

N° 665

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 juin 2013

## PROPOSITION DE LOI

*visant à créer un véritable outil de gouvernance pour le Grand Paris,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Philippe DALLIER, Roland du LUART, Antoine LEFÈVRE, Hugues PORTELLI, Claude BELOT, Jacques LEGENDRE, Alain MILON, Charles REVET, Marc LAMÉNIE, Mme Christiane HUMMEL, MM. André FERRAND, Francis DELATTRE, Michel HOUEL, Jean-Pierre VIAL, Mme Nathalie GOULET, M. Joël GUERRIAU, Mme Colette MÉLOT, MM. Philippe DOMINATI et Serge DASSAULT,

Sénateurs

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Ni la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, ni la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales n'avaient prévu de dispositions pour la réforme institutionnelle et la gouvernance du cœur de l'Île-de-France.

Le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles n'a pas non plus su trancher la question. Il s'est contenté sur ce point d'ajouter une complexité supplémentaire, qui a conduit à l'échec et au rejet de la solution préconisée par le Gouvernement.

Trop longtemps repoussée, une évolution est pourtant désormais essentielle pour répondre à l'exigence de simplification, renforcer les solidarités financières et l'efficacité des politiques publiques.

Il y a en effet aujourd'hui urgence :

- à faire émerger une métropole du Grand Paris permettant à notre ville-monde, qui constitue pour tous les Français un atout des plus précieux, de rivaliser, à armes égales, avec ses concurrentes ;

- à devenir plus efficaces sur chacune des grandes politiques publiques qui impactent le quotidien de nos concitoyens : logement, transport, développement économique ;

- à réduire la fracture territoriale dans cette métropole, certes la plus riche de France et d'Europe, mais qui est aussi celle où les inégalités entre collectivités territoriales sont les plus grandes ;

- à rationaliser la dépense publique, parce que les années qui viennent s'annoncent difficiles pour toutes nos collectivités ;

- à permettre, enfin, que nos concitoyens comprennent le modèle institutionnel et qu'ils sachent simplement qui vote l'impôt local et pour en faire quoi.

Plusieurs rapports ont, dès 2008, prôné la mise en place d'un modèle de gouvernance plus lisible, simplifiant le « millefeuille », mutualisant les moyens et unifiant la gouvernance.

La présente proposition de loi s'inscrit dans cette ligne. Elle présente un modèle crédible et pragmatique, moderne et clair, applicable rapidement et sans dépense publique supplémentaire, pour unifier et dynamiser la gouvernance du cœur de l'agglomération parisienne pour près de 7 millions d'habitants.

Sur moins de 7 % du territoire régional, les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne concentrent en effet un peu plus de 56 % de la population francilienne. Sans nier le développement rapide des zones péri-urbaines ou minimiser leurs problèmes, la priorité est d'apporter une réponse adaptée pour la gouvernance de cette zone centrale très spécifique.

Cette solution repose tout d'abord sur la création d'un département unique appelé « Grand Paris », en lieu et place des quatre départements de Paris et de la petite couronne, puis sur sa transformation, à moyen terme, en collectivité à statut particulier.

Il ne s'agirait pas de faire absorber les communes de petite couronne par Paris, mais bien de s'appuyer sur elles, parce qu'elles ont, quasiment toutes, avec une moyenne de 40 000 habitants, la capacité de délivrer les services de proximité, y compris ceux relevant aujourd'hui des départements.

Nous savons que ces derniers rencontrent aujourd'hui d'importantes difficultés budgétaires. Le « Grand Paris » qui serait institué aurait la capacité de financer les politiques sociales (RSA, dépendance, handicap) et la politique de la ville, réalisant en outre, par simple fusion des budgets des conseils généraux, une formidable opération de péréquation.

La disparition proposée de l'échelon départemental en petite couronne apparaît comme une solution adaptée pour rationaliser l'organisation administrative, optimiser les moyens de l'action publique et partager efficacement la richesse fiscale.

Cette position ambitieuse et courageuse, dont la pertinence se trouve tout particulièrement renforcée en cette période budgétaire tendue, est désormais soutenue par un nombre croissant d'élus, de tous bords politiques, convaincus que trop de temps a déjà été perdu et qu'il faut à présent évoluer rapidement vers une métropole intégrée.

La présente proposition de loi vise donc à créer, en deux étapes, un Grand Paris à travers la fusion progressive des départements, puis des EPCI de la petite couronne pour constituer, à terme, une collectivité unique à statut particulier appelée « Grand Paris ».

Pour cela, il est proposé de procéder en deux phases législatives successives :

1) la création, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, d'un « département du Grand Paris » qui se substitue aux départements de la petite couronne (**articles 1<sup>er</sup> et 2**).

Ce rapprochement permettrait dans un premier temps de concentrer les moyens financiers, humains et logistiques appelés à constituer le socle de l'administration du Grand Paris, et de confier à cette nouvelle entité l'exercice des missions précédemment exercées par les départements, permettant par là même de renforcer immédiatement la péréquation et l'effort de solidarité sur ce nouvel échelon ainsi que d'accroître significativement l'efficacité des politiques publiques sur ce territoire.

L'Assemblée du Grand Paris serait constituée de l'ensemble des conseillers départementaux des trois départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ainsi que des conseillers de Paris. Le premier Président du Grand Paris serait élu par cette assemblée.

2) la seconde étape consisterait, au moyen de l'adoption d'une seconde loi au plus tard fin 2018, à déterminer un nouveau statut pour le Grand Paris à l'horizon 2020, qui définirait la gouvernance de la nouvelle collectivité, ses compétences et ses moyens d'action (**article 3**).

Cette future loi définirait les compétences exercées par le Grand Paris, qui pourraient notamment concerner les transports collectifs (en tant qu'autorité organisatrice de second rang derrière la région), le logement, le développement économique et la sécurité. La loi devrait prévoir d'attribuer les compétences de proximité précédemment exercées par les départements (comme le social) aux communes, tandis que la responsabilité des grands équipements (collèges, routes) relèverait de la région.

La création du Grand Paris rendrait caduque l'existence des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dans le périmètre de la petite couronne. Les établissements publics de coopération intercommunale existants auraient, dans ces conditions, vocation à être dissous par cette future loi à l'issue d'une période de transition permettant de trouver des solutions pouvant être, par exemple, le

retour des compétences aux communes ou leur transfert à un établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre.

S'agissant de la désignation de l'exécutif du Grand Paris, la future loi devra également définir des modalités d'élection les plus proches possibles du suffrage universel direct.

Enfin, la loi préciserait les ressources financières de cette nouvelle collectivité, compte tenu des compétences qui seraient les siennes, en veillant à maintenir stable l'enveloppe globale destinée aux collectivités du périmètre.

Tel est l'objet de la proposition de loi que nous vous demandons d'adopter.

## PROPOSITION DE LOI

### Article 1<sup>er</sup>

Le chapitre unique du titre III du livre VII de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales devient le chapitre I<sup>er</sup>. Son intitulé est ainsi rédigé : « Dispositions hors Île-de-France ».

### Article 2

- ① Le même titre est complété par un chapitre II ainsi rédigé :
- ② 

*« CHAPITRE II*
- ③ 

*« Dispositions spécifiques à l'Île-de-France*
- ④ 

« Art. L. 5732-1. – Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, il est créé un département dénommé « Grand Paris », en lieu et place des départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.
- ⑤ 

« Art. L. 5732-2. – Le département du Grand Paris est administré par une assemblée du Grand Paris, composée des conseillers siégeant dans les assemblées délibérantes des quatre collectivités visées à l'article L. 5732-1.
- ⑥ 

« Les conseillers du département du Grand Paris exercent leurs mandats dans les mêmes conditions que précédemment.
- ⑦ 

« Un président du Grand Paris est élu parmi les membres de cette assemblée.
- ⑧ 

« Art. L. 5723-3. – Le département du Grand Paris exerce de plein droit les compétences attribuées par la loi aux collectivités visées à l'article L. 5732-1.
- ⑨ 

« Art. L. 5723-4. – Les biens et droits, à caractère mobilier ou immobilier, situés sur le territoire du département du Grand Paris et précédemment utilisés par les collectivités visées à l'article L. 5732-1 pour l'exercice de leurs compétences sont mis de plein droit à la disposition du département du Grand Paris. Un procès-verbal précise la consistance et la situation juridique de ces biens.

- ⑩ « Les biens et droits mentionnés à l’alinéa précédent sont transférés en pleine propriété par accord amiable dans le patrimoine du département du Grand Paris au plus tard un an après la date de la première réunion de l’assemblée du Grand Paris.
- ⑪ « Les transferts sont réalisés à titre gratuit et ne donnent lieu au paiement d’aucun droit, indemnité, taxe, salaire ou honoraires.
- ⑫ « *Art. L. 5732-5.* – Le département du Grand Paris est substitué de plein droit, pour l’exercice de ses compétences, aux collectivités visées à l’article L. 5732-1, dans l’ensemble des droits et obligations attachés aux biens mis à disposition et transférés en application des articles précédents.
- ⑬ « Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu’à leur terme, sauf accord contraire des parties. Les cocontractants sont informés de la substitution de personne morale par l’assemblée du Grand Paris. La substitution de personne morale aux contrats en cours n’entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant.
- ⑭ « *Art. L. 5732-6.* – I. – Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, l’ensemble des personnels des collectivités visées à l’article L. 5732-1 relèvent de plein droit du département du Grand Paris dans les conditions de statut et d’emploi qui sont les leurs. Les agents conservent, s’ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l’article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.
- ⑮ « II. – À cette même date, les services ou parties de services qui participent à l’exercice des compétences de ces mêmes collectivités sont transférés au département du Grand Paris. Pour l’application des dispositions prévues à cet article, l’autorité territoriale est le président du département du Grand Paris.
- ⑯ « La date et les modalités de ce transfert font l’objet d’une convention entre lesdites collectivités et le département du Grand Paris, prise après avis des comités techniques compétents.
- ⑰ « Dans l’attente du transfert définitif des personnels, services ou parties de services et à compter du 1<sup>er</sup> avril 2016, le président du département du Grand Paris donne ses instructions aux chefs des services du département en charge des compétences transférées.



- ⑱ « À la date d'entrée en vigueur des transferts définitifs des services ou parties de service auxquels ils sont affectés, les agents non titulaires de droit public exerçant leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré deviennent des agents non titulaires du département du Grand Paris, et les fonctionnaires territoriaux exerçant leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré sont affectés de plein droit au département du Grand Paris.
- ⑲ « Les agents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Les agents non titulaires conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat. Les services antérieurement accomplis en qualité d'agent non titulaire du département ou de la région sont assimilés à des services accomplis dans le département du Grand Paris.
- ⑳ « Les fonctionnaires de l'État détachés à la date du transfert auprès du département et affectés dans un service ou une partie de service transféré sont placés en position de détachement auprès du département du Grand Paris pour la durée de leur détachement restant à courir.
- ㉑ « *Art. L. 5732-7. – I. –* Les ressources du département du Grand Paris comprennent l'ensemble des ressources précédemment attribuées par la loi aux collectivités visées à l'article L.5732-1.
- ㉒ « II. – La création du département du Grand Paris produit ses effets au plan fiscal à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.
- ㉓ « Les dispositions des articles L. 3335-1 à L. 3335-2 s'appliquent au département du Grand Paris à compter de cette date.
- ㉔ « III. – Un protocole financier général est établi entre le département du Grand Paris et les collectivités précédemment visées. Il précise les conditions de reprise des dettes des départements préexistant entre les cocontractants, les formules d'amortissement des investissements et les procédures comptables de transfert de l'actif et du passif consécutives à la création du département du Grand Paris.
- ㉕ « Ce protocole est établi au plus tard le 31 décembre 2015 par la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées.

- ②⑥ « À défaut de conclusion du protocole financier à la date prévue, les conditions de reprise des dettes des départements préexistant, les formules d'amortissement des investissements et les procédures comptables de transfert de l'actif et du passif sont fixées par arrêté du représentant de l'État dans la région. Cet arrêté est pris dans un délai de trois mois suivant la date prévue à l'alinéa précédent.
- ②⑦ « *Art. L. 5732-8.* – Le département du Grand Paris bénéficie en 2016 d'une dotation globale de fonctionnement qui ne peut excéder le montant total cumulé des dotations attribuées en 2015 aux départements préexistants.
- ②⑧ « *Art. L. 5732-9.* – Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent chapitre. »

### Article 3

- ① Avant le 31 décembre 2018, une loi organise la création, au 1<sup>er</sup> janvier 2020, d'une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, en lieu et place du département du Grand Paris et des établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre dans le périmètre du département du Grand Paris. Cette collectivité est dénommée « Grand Paris ».
- ② Cette loi détermine les règles relatives à la gouvernance, les compétences et les moyens d'action de cette collectivité, les modalités de dissolution et de transfert des compétences des établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre visés à l'alinéa précédent et du département du Grand Paris, ainsi que les modalités d'élection des membres de l'exécutif du Grand Paris.