renforcera l'efficacité de la politique du logement.

Sur proposition du rapporteur, votre commission a adopté un amendement substituant au délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi la date du 31 décembre 2015 au plus tard pour la mise en œuvre de la fusion. En effet, la fixation de cette date offrira plus de lisibilité aux acteurs concernés et évitera d'avoir à procéder deux fois au renouvellement du conseil d'administration du nouvel EPF, en raison de la tenue des élections départementales et régionales au printemps 2015.

*

* *

La Commission examine l'amendement CE 25 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. L'article 13 *bis*, introduit par le Sénat, prévoit la fusion des quatre établissements publics fonciers de l'État en Île-de-France au sein de celui disposant du périmètre le plus large. Le Sénat a parallèlement supprimé l'article 45 qui prévoyait qu'il ne pourrait être créé qu'un seul établissement public foncier de l'État par région. L'alinéa 5 de l'article 13 *bis* dispose que la fusion se fera « dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi ». Je propose quant à moi de fixer une date, en l'occurrence le 31 décembre 2015, pour plus de précision et pour ne pas exclure la possibilité qu'elle s'effectue avant cette date.

M. Jean-Luc Laurent. Je soutiens cette idée, surtout si elle est complétée par les termes « au plus tard » pour ne pas donner le sentiment d'une date butoir. Cet amendement est judicieux en raison du calendrier électoral – les assemblées territoriales seront renouvelées au printemps 2015 et il convient d'éviter de désigner deux fois les membres du conseil d'administration de l'établissement public foncier d'Île-de-France – et de la nécessité de donner un cadre pour l'ensemble des acteurs. Poser un délai permettra à ceux-ci de dialoguer avec les établissements publics fonciers départementaux existants afin de définir la bonne organisation et la nature des interventions de la future agence régionale. M. Daniel Goldberg et moi-même avons soutenu la création de celle-ci pour accroître les moyens permettant de résoudre la crise du logement en Île-de-France.

M. Daniel Goldberg. Les justifications de l'article 13 *bis* et de l'amendement de notre rapporteur – désormais sous-amendé – se lisent dans l'exposé des motifs des amendements CE 1, CE 2 et CE 3, qui n'ont pas été défendus, mais qui proclament que le logement « mérite une action convergente et consensuelle des puissances publiques ». Pour ce faire, il y a lieu de mutualiser l'action des quatre établissements publics fonciers d'État agissant en Île-de-France. L'amendement CE 2 prévoyait de transformer les établissements publics fonciers d'État en établissements publics fonciers locaux : ces derniers sont utiles dans une organisation départementale, mais si l'on veut que l'État puisse agir pour résorber la crise francilienne du logement, il doit disposer de ses propres outils.

M. le rapporteur pour avis. Comme me l'avait suggéré M. Jean-Luc Laurent, je vous propose de retenir la formule « au plus tard le 31 décembre 2015 ».

La Commission ***adopte*** *l'amendement* ***sous-amendé****.*

La Commission émet un avis ***favorable*** *à l'adoption de l'article 13* bis ***modifié****.*

CHAPITRE II
LES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES À LA MÉTROPOLE DE LYON

Article 20
(articles L. 3611-1 à L. 3611-3, L. 3621-1 à L. 3621-4, L. 3631-1 à L. 3631-8, L. 3632-1 à L. 3632-4, L. 3633-1 à L. 3633-4, L. 3641-1 à L. 3641-9, L. 3642-1 à L. 3642-4, L. 3651-1 à L. 3651-4, L. 3661-1, L. 3662-1 à L. 3662-12, L. 3663-1 à L. 3663-6 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales)

Statut de la Métropole de Lyon

A. – LE CONTENU DU PROJET DE LOI

Le présent article prévoit la création, en application de l'article 72 de la Constitution, d'une collectivité à statut particulier dénommée « Métropole de Lyon », résultant de la fusion de la communauté urbaine de Lyon et de la portion du département du Rhône située sur le territoire métropolitain.

La métropole comprendra un conseil de la Métropole, composé de conseillers métropolitains ainsi que des conférences territoriales des maires au rôle consultatif et une conférence métropolitaine chargée de la coordination.

S'agissant des compétences, le projet initial prévoit que la Métropole de Lyon exerce de plein droit, en lieu et place des communes situées sur son territoire des compétences en matière de :

– développement et aménagement économique, social et culturel, ce qui inclut la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire, les actions de développement économique et la promotion du tourisme ;

– aménagement de l'espace métropolitain : schéma de cohérence territoriale (SCOT), plan local d'urbanisme (PLU), création et réalisation de zones d'aménagement concerté (ZAC) et constitution de réserves foncières ;

– politique locale de l'habitat : programme local de l'habitat, politique du logement, actions en faveur du logement social, amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;

– politique de la ville ;

– gestion des services d'intérêt collectif ;

– protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie, ce qui inclut notamment l'élaboration du plan climat énergie territorial, la concession de la distribution publique d'électricité et de gaz, la

création et l'entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables ;

La Métropole de Lyon exerce également les compétences du département dans son périmètre.

Par ailleurs, la Métropole pourra exercer certaines compétences par délégation :

– des compétences déléguées par la région Rhône-Alpes ;

– dans le domaine du logement, l'État pourra déléguer par convention à la Métropole qui en fait la demande l'ensemble des cinq compétences suivantes : l'attribution des aides à la pierre ; la gestion du contingent préfectoral ; la gestion de la garantie du droit à un logement décent et indépendant ; le droit de réquisitionner des locaux vacants ; la gestion des dispositifs concourant à l'hébergement des personnes sans domicile ou éprouvant des difficultés à se loger en raison de leurs ressources.

Le Sénat a élargi les compétences exercées de plein droit par la Métropole de Lyon en lieu et place des communes :

– en matière de développement économique, à la participation aux sociétés visées au 8° de l'article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales et aux actions contribuant à la promotion et au rayonnement du territoire et de ses activités ;

– aux programmes de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et aux programmes de recherche ;

– aux fonctions d'autorité organisatrice de l'énergie ;

– à la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des réseaux de chaleur ou de froid urbains d'intérêt métropolitain.

B. – LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Comme il l'a indiqué dans l'exposé général du présent rapport, votre rapporteur salue la création de la Métropole de Lyon, qui s'est appuyée sur une forte volonté des élus locaux de mener à bien le projet métropolitain.

Sur proposition de votre rapporteur, votre commission a adopté un amendement précisant que lorsque la Métropole de Lyon participe au capital des sociétés visées au 8° de l'article L. 4211-1, cette participation prend en compte les orientations définies par le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) prévu par le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires.

Les sociétés visées au 8° de l'article L. 4211-1 de code général des collectivités territoriales sont actuellement les sociétés de développement régional et les sociétés de financement interrégionales ou régionales, ainsi que les sociétés d'économie mixte. Le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires prévoit d'inclure les sociétés ayant pour objet l'accélération du transfert de technologies (SATT). Les questions de la participation des métropoles de droit commun à ces sociétés et de l'articulation de leurs actions de développement économique avec celles de la région seront traitées dans le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, qui n'abordera pas en revanche le cas de la Métropole de Lyon, en raison de son statut particulier.

Votre commission a également adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement prévoyant que le président de la conférence territoriale des maires de la métropole de Lyon est l'un des membres de cette conférence élu en son sein et non le président du conseil de la métropole.

Concernant les compétences exercées par la Métropole en matière d'énergie, votre commission a adopté plusieurs amendements du président visant à maintenir la cohérence du dispositif national de production et de distribution ainsi que la possibilité d'initiatives communales. L'exercice de plein droit par la métropole de Lyon de la compétence d'autorité organisatrice de l'énergie, ainsi que de la concession de la distribution publique d'électricité et de gaz ont été supprimés. Un amendement prévoyant que la métropole de Lyon exerce la compétence en matière de création et d'entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables uniquement pour des activités de soutien a été adopté.

*
* *

La Commission étudie l'amendement CE 24 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à modifier un aspect de la gouvernance de la métropole de Lyon. Celle-ci prévoit la création d'une conférence territoriale des maires au rôle consultatif ; l'article 20 du projet de loi précise qu'elle sera présidée de droit par le président de la métropole, mais il me semble plus judicieux que cette responsabilité échoie à un président désigné par les maires concernés et choisi en leur sein.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CE 6 de Mme Marie-Lou Marcel et CE 21 du rapporteur pour avis.

Mme Marie-Lou Marcel. Je défendrai également l'amendement CE 7 à l'article 31, car il soulève la même question.

L'amendement CE 6 porte sur la compétence de la métropole de Lyon. L'alinéa 76 de l'article 20 prévoit que celle-ci pourra prendre une participation dans le capital de sociétés. Il convient de préciser qu'en matière de financement, les entreprises ont avant tout besoin que les interventions publiques soient lisibles ; c'est dans cette optique qu'a été créée la banque publique d'investissement (BPI) et qu'elle a été organisée en entités régionales. La BPI et les régions mettent en place des plates-formes rassemblant l'ensemble de leurs dispositifs, afin de professionnaliser les équipes et de réduire les délais de décision. Or le texte du Sénat donne la possibilité à la métropole de Lyon – et aux autres métropoles, ce qui justifie le dépôt de mon amendement CE 7 – de participer au capital des sociétés d'investissement et des sociétés de financement régionales ou interrégionales, ce qui va à l'encontre des principes ayant présidé à la création de la BPI. Cet amendement propose donc de ne pas conférer cette compétence aux métropoles.

M. le rapporteur pour avis. Madame Marcel, je vous suggère que nous isolions le cas de la métropole de Lyon qui dispose d'un statut particulier, en outre, un texte ultérieur traitera de la relation entre les métropoles de droit commun et les régions. Ainsi, je vous propose que l'on retienne votre amendement CE 7 qui concerne les métropoles de droit commun, mais que vous retiriez votre amendement CE 6 au profit de mon amendement CE 21 qui permet à la métropole de Lyon d'entrer dans le capital des sociétés de développement économique de son territoire, sous réserve que sa démarche s'inscrive dans le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation des entreprises (SRDEII). Cette condition vise à ce que les métropoles s'inscrivent dans le cadre de la politique définie par la région, qui détient le rôle de chef de file dans ce domaine.

Mme Marie-Lou Marcel. Je suis disposée à retirer mon amendement, monsieur le rapporteur, mais ce que vous proposez permettrait à la métropole de Lyon de financer les entreprises.

M. le rapporteur pour avis. Oui, mais sous réserve que son action soit compatible avec le SRDEII et soit donc encadrée par le chef de file qu'est la région.

M. le président François Brottes. J'avais regretté, au moment du débat sur la création du Grand Paris, que l'on permette à des collectivités publiques d'acquérir des entreprises. Néanmoins, madame Marcel, la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris a ouvert la possibilité à la Société du Grand Paris (SGP) de prendre de nombreuses initiatives qui étaient interdites à d'autres collectivités publiques. Cela m'avait choqué, car on créait ainsi un déséquilibre dans l'ensemble du territoire. Si l'on n'étend pas ces facultés aux métropoles, le Grand Paris restera le seul à disposer de ces compétences, utiles à l'aménagement du

territoire. Il faut donc opérer un rééquilibrage entre métropoles, ce que permet l'amendement du rapporteur.

M. le rapporteur pour avis. C'est le deuxième texte de loi sur la décentralisation qui tranchera la question de la reconnaissance aux métropoles de droit commun d'un rôle dans le développement économique. La métropole de Lyon étant une collectivité de droit nouveau, nous ne pourrons pas nous pencher sur son cas lors de l'examen du prochain projet de loi, d'où le dépôt de mon amendement CE 21.

Mme Audrey Linkenheld. Il serait dommage que la métropole lyonnaise puisse accorder des aides économiques supplémentaires à celles de la région – quand bien même elle s'inscrirait dans le SRDEII, ce qui me semble bien le minimum –, mais que d'autres métropoles et agglomérations n'aient pas accès à cette faculté. Cela créerait un biais regrettable dans la concurrence que se livrent les territoires pour attirer les investisseurs et les entreprises, et donc une rupture d'égalité, préjudiciable à la solidarité nationale.

M. le rapporteur pour avis. Il ne s'agit que d'un problème de chronologie de texte ; la question de la capacité des métropoles de droit commun à entrer dans le capital des sociétés d'accélération de transfert de technologies (SATT) sera réglée par le deuxième projet de loi qui traitera des compétences des régions et de leurs associations avec certains acteurs locaux. En revanche, ce texte ne reviendra pas sur les collectivités de plein exercice, catégorie à laquelle appartient la métropole de Lyon ; il est donc important de décider maintenant des compétences de la métropole lyonnaise.

M. Alain Chrétien. La métropole de Lyon illustre bien les difficultés nées de la création de collectivités de droit spécial – ce processus aboutissant au développement d'un droit local comme en Alsace-Moselle. Il est également regrettable d'examiner une réforme découpée en trois projets de loi, car il y aura forcément des dispositions du deuxième texte qui se trouveront en contradiction avec celles adoptées dans le premier. Enfin, le SRDEII possédera une valeur normative, si bien que les tribunaux administratifs pourront annuler une disposition d'une métropole ne respectant pas le SRDEII, incarnation de la tutelle de la région.

M. le président François Brottes. La loi sur le Grand Paris a donné lieu à un découplage majeur, puisque le législateur a conféré des pouvoirs très importants à l'Île-de-France, sans se préoccuper de l'impact que ce texte aurait dans le reste du pays. Monsieur Chrétien, vous nous demandez de ne pas faire une loi spécifique pour Lyon – et je suis plutôt en accord avec votre requête –, mais le Grand Paris a constitué un précédent fâcheux. Sans ce précédent, la proposition de Mme Marcel respecterait l'égalité entre les métropoles, mais si on l'accepte, seul Paris disposera de cette compétence.

Mme Audrey Linkenheld. La réglementation actuelle oblige déjà une agglomération voulant verser une aide économique à demander l'autorisation de la région. Cette exigence ne résulte pas de la décentralisation, mais de la délégation de compétence des aides économiques. Le SRDEII n'a donc pas pour conséquence de créer une tutelle de la région sur d'autres collectivités.

M. le président François Brottes. Madame Linkenheld, le débat ne concerne pas les aides économiques, mais la participation et le rachat d'entreprises. Cette faculté existe pour le Grand Paris, mais pas pour les autres métropoles.

M. le rapporteur pour avis. Cette possibilité existe déjà pour les collectivités, mais un décret en Conseil d'État est nécessaire pour les y autoriser ; or le deuxième projet de loi confère à la région le rôle de chef de file dans le domaine du développement économique, ce qui permettra aux collectivités de décider plus rapidement d'entrer dans le capital d'une entreprise.

Mme Marie-Lou Marcel. J'accepte de retirer mon amendement CE 6, mais l'amendement du rapporteur multiplie les interventions et les interlocuteurs, alors que le législateur a souhaité donner un interlocuteur unique – la région – à la BPI.

L'amendement CE 6 est ***retiré****.*

La Commission ***adopte*** *l'amendement CE 21.*

La Commission en vient à l'amendement CE 29 du président de la Commission.

M. le président François Brottes. Cet amendement a pour objet de maintenir la cohérence de la distribution et du transport de l'énergie.

M. le rapporteur pour avis. Avis favorable.

La Commission ***adopte*** *l'amendement CE 29.*

La Commission examine l'amendement CE 27 du président de la Commission.

M. le rapporteur pour avis. Avis favorable.

Mme Corinne Erhel. Je ne comprends pas la cohérence entre la suppression de compétences en matière d'énergie, d'électricité et de gaz à la métropole de Lyon d'une part, et la volonté d'articuler le rôle dévolu aux métropoles et aux régions dans ces matières dans le deuxième projet de loi, d'autre part.

M. le président François Brottes. Ces deux questions n'ont rien à voir entre elles, puisque les amendements CE 29 et CE 27 visent à ne pas préempter l'organisation de la distribution et de l'irrigation de l'énergie à travers le pays, pour qu'elle puisse être arrêtée par un texte général pour l'ensemble des métropoles.

La Commission ***adopte*** *l'amendement CE 27.*

La Commission en vient à l'amendement CE 20 du président de la Commission.

M. le rapporteur pour avis. Avis favorable.

La Commission ***adopte*** *l'amendement CE 20.*

La Commission émet un avis ***favorable*** *à l'adoption de l'article 20* ***modifié****.*

Article 30

(articles L. 5218-1 à L. 5218-5 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales)

Création de la Métropole d'Aix-Marseille-Provence

A. – LE CONTENU DU PROJET DE LOI

Le présent article institue la Métropole d'Aix-Marseille-Provence, nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à compter du 1er janvier 2016, le Sénat ayant repoussé le délai d'un an.

La Métropole d'Aix-Marseille-Provence regroupe les communes aujourd'hui membres de six intercommunalités : la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole ; la communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence ; la communauté d'agglomération Salon Étang de Berre Durance ; la communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Étoile ; le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence ; la communauté d'agglomération du Pays de Martigues.

La Métropole d'Aix-Marseille-Provence demeure un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre soumis au régime des métropoles de droit commun, tel que défini à l'article 31 du présent projet de loi. Elle présente toutefois certaines particularités, notamment le fait que les conseils de territoires, organes consultatifs dans le régime de droit commun, puissent exercer par délégation certaines compétences de la métropole.

La Métropole d'Aix-Marseille-Provence exerce les compétences des EPCI auxquels elle se substitue.

Le conseil de Métropole d'Aix-Marseille-Provence peut déléguer à un conseil de territoire, avec l'accord de celui-ci, l'exercice de compétences qui lui ont été transférées par ses communes membres, à l'exception de certaines compétences, dans les domaines suivants :

– la création, l'aménagement et la gestion de zones d'activités ;

– l'aménagement et l'urbanisme (SCOT, PLU, création et réalisation de ZAC) ;

– les transports ;

– le logement (PLH, actions de résorption et de réhabilitation de l'habitat insalubre)

– l'énergie (plans métropolitains de l'environnement, de l'énergie, et du climat, plans climat-énergie territoriaux, concession de la distribution publique d'électricité, création, aménagement entretien et gestion des réseaux de chaleur ou de froid urbains).

B. – LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Comme il l'a indiqué dans l'exposé général du présent rapport, **votre rapporteur est favorable à la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, qui relève de l'intérêt général et permettra d'encourager le développement des territoires concernés**.

Votre commission a adopté un amendement tendant à supprimer la concession de la distribution publique d'électricité et de gaz de la liste des compétences pouvant être déléguées aux conseils de territoire, par cohérence avec l'amendement similaire adopté à l'article 31.

*

* *

La Commission aborde l'amendement CE 15 du président de la Commission.

M. le rapporteur pour avis. Avis favorable.

*La Commission **adopte** l'amendement CE 15.*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 30 **modifié**.*

CHAPITRE IV
LA MÉTROPOLE

Article 31
(art. L. 5217-1 à 5217-8 et L. 5217-9 à L. 5217-20 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales)

Modification du régime des métropoles de droit commun

A. – LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales, créé par la loi du 16 juillet 2010, dispose que les EPCI formant un ensemble de plus de 5 000 000 habitants et les communautés urbaines peuvent obtenir le statut de métropole.

Les métropoles exercent des compétences de plein droit en lieu et place des communes. Ces compétences concernent le développement et l'aménagement économique, social et culturel, l'aménagement de l'espace métropolitain, la politique locale de l'habitat, la politique de la ville, la gestion des services d'intérêt collectif, la protection et la mise en valeur de l'environnement et la politique du cadre de vie.

Les métropoles exercent également de plein droit sur leur périmètre des compétences en lieu et place des départements, en matière de transports scolaires, de gestion des routes classées dans le domaine public départemental et de promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques.

Enfin, elles exercent en lieu et place de la région les compétences relatives à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques.

Au moyen de conventions, les métropoles peuvent exercer des compétences déléguées par les départements (notamment en matière de tourisme, d'action sociale) et par les régions (notamment en matière de développement économique et d'entretien des lycées). L'État peut déléguer aux métropoles l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures.

B. – LE CONTENU DU PROJET DE LOI

Dans le projet initial, un double critère démographique était fixé pour la création d'une métropole : un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine au sens de INSEE de plus de 500 000 habitants. Le Sénat a adopté un amendement relevant le critère démographique de l'aire urbaine à plus de 650 000 habitants.

La formation des métropoles au sens du présent article est automatique : dès lors qu'un EPCI remplit ce critère, la création d'une métropole est prononcée par décret.

Le régime de compétences reprend principalement le contenu de la loi du 16 juillet 2010, en ajoutant quelques nouveautés. Concernant les compétences exercées en lieu et place de la commune, les transferts de compétences ont été élargis en matière de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie. Concernant les compétences exercées en lieu et place des départements, les transferts ont été principalement élargis en matière d'action sociale. Aucun transfert de compétences des régions n'est prévu. Les transferts ne pourront s'exercer que par voie conventionnelle.

En matière de logement, le projet de loi initial disposait que l'État pourrait déléguer par convention aux métropoles un bloc insécable de compétences :

– l'attribution des aides à la pierre ;

– la gestion des réservations de logement ;

– la garantie du droit à un logement décent et indépendant

– les procédures de réquisition ;

– la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement.

Le Sénat a supprimé la délégation par l'État à la métropole des trois dernières de ces compétences.

Il a d'autre part étendu les compétences en matière de développement et d'aménagement aux actions de restructuration et de rénovation urbaine.

Enfin, de nouvelles compétences ont été introduites :

– le rôle de chef de file dans la gouvernance pour l'aménagement des gares d'intérêt national situées sur le territoire métropolitain ;

– l'organisation de la transition énergétique ;

– la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des réseaux de chaleur ou de froid urbains.

C. – LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur salue la meilleure reconnaissance institutionnelle du fait métropolitain résultant du présent projet de loi. Les métropoles jouent un rôle essentiel dans le développement économique du territoire et doivent disposer des instruments nécessaires à leur action.

S'agissant des compétences, votre commission a adopté un amendement tendant à supprimer de la liste des compétences exercées de plein droit par les métropoles en lieu et place des communes l'organisation de la transition énergétique et la concession de la distribution d'électricité et de gaz. Elle a également adopté un amendement prévoyant que les métropoles exercent la compétence en matière de création et d'entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables uniquement pour des activités de soutien. Comme les amendements adoptés à l'article 20 pour la Métropole de Lyon, ils visent à maintenir la cohérence du dispositif national de production et de distribution ainsi qu'à conserver la possibilité d'initiatives communales.

Dans une même perspective, votre commission a adopté un amendement supprimant la substitution de la métropole à la commune au sein du syndicat de communes ou du syndicat mixte en charge de la distribution publique d'électricité.

Par ailleurs, votre commission a adopté un amendement supprimant la possibilité pour les métropoles de droit commun de participer aux sociétés visées au 8° de l'article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales. Sont actuellement concernées la participation au capital des sociétés de développement régional et des sociétés de financement interrégionales ou régionales, ainsi que des sociétés d'économie mixte. Le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires prévoit d'inclure les sociétés ayant pour objet l'accélération du transfert de technologies (SATT). Les questions de la participation des métropoles de droit commun à ces sociétés et de l'articulation des actions de développement économique avec celles de la région seront traitées dans le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires.

*

* *

La Commission étudie l'amendement CE 7 de Mme Marie-Lou Marcel.

M. le président François Brottes. Après le retrait de votre amendement CE 6, acceptez-vous de faire de même pour celui-ci par souci de cohérence, madame Marcel ?

Mme Marie-Lou Marcel. Je maintiens cet amendement qui concerne l'ensemble des métropoles.

M. le rapporteur pour avis. J'émets un avis favorable, car cette proposition entre bien dans le cadre du deuxième projet de loi, qui intéressera les métropoles de droit commun.

M. le président François Brottes. Cet amendement a pour objet de supprimer l'existence d'une compétence pour les métropoles en matière de

développement économique. Devons-nous donc faire de même pour Lyon, alors que nous ne lui avons pas ôté cette faculté ?

Mme Marie-Lou Marcel. Je ne comprends en effet toujours pas pourquoi l'amendement CE 7 serait adopté, alors que l'on m'a demandé de retirer l'amendement CE 6.

M. le président François Brottes. Moi non plus.

Mme Marie-Lou Marcel. Les deux amendements étaient cohérents puisqu'ils visaient à ne reconnaître cette compétence ni pour Lyon ni pour l'ensemble des métropoles.

M. le rapporteur pour avis. Il existe une différence majeure entre les métropoles selon qu'elles relèvent du droit commun – et appartiennent ainsi à la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale, dont les nouvelles compétences en matière de développement économique seront définies par le deuxième projet de loi – ou qu'elles obéissent à un statut particulier. Le prochain texte ne traitera pas des collectivités à part entière, statut sous lequel est placée la métropole ; voilà pourquoi les décisions la concernant doivent être prises maintenant.

M. Alain Chrétien. La Commission est-elle favorable à ce que les métropoles de droit commun et de Lyon puissent participer au capital des sociétés ou bien est-ce que vous souhaitez retirer cette compétence à toutes les métropoles ?

M. le rapporteur pour avis. S'agissant des métropoles de droit commun, le débat sera tranché lors de l'examen du prochain projet de loi.

M. le président François Brottes. En effet, et pour ne pas préempter cette discussion, nous refusons que ce texte-là leur accorde cette compétence. En revanche, nous reconnaissons à la métropole de Lyon cette capacité, car elle possède un statut particulier que le deuxième projet de loi ne traitera pas.

*La Commission **adopte** l'amendement CE 7.*

La Commission examine l'amendement CE 8 de Mme Marie-Lou Marcel.

Mme Marie-Lou Marcel. Cet amendement propose de modifier la rédaction de l'alinéa 27 de l'article 31 adoptée par le Sénat et de remplacer « Le rôle de chef de file dans la gouvernance pour l'aménagement des gares d'intérêt national situées sur le territoire métropolitain » par « Le rôle de chef de file pour l'aménagement urbain autour des gares situées sur le territoire métropolitain ». Les régions doivent naturellement bénéficier des prérogatives dévolues à la collectivité chef de file pour la gouvernance et l'aménagement des gares, puisqu'elles organisent la circulation des trains express régionaux (TER) et

représentent les principaux investisseurs dans les fonctions de transport et d'intermodalité opérées par les gares.

M. le rapporteur pour avis. Avis favorable.

*La Commission **adopte** l'amendement CE 8.*

La Commission aborde l'amendement CE 16 du président de la Commission.

M. le président François Brottes. Cet amendement étend la logique de mes amendements précédents au domaine de la transition énergétique.

M. le rapporteur pour avis. Avis favorable.

*La Commission **adopte** l'amendement CE 16.*

La Commission en vient à l'amendement CE 30 du président de la Commission.

M. le président François Brottes. Cet amendement épouse le même dessein que les précédents et porte sur les concessions de distribution publique.

M. le rapporteur pour avis. Avis favorable.

*La Commission **adopte** l'amendement CE 30.*

La Commission étudie l'amendement CE 28 du président de la Commission.

M. le président François Brottes. Il est proposé de modifier l'alinéa relatif à l'exercice de plein droit par la métropole, en lieu et place des communes, de la compétence en matière de création et d'entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables, en prévoyant que la métropole exerce cette compétence pour des activités de soutien, ce qui maintient les possibilités d'intervention d'autres collectivités territoriales dans ce domaine.

M. le rapporteur pour avis. Avis favorable.

*La Commission **adopte** l'amendement CE 28.*

La Commission est saisie de l'amendement CE 23 du président de la Commission.

M. le président François Brottes. Cet amendement vise également à préserver l'organisation des concessions de distribution.

M. le rapporteur pour avis. Avis favorable.

*La Commission **adopte** l'amendement CE 23.*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 31 **modifié**.*

CHAPITRE V

DISPOSITIONS DIVERSES RELATIVES À L'INTÉGRATION MÉTROPOLITAINE ET URBAINE

Article 42

Élargissement du champ de compétences obligatoires des communautés urbaines

A. – LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales définit les compétences exercées par les communautés urbaines en lieu et place des communes membres. Ces compétences concernent le développement et l'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire ; l'aménagement de l'espace communautaire ; l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire ; la politique de la ville dans la communauté ; la gestion des services d'intérêt collectif ; la protection et la mise en valeur de l'environnement et la politique du cadre de vie.

Cet article prévoit également l'exercice par la communauté urbaine de compétences attribuées au département, après convention passée avec celui-ci, dans le domaine de l'action sociale et de la voirie.

B. – LE CONTENU DU PROJET DE LOI

Le présent article complète le champ des compétences obligatoires des communautés urbaines. Les compétences exercées par les communautés urbaines sont notamment élargies à la promotion du tourisme, la gestion des milieux aquatiques, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, et la gestion de maisons de services au public.

Le Sénat a étendu les compétences des communautés urbaines en matière de développement économique à la participation au capital des sociétés

d'investissement, des sociétés de financement interrégionales ou régionales et aux sociétés d'accélération du transfert de technologies.

De nouvelles compétences ont été ajoutées, en matière de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et aux programmes de recherche, **d'organisation de la transition énergétique et de la gestion des réseaux de chaleur et concessions de la distribution publique d'électricité et de gaz.**

C. – LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Se fondant sur la même logique que les amendements adoptés aux articles 20 et 31, votre commission a adopté deux amendements du président tendant à supprimer l'exercice de plein droit par les communautés urbaines des compétences en matière d'organisation de la transition énergétique et de concessions de la distribution publique d'électricité et de gaz.

*

* *

La Commission étudie l'amendement CE 18 du président de la Commission.

M. le président François Brottes. Cet amendement reprend la même argumentation et l'applique à l'organisation de la transition énergétique.

M. le rapporteur pour avis. Avis favorable.

*La Commission **adopte** l'amendement CE 18.*

La Commission examine l'amendement CE 26 du président de la Commission.

M. le président François Brottes. Cet amendement est animé de la même préoccupation.

M. le rapporteur pour avis. Avis favorable.

*La Commission **adopte** l'amendement CE 26.*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 42 **modifié**.*

CHAPITRE VI
LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS

(Division et intitulé supprimés)

Article 45
(article L. 321-1 du code de l'urbanisme)
Création d'un seul établissement public foncier de l'État par région

(Supprimé)

*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, **modifiées**.*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

12 juin 2013

Mairie de Paris

M. Jean-Yves Mano, Adjoint au Maire de Paris chargé du Logement

18 juin 2013

Établissement public d'aménagement (EPA) du Val d'Oise

M. Denis Loudenot, directeur général

Établissement public foncier des Yvelines (EPFY)

M. Claude Vuilliet, vice-président

Mme Claude Bertolino, directrice générale

Établissement public foncier des Hauts de Seine (EPF 92)

M. Philippe Grand, directeur général de l'EPF 92

M. Claude Dilain, sénateur, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques du Sénat

19 juin 2013

Établissement public foncier d'Île-de-France

M. Gilles Bouvelot, directeur général

Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU) d'Île-de-France

M. Gérard Lacoste, directeur général adjoint

Chambre de commerce et d'industrie de la Région Île-de-France (CCIR)

M. Jean-Yves Durance, président de la CCI des Hauts-de-Seine et membre du bureau de la CCIR

Mme Véronique Étienne-Martin, conseiller parlementaire

Conseil régional d'Île-de-France

M. Jean-Marc Nicolle, délégué spécial auprès du président sur le Grand Paris et sur la métropole francilienne

M. Fabien Grossier, chargé de mission au Conseil régional d'Île-de-France