

PROPOSITION POUR LA MODIFICATION DE L'ARTICLE 12 DE LA LOI MAPTAM DU 24 JANVIER 2014

Exposé des motifs

Les défis qui ont poussé depuis plus de dix ans de nombreux élus de tous bords à s'engager pour la création d'une métropole à l'échelle du Grand Paris sont plus que jamais d'actualité. La construction métropolitaine doit permettre de mener les politiques à la bonne échelle pour être plus efficace sur les sujets prioritaires qui préoccupent les citoyens. Ainsi, nous avons aujourd'hui la responsabilité d'agir pour renforcer le rayonnement de la seule métropole mondiale de notre pays ; lutter contre les inégalités afin de n'exclure aucun territoire de la dynamique métropolitaine ; répondre aux défis climatiques et notamment la pollution qui ne connaît pas de limite administrative ; et surtout répondre à la crise du logement et lutter contre la spéculation foncière. Sur ce dernier point, l'émergence d'une instance politique nouvelle chargée de définir une programmation de l'habitat, de mobiliser les ressources financières sur certains projets d'intérêt métropolitain et progressivement dotée de moyens opérationnels pour contribuer à résoudre la crise du logement est une nécessité. Un partenariat avec l'Etat pour mener à bien cette politique publique demeure essentiel.

Tout ceci nous interdit donc collectivement de réviser nos ambitions à la baisse. Pour autant, et c'est l'acquis principal de nos débats depuis le vote de la loi MAPTAM, nous devons construire cette métropole avec les élus communaux et apprendre, comme dans toutes les intercommunalités, à bâtir des majorités de projet. Pour que la métropole voie le jour au 1^{er} janvier 2016 et que les élus, mais encore plus les citoyens, se l'approprient, il nous faut soutenir les dynamiques nées dans les territoires, via la constitution de conseils de territoire au statut juridique et politique renforcé. Cette affirmation des territoires ne doit en rien vider la métropole de sa substance et doit passer par un partage des ressources. C'est en cela que nous défendons le principe d'une intégration raisonnée.

Il nous faut également prendre en compte le temps nécessaire à la construction d'une métropole de cette ampleur. Nous pensons qu'un chemin vers une métropole efficace est possible, en jouant sur l'activation progressive des compétences au fur et à mesure de la définition de l'intérêt métropolitain, et en conservant les compétences obligatoires de la métropole en matière de logement, de développement économique ou encore d'environnement.

Enfin, si la métropole doit être efficace et lisible sur le périmètre de la zone dense, elle devra aussi tisser des liens et articuler ses politiques avec la Région, chef de file en matière de mobilités et de développement économique, et nouer un dialogue permanent et des partenariats avec les nouvelles intercommunalités de grande couronne et notamment celles qui accueillent des fonctions stratégiques (aéroports...).

Quelques principes doivent donc nous guider :

Une gouvernance originale, une intégration raisonnée.

La taille de la métropole du Grand Paris nécessite la mise en place d'une architecture particulière à 3 niveaux : commune, territoire et métropole.

Chaque niveau est conforté. Ainsi les territoires et la métropole sont dotés d'un statut juridique, de compétences clairement définies et de ressources garanties pour les exercer.

Une mise en œuvre réaliste

Les contraintes calendaires de la loi actuelle ne permettent pas une mise en place de la métropole dans de bonnes conditions. Le principe de réalisme doit prévaloir afin de garantir la sécurité des personnels et ne pas fragiliser les politiques publiques en cours. Le dispositif proposé doit permettre une construction progressive, phasée et programmée dans le temps, par la montée en puissance des compétences de la métropole.

Dans un premier temps, la métropole exerce les compétences stratégiques, puis de façon progressive des compétences opérationnelles. C'est par la définition des plans stratégiques ou la détermination de l'intérêt métropolitain que les élus pilotent cette montée en puissance.

Enfin, la métropole a la capacité de déléguer l'exercice de compétences aux territoires, dans le cadre de conventions.

Une répartition claire des ressources

Il s'agit de garantir un fonctionnement autonome et efficace de chaque niveau. Ainsi la fiscalité économique est répartie entre la métropole et les territoires pour permettre notamment de garantir un intéressement des territoires à leur propre développement. La neutralité du système est garantie à la création de la métropole par la compensation financière intégrale.

Une évaluation financière devra être réalisée avant de soumettre le nouveau texte de loi au vote du Parlement.

Des territoires forts qui se construisent progressivement par la volonté des communes

Les futurs territoires de la métropole devront dans la plupart des cas, pour atteindre le seuil des 300 000 habitants, intégrer des intercommunalités et des communes isolées. Le bouclage de l'intercommunalité devra prendre en compte la cohérence des bassins de vie et les projets de territoire existants.

Là aussi, la construction progressive et la programmation sont les conditions de la réussite des futurs territoires. Ainsi dans chaque territoire, les communes disposeront d'un délai suffisant pour harmoniser les politiques et les services.

Un outil pour lutter contre les inégalités et renforcer l'attractivité par l'investissement

La métropole met en place dès sa création un fonds de soutien à l'investissement pour lutter contre les inégalités territoriales, et accompagner les projets conduits par la Métropole en apportant une aide aux communes et aux territoires bâtisseurs. Ce fonds doit disposer de ressources significatives. Techniquement, il constitue une part de la section d'investissement du budget de la métropole fléchée sur l'accompagnement des territoires et des communes les plus fragiles.

Proposition détaillée

<p>CREATION</p>	<p>La métropole est créée au 1^{er} janvier 2016. Il s'en suivra une montée en puissance par un transfert progressif des compétences à la métropole d'ici la fin 2017.</p> <p>Les territoires de la métropole sont créés à la même date.</p>
<p>STATUT</p>	<p>La métropole du Grand Paris est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à statut particulier. Les territoires de la métropole sont dotés de ce même statut.</p> <p>Cette architecture particulière à 3 niveaux (communes, territoires, métropole) se justifie par :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la taille exceptionnelle (6,7 millions d'habitants) et la polycentralité de la métropole parisienne nécessitent de conserver un échelon territorial pour mutualiser les services de proximité et impulser des dynamiques de projet. - une répartition claire des attributions entre les 3 niveaux afin d'éviter les chevauchements de compétences. <p>Pour rendre possible cette organisation, la loi prévoira que par dérogation aux dispositions de l'article L. 5210-2, qui interdisent à une commune d'appartenir à deux EPCI à fiscalité propre, les communes membres de la métropole du Grand Paris puissent également être membres d'un territoire.</p> <p>Le mode de désignation du conseil métropolitain reste inchangé par rapport à la loi. La gouvernance des territoires (et notamment le nombre de conseillers) pourra être revue pour prendre en compte le renforcement des territoires dans ce nouveau dispositif.</p>
<p>PERIMETRE</p>	<p>Le périmètre de la métropole du Grand Paris reste inchangé par rapport à la loi du 27 janvier 2014.</p> <p>De même, les modalités concernant les communes dont l'entrée dans la métropole du Grand Paris est facultative, sont conservées. Néanmoins, pour prendre en compte le retard dû à la révision de l'article 12 de la loi, la date limite à laquelle ces communes doivent délibérer sur leur entrée dans la métropole est repoussée au-delà même du 15 novembre 2014.</p> <p>Le seuil minimal des territoires reste inchangé à 300 000 habitants. Paris constitue un territoire.</p>
<p>COMPETENCES DE LA METROPOLE (cf. tableau en annexe)</p>	<p>→ Dès le 1^{er} janvier 2016</p> <p>La métropole exerce les compétences de planification stratégique : définition du projet métropolitain, PMHH, Plan Climat Energie métropolitain et SCOT Métropolitain (avec lequel les PLU des territoires devront être compatibles). Ces documents devront être validés au plus tard le 31 décembre 2017.</p> <p>Pour réduire les inégalités territoriales la métropole met en place un fonds métropolitain de soutien à l'investissement. Le fonds d'investissement a pour objet de permettre des investissements à effets péréquateurs dans les territoires en difficulté et qui ont un caractère spécifique d'accompagnement ou de déblocage des programmes plus classiques conduits par la métropole. A titre d'exemple : intervention foncière sur des projets complexes ; aides à des maires bâtisseurs pour la réalisation d'équipements dont l'absence de financement empêche la réalisation de logements.</p> <p>→ En 2016 et 2017 : une montée en puissance progressive des compétences</p> <p>Le champ des compétences de la métropole reste inchangé par rapport à la loi votée en janvier 2014. Mais le transfert des compétences à la métropole se fait progressivement par le biais de deux mécanismes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un transfert des compétences opérationnelles de logement et d'environnement dès l'adoption du PMHH et du Plan Climat Energie (soit au plus tard au 31 décembre 2017).

	<p>Pour le logement cela concerne l'ensemble des actions de la politique du logement (y compris les aides financières et les actions en faveur du logement social et du logement des personnes défavorisées). Il est déjà prévu dans la loi que suite à l'adoption du PMHH, les compétences d'Etat en matière d'aide au logement, d'hébergement et de veille sociale puissent être déléguées de droit à la métropole sur demande du Conseil métropolitain. Nous proposons d'ajouter l'administration par la métropole de certaines OIN. Pour l'environnement, il s'agit notamment des actions en matière de lutte contre la pollution de l'air et des nuisances sonores, et du soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.</p> <ul style="list-style-type: none"> - un transfert des compétences suivant la définition de l'intérêt métropolitain dans un délai maximal de deux ans (possible dès la 2016 et au plus tard au 31 décembre 2017). Les compétences soumises à la définition de l'intérêt métropolitain précisées dans la loi initiale sont intégralement reprises (notamment les opérations d'aménagement, les actions en matière de développement et d'aménagement économiques et les équipements). Le champ de ces compétences sera élargi aux actions de restructuration urbaine et de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; à l'amélioration du parc immobilier et à la résorption de l'habitat insalubre.
<p>INSTALLATION ET COMPETENCES DES TERRITOIRES</p>	<p>Les territoires sont créés au 1^{er} janvier 2016, ils reprennent automatiquement les compétences des EPCI préexistants et les exercent dans un premier temps dans le périmètre d'origine de ces EPCI.</p> <p>D'ici au 31 décembre 2018, les territoires harmonisent l'exercice de leurs compétences sur leur périmètre. Les conseils de territoires se prononcent sur les compétences conservées et, le cas échéant, étendent ces compétences à l'ensemble du territoire.</p> <p>Les territoires assurent une double fonction :</p> <ul style="list-style-type: none"> - ils prennent le relais des EPCI pour mutualiser les compétences communales de proximité. Ainsi, le champ des compétences transférables des communes aux territoires reprend celui des communautés d'agglomérations de droit commun, à l'exception des compétences transférées à la métropole. Il est proposé par rapport à la loi MAPTAM de maintenir au niveau communal l'administration des offices publics de l'habitat et des dispositifs de prévention de la délinquance, avec possibilité de transfert aux territoires. - ils participent à la construction métropolitaine, et en particulier à l'élaboration de la stratégie qui se traduit dans les divers plans. Ils peuvent de plus se voir déléguer la mise en œuvre de compétences par la métropole par le biais de conventions. <p>Un système contractuel est mis en place entre la métropole et les territoires. Afin d'assurer une bonne répartition des compétences à chaque étape de cette construction progressive, une conférence est organisée de façon périodique entre la métropole et chaque territoire. Cette conférence doit permettre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de rediscuter du niveau d'exercice des compétences entre métropole et territoire (nouveaux transferts vers la métropole via la définition de l'intérêt métropolitain, délégation aux territoires de compétences métropolitaines), - de définir les besoins du territoire en matière d'investissement métropolitain et leur accompagnement (fonds de soutien) <p>Ces conférences pourront aboutir à des contrats entre la métropole et les territoires.</p>
<p>FINANCES</p>	<p>La métropole perçoit l'ensemble de la DGF et le produit de la CVAE, ce qui lui confère un statut d'EPCI à fiscalité propre. Les territoires perçoivent le produit de la CFE, mais aussi les taxes dédiées et la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle.</p> <p>Un mécanisme de garantie de ressources est mis en place afin de neutraliser l'impact des transferts financiers entre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la métropole d'un côté et les communes et les territoires de l'autre ; - les territoires et les communes membres. <p>La garantie de ressources est calculée par différence entre l'ensemble des ressources transférées,</p>

qu'elles soient d'origine fiscale (CVAE et ancienne part départementale de la taxe d'habitation) ou autres (notamment DGF des intercommunalités préexistantes), déduction faite des éventuels transferts de charges induits par des transferts de compétences.

La garantie des ressources est déterminée sur la base des derniers comptes administratifs et est validée par des commissions d'évaluation des transferts. A cet égard, il est nécessaire de créer une commission d'évaluation des transferts entre la métropole, les territoires et les communes pour évaluer les transferts entre métropole, territoires ou communes ainsi qu'une commission dans chacun des territoires pour évaluer les transferts entre territoires et communes membres.

L'ex-part départementale de la TH est versée au 1^{er} janvier 2016 aux communes, sauf dans le cas des communautés d'agglomération qui percevaient auparavant cette part et se transforment en territoire à périmètre équivalent. Dans ce cas particulier, le territoire se voit attribuer l'ex-part départementale de la TH. Les communes d'un territoire peuvent décider de reverser l'ex-part départementale de la TH à leur territoire par un vote de la moitié des communes correspondant aux deux tiers de la population ou des deux tiers des communes représentant la moitié de la population du territoire décide que cette part est attribuée aux communes.

Afin de s'assurer qu'une commune ne soit contributrice qu'une fois au titre du FPIC, les articles L. 2336-1 à 2336-7 du CGCT sont modifiés pour que la contribution de l'ensemble métropolitain soit calculée en une seule fois sur la base des contributions dues par la métropole, les territoires et les communes. Les modalités de répartition des contributions et reversements sont adaptés en conséquence.

L'abondement du **fonds métropolitain de soutien à l'investissement** est garanti par le versement de la dotation d'intercommunalité correspondant à l'intégration de Paris et des autres communes isolées et d'une part significative, qui ne pourra être inférieure à un tiers, de la croissance du produit de CVAE.

TABLEAU DES COMPETENCES DE LA METROPOLE DU GRAND PARIS

Les compétences précédées d'un (T) : sont assurées de droit par les territoires.

(t) : peuvent être déléguées aux territoires par le conseil de la métropole.

Texte actuel	Proposition
--------------	-------------

1° AMENAGEMENT DE L'ESPACE METROPOLITAIN

<ul style="list-style-type: none"> - approbation du PLU, tenant lieu de SCoT, intégrant (T) les plans de secteur élaborés par les territoires 	dès 2016	Non retenu, remplacé par dispositif ci-après
<ul style="list-style-type: none"> - élaboration et approbation du SCOT Métropolitain - (T) élaboration et approbation du PLU compatible avec le SCOT Métropolitain 	Pas dans le texte actuel	Dès 2016
<ul style="list-style-type: none"> - (t) actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager - (t) établissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécom - (t) actions de restructuration urbaine - (T) interlocuteur du STIF pour la mise en œuvre éventuelle d'AOP 	dès 2016	selon l'intérêt métropolitain d'ici fin 2017
<ul style="list-style-type: none"> - définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement - constitution de réserves foncières 	selon l'intérêt métropolitain d'ici fin 2017	

2° POLITIQUE LOCALE DE L'HABITAT

<ul style="list-style-type: none"> - élaboration du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement 	dès 2016	
<ul style="list-style-type: none"> - réalisation de programmes de logements - réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre - (t) sur la demande expresse des communes, administration des offices de l'habitat - (t) aides financières au logement social et actions en faveur du logement social et des personnes défavorisées - (t) amélioration du parc immobilier bâti - (t) aménagement, gestion des aires d'accueil des gens du voyage 	dès 2016	à partir de l'approbation du PMHH, au plus tard fin 2017
<ul style="list-style-type: none"> - aides au logement social et à l'habitat privé - garantie du droit à un logement décent (DALO) - mise en œuvre de procédures de réquisition - gestion et financement de la veille sociale, de l'accueil et de l'hébergement - administration d'Opérations d'Intérêt National (le choix de ces OIN reste à déterminer) 	par délégation de l'Etat <u>sur demande du conseil métropolitain</u> dès approbation du PMMH, au plus tard fin 2017	

3° POLITIQUE DE LA VILLE

<ul style="list-style-type: none"> - (T) dispositifs contractuels de développement urbain, local et d'insertion économique et sociale 	dès 2016	
---	-----------------	--

4° DEVELOPPEMENT ET AMENAGEMENT ECONOMIQUE, SOCIAL ET CULTUREL

<ul style="list-style-type: none">- (t) participation à la préparation des candidatures aux grands événements culturels, artistiques et sportifs- (t) aménagement de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire- (t) actions de développement économique- (t) construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socio-éducatifs et sportifs	selon l'intérêt métropolitain, au plus tard fin 2017
--	---

5° PROTECTION ET MISE EN VALEUR DE L'ENVIRONNEMENT ET POLITIQUE DU CADRE DE VIE

- élaboration et adoption du plan climat-énergie	dès 2016	
<ul style="list-style-type: none">- lutte contre la pollution de l'air- lutte contre les nuisances sonores- soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie- (t) programmes d'actions pour la transition énergétique (bâtiments, énergies renouvelables, mobilités durables)	dès 2016	à partir de l'approbation du plan climat énergie, au plus tard fin 2017
- (t) gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations	dès 2016	

L'intérêt métropolitain est déterminé à la majorité des 2/3 du conseil de la métropole au plus tard le 1^{er} janvier 2018. Il définit la ligne de partage entre les actions qui relèvent de la métropole et celles qui relèvent des communes, soit au moyen de critères quantitatifs ou qualitatifs, soit par l'énoncé de listes d'équipements ou d'actions. Les transferts peuvent donc dans ce cas être partiels et évolutifs.