

N° 593

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 mai 2013

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles,*

Par M. Claude DILAIN,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, *président* ; MM. Martial Bourquin, Claude Bérít-Débat, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Joél Labbé, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, M. Robert Tropeano, *vice-présidents* ; MM. Jean-Jacques Mirassou, Bruno Retailleau, Bruno Sido, *secrétaires* ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Roland Courteau, Marc Daunis, Claude Dilain, Alain Fauconnier, Didier Guillaume, Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Jean-Claude Merceron, Jackie Pierre, Ladislas Poniatowski, Mme Mireille Schurch, M. Yannick Vaugrenard.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 495, 580 et 581 (2012-2013)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. LE PROJET DE LOI CONSTITUE UNE AVANCÉE DANS LE SENS DU RENFORCEMENT ET DE LA CLARIFICATION DES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	7
A. UN ACTE DE CONFIANCE DANS LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, QUI AURAIT MÉRITÉ UN UNIQUE PROJET DE LOI .....	7
B. LA CONSÉCRATION DU FAIT MÉTROPOLITAIN, PRINCIPALE AVANCÉE DU PROJET DE LOI.....	8
C. LE PRÉSENT PROJET DE LOI ILLUSTRE LES APPORTS ET LES LIMITES DE LA DÉCENTRALISATION .....	11
<b>II. LE CHAMP DE LA SAISINE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS</b> .....	12
<b>III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS</b> .....	13
A. VOTRE COMMISSION SALUE LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR LA COMMISSION DES LOIS .....	13
B. VOTRE COMMISSION SALUE L'APPORT DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DONT ELLE S'EST SAISIE .....	15
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	17
• <i>Article 3</i> (Article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales) <b>Désignation des collectivités chefs de file pour certaines compétences</b> .....	17
• <i>Article 12</i> (Chapitre II du titre III du livre VII du code général des collectivités territoriales) <b>Statut et compétences de Grand Paris Métropole</b> .....	18
• <i>Article 13</i> (Articles L. 302-13, L. 302-14 [nouveau] et L. 302-15 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) <b>Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en Île-de-France</b> .....	22
• <i>Article additionnel après l'article 13</i> (Article L. 321-1 du code de l'urbanisme) <b>Établissements publics fonciers de l'État de la région d'Île-de-France</b> .....	28
• <i>Article 18</i> (Articles L. 328-2, L. 328-3, L. 328-4 et L. 328-10 du code de l'urbanisme) <b>Clarification des missions de l'Établissement public de gestion du quartier d'affaires de la Défense (EPGD) et du régime des biens dévolus à l'EPGD</b> .....	29
• <i>Article 19</i> <b>Transfert de propriété et mise à disposition de biens publics sur le site de La Défense</b> .....	39
• <i>Article 20</i> (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. 3641-8, L. 3642-1 à L. 3642-5, L. 3651-1 à L. 3651-3, L. 366-1, L. 3662-1 à L. 3662-12, L. 3663-1 à L. 3663-6, L. 4133-3 et L. 5721-2 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) <b>Statut et compétences de la Métropole de Lyon</b> .....	40
• <i>Article 30</i> (articles L. 5218-1 à L. 5218-5 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) <b>Création de la Métropole d'Aix-Marseille-Provence</b> .....	43

• <i>Article 31</i> (Articles L. 5217-1 à L. 5217-8 et L. 5217-9 à L. 5217-20 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) <b>Métropoles de droit commun</b> .....	45
• <i>Article 45</i> (Article L. 321-1 du code de l'urbanisme) <b>Établissements publics fonciers de l'État</b> .....	48
<b>TRAVAUX EN COMMISSION</b> .....	51
<b>ANNEXE I LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	63
<b>ANNEXE II LISTE DES PERSONNES AYANT TRANSMIS UNE CONTRIBUTION ÉCRITE</b> .....	64

Mesdames, Messieurs,

Lors de sa déclaration de politique générale du 3 juillet 2012 devant l'Assemblée nationale, M. Jean-Marc Ayrault, Premier ministre, déclarait : « *la démocratie locale sera renforcée, au travers d'un nouvel acte de la décentralisation, qui fera l'objet d'une large consultation* ».

**Le 10 avril dernier, le Gouvernement a, suite à de larges consultations, déposé trois projets de loi visant à réformer l'administration locale :**

– le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles<sup>1</sup> ;

– le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires<sup>2</sup> ;

– le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale<sup>3</sup>.

**Votre commission des Affaires économiques regrette que ces trois textes aient été dissociés, nuisant ainsi à la lisibilité de la réforme souhaitée par le Gouvernement.**

Notre Haute assemblée étant amenée à examiner en premier lieu le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, **vo**tre commission a souhaité se saisir pour avis des dispositions de ce projet de loi relevant de son champ de compétence, à savoir notamment :

– les dispositions relatives aux compétences – notamment en matière de logement – des métropoles de Paris, Marseille et Lyon, et des métropoles de droit commun ;

– l'article 13 qui prévoit l'élaboration par le conseil régional d'Île-de-France d'un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement d'Île-de-France (SRHH) ;

– les articles 18 et 19 qui portent sur la gestion du quartier d'affaires de La Défense ;

– l'article 45 qui prévoit la création d'un seul établissement public foncier d'Etat par région.

---

<sup>1</sup> *Projet de loi n° 495 (2012-2013).*

<sup>2</sup> *Projet de loi n° 496 (2012-2013).*

<sup>3</sup> *Projet de loi n° 497 (2012-2013).*

La commission des Lois a délégué au fond à votre commission l'examen de l'article 13 précité.

**Votre commission salue la confiance du Gouvernement dans les collectivités territoriales, confiance illustrée par ce projet de loi.**

**Au terme de ses travaux**, marqués par près d'une dizaine d'auditions<sup>1</sup> lui ayant permis de rencontrer notamment les représentants des bailleurs sociaux, les responsables des établissements publics fonciers franciliens ou encore les responsables des établissements publics du site de La Défense, en plus des nombreuses auditions organisées par la commission des Lois – dont il souhaite saluer le rapporteur pour la qualité son travail et de son écoute –, **vo**tre rapporteur pour avis estime que le présent projet de loi constitue une réelle avancée.

---

<sup>1</sup> Cf. Annexe I : liste des personnes auditionnées

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### I. LE PROJET DE LOI CONSTITUE UNE AVANCÉE DANS LE SENS DU RENFORCEMENT ET DE LA CLARIFICATION DES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

#### A. UN ACTE DE CONFIANCE DANS LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, QUI AURAIT MÉRITÉ UN UNIQUE PROJET DE LOI

Votre rapporteur pour avis salue la volonté exprimée par le Président de la République et par le Gouvernement de renforcer la démocratie locale et les capacités d'action des élus locaux.

Il rappelle que, sous l'égide de son Président Jean-Pierre Bel, le Sénat avait lancé, dès décembre 2011, les états généraux de la démocratie territoriale afin d'engager, en lien avec les élus locaux, une vaste réflexion sur l'organisation décentralisée de la République et la démocratie locale. Comme le relève notre collègue René Vandierendonck, rapporteur de la commission des Lois sur le présent projet de loi, « *cette dynamique de dialogue fructueuse a permis de recueillir la parole des élus sur leurs attentes et leurs propositions pour l'avenir de nos territoires* »<sup>1</sup>.

Le 5 octobre 2012, en conclusion des rencontres nationales organisées à cette occasion, le Président de la République estimait : « *nous avons besoin d'acteurs qui soient reconnus, qui soient respectés et en même temps responsables* ». Il relevait que « *la démocratie locale, c'est d'abord une exigence de citoyenneté mais c'est aussi un levier de croissance* »<sup>2</sup>.

Annonçant le dépôt d'un projet de loi sur l'organisation territoriale de la République décentralisée, le Président de la République fixait alors **quatre principes essentiels** :

- **la clarté** entre l'État et les collectivités territoriales et entre les collectivités elles-mêmes dans l'exercice de leurs compétences respectives ;
- **la confiance** pour restaurer le dialogue entre les partenaires de l'action publique ;
- **la cohérence** pour conforter la logique des blocs de compétences ;
- **la démocratie** pour favoriser un meilleur contrôle du citoyen en développant la participation et l'évaluation.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 580 (2012-2013) fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, M. René Vandierendonck, p. 11.

<sup>2</sup> Cf. Exposé des motifs du présent projet de loi, p. 3.

**La réforme de la décentralisation et de l'action publique engagée par le Gouvernement**, dont le présent projet de loi constitue le premier volet, vise donc à « *retrouver l'esprit de décentralisation initiée en 1982* »<sup>1</sup>.

Outre la confiance exprimée par le Gouvernement dans les collectivités territoriales et leurs représentants, **votre rapporteur pour avis souligne que les trois projets de loi illustrent la reconnaissance de leur rôle essentiel dans les domaines économique et social.**

L'étude d'impact du présent projet de loi souligne ainsi que « *le redressement économique de notre pays doit prendre appui sur les initiatives locales et sur la vitalité de ses territoires. Les projets de loi ont pour but de mettre les collectivités territoriales en mesure de tenir toute leur place dans cette politique. Ils visent également à clarifier les responsabilités et les interventions de l'État et des collectivités, ainsi que les relations des collectivités entre elles, pour une plus grande efficacité de l'action publique au service de la population* »<sup>2</sup>. Elle indique par ailleurs que ces textes « *étendent les capacités d'action des collectivités dans les domaines qui sont déterminants pour la croissance économique, pour le rétablissement de la compétitivité, pour l'emploi et pour l'avenir de la jeunesse* »<sup>3</sup>.

Pour autant, **votre rapporteur pour avis regrette le choix du Gouvernement de découper le projet de loi initial en trois textes.**

Cette décision **nuît à la lisibilité de la réforme** et empêche d'appréhender dans son ensemble la réforme portée par le Gouvernement. Sont ainsi renvoyées à plus tard les questions relatives aux solidarités sociales et territoriales, à la cohésion et l'égalité des territoires ou encore les réflexions sur la coopération intercommunale.

Votre rapporteur pour avis relève que de nombreuses personnalités ont regretté ce choix lors des nombreuses auditions menées par la commission des Lois.

#### ***B. LA CONSÉCRATION DU FAIT MÉTROPOLITAIN, PRINCIPALE AVANCÉE DU PROJET DE LOI***

Aux yeux de votre rapporteur pour avis, **la principale avancée de ce texte consiste en la consécration du fait métropolitain avec la création de trois métropoles à statut particulier (Paris, Lyon et Marseille) et la rénovation du régime juridique applicable aux métropoles de droit commun.**

---

<sup>1</sup> *Ibid.*

<sup>2</sup> *Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 7*

<sup>3</sup> *Ibid.*

Comme l'indique l'étude d'impact, « **le projet [de loi] (...) prend acte du fait métropolitain en matière d'attractivité économique, sociale et culturelle** »<sup>1</sup>.

**Plus de 60 % de la population française réside en effet aujourd'hui dans une aire urbaine de plus de 100 000 habitants.** On assiste ainsi à 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* »<sup>2</sup>.

**Les métropoles rassemblent des fonctions diversifiées, notamment des fonctions tertiaires supérieures,** leur permettant de rayonner sur leur environnement régional, national et international.

Lors de son audition par le rapporteur de la commission des Lois, Mme Martine Aubry, maire de Lille et présidente de Lille Métropole Communauté urbaine (LMCU), a ainsi souligné à juste titre le « **rôle déterminant des métropoles en faveur de l'attractivité territoriale, de la compétitivité de nos entreprises, de l'aménagement urbain durable et de la solidarité territoriale, dans un travail mené avec les communes** »<sup>3</sup>.

Votre rapporteur pour avis relève que **la problématique de la métropolisation constitue un enjeu pour tous les pays européens**, qui y ont chacun apporté une réponse spécifique. En Allemagne par exemple, 11 régions métropolitaines existent depuis la décision de la Conférence interministérielle des ministres du *Bund* et des *Länder* pour l'aménagement du territoire du 30 juin 2006. Ces régions ont été invitées à définir leurs spécificités et à instaurer des systèmes de représentations démocratiques. Au Portugal, l'aire métropolitaine de Lisbonne a été créée dès 2003, regroupant 18 communes et près de 3 millions d'habitants, soit près du quart de la population portugaise.

**Le présent projet de loi vise donc à reconnaître un nouveau statut et de nouvelles compétences aux métropoles** afin d'« **accroître les potentialités des grandes agglomérations françaises** »<sup>4</sup>.

Comme l'indique l'étude d'impact, « *pour permettre [aux] territoires [urbains] d'agir de manière efficace et globale de façon à répondre aux exigences des citoyens et à la compétition qui se joue au niveau européen et international, le présent projet de loi a pour objectif d'accompagner le phénomène de métropolisation des grandes agglomérations françaises en leur permettant de se doter d'un statut propre à faire émerger les initiatives*

---

<sup>1</sup> Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 7.

<sup>2</sup> Ibid., p. 27.

<sup>3</sup> Contribution écrite transmise à votre rapporteur pour avis.

<sup>4</sup> Étude d'impact, p. 27.

*économiques, sociales, environnementales et culturelles nécessaires pour surmonter les insuffisances évoquées précédemment* »<sup>1</sup>.

**Votre rapporteur pour avis se félicite tout particulièrement de la consécration par le projet de loi de la Métropole de Paris, rebaptisée « Grand Paris Métropole » par la commission des Lois.**

**Le poids économique de la région d'Île-de-France** aux plans national mais aussi européen **fait de la création de cette Métropole un enjeu national**. L'Île-de-France constitue la première région économique française et l'une des premières au niveau européen. Elle compte 8 des 71 pôles de compétitivité labellisés, dont trois des sept pôles mondiaux. Il s'agit de la deuxième région en Europe et de la première en France en matière d'accueil des investissements étrangers.

**Dès 2009, un syndicat mixte d'études, Paris Métropole, a été créé à l'initiative de la ville de Paris, reposant sur une démarche de coopération entre plus d'une centaine de collectivités d'Île-de-France de différents échelons.**

Dans son rapport sur la métropolisation des politiques publiques parisiennes et la gouvernance francilienne, notre collègue Jean-Pierre Caffet décrit la démarche qui a conduit à la création de Paris Métropole : *« les réponses apportées par chaque collectivité de façon isolée n'étaient plus en mesure de maîtriser ces phénomènes [de mutations liées à la mondialisation ou de persistance des fortes inégalités territoriales]. Des élus de tous bords, notamment un grand nombre de maires, ont pris conscience que non seulement certains outils traditionnels d'intervention, mais aussi l'organisation institutionnelle de l'Île-de-France, ne permettaient plus de faire face aux enjeux posés et d'orienter, aussi directement qu'avant l'évolution de leur territoire, sa composition sociale et son identité urbaine. Ce faisant, ils engageaient des réflexions similaires à leurs homologues de la plupart des métropoles étrangères confrontés aux mêmes difficultés* »<sup>2</sup>.

Les objectifs de Paris Métropole, dont votre rapporteur pour avis a activement participé aux travaux, étaient de nouer des partenariats pour des projets de dimension métropolitaine, d'organiser une mutualisation de ressources au sein de la métropole et de la région et, enfin, d'élaborer des propositions pour une nouvelle gouvernance.

**La création de la Métropole de Paris se situe donc dans la droite ligne des travaux de Paris Métropole.** Il s'agit de permettre *« au sein d'un établissement public ad hoc de donner des moyens accrus à la Métropole de Paris, à constituer entre Paris et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de l'unité urbaine de Paris, pour concevoir*

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>2</sup> « Métropolisation des politiques publiques parisiennes et gouvernance francilienne », M. Jean-Pierre Caffet, juillet 2011, p. 16.

*ensemble un modèle de développement durable et améliorer la compétitivité et l'attractivité du territoire. »*<sup>1</sup>

### **C. LE PRÉSENT PROJET DE LOI ILLUSTRE LES APPORTS ET LES LIMITES DE LA DÉCENTRALISATION**

Votre rapporteur pour avis, fervent partisan de la décentralisation et de la responsabilisation des collectivités territoriales, estime que **le présent projet de loi illustre les apports mais aussi les limites de la décentralisation.**

**La création de la Métropole de Lyon par l'article 20 du projet de loi constitue ainsi une initiative originale et exemplaire, qui est le fruit de la vision développée par certains élus locaux.** Votre rapporteur pour avis rend ainsi hommage à nos collègues Gérard Collomb et Michel Mercier qui sont à l'origine de l'émergence de cette collectivité à statut particulier.

A l'opposé, votre rapporteur pour avis estime que **le projet de Métropole d'Aix-Marseille-Provence porté par le Gouvernement**, qui fait l'objet de vives oppositions sur le terrain, **doit être soutenu.**

**L'organisation décentralisée de la République n'interdit pas à l'État, quand l'intérêt général est en cause, de se substituer aux représentants des collectivités locales.** Or la situation actuelle à Marseille impose une réaction des pouvoirs publics. Lors de la table-ronde organisée le 23 avril dernier par la commission des Lois, M. Eugène Caselli, président de la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole, soulignait ainsi l'absence de projets communs à Marseille, avec *« six autorités organisatrices de transport, une balkanisation des zones d'activité et des zones commerciales, pas de cohérence territoriale pour le logement »*.

**Votre rapporteur pour avis regrette enfin que le présent projet de loi n'aille pas plus loin en termes de rationalisation de l'action publique.** S'il cherche à trouver une *« articulation plus efficace, plus claire et moins coûteuse des compétences des différents niveaux de collectivités »*<sup>2</sup>, ce texte aurait pu apporter certaines réponses au « mille-feuille » territorial. Votre rapporteur pour avis estime ainsi que, avec l'émergence de Grand Paris Métropole, la question de la pérennité des départements de la petite couronne se pose très clairement.

---

<sup>1</sup> Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 34.

<sup>2</sup> Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 7.

## II. LE CHAMP DE LA SAISINE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

Votre commission des Affaires économiques s'est saisie de plusieurs articles du présent projet de loi :

– l'**article 3**, qui désigne chaque catégorie de collectivités territoriales comme chef de file pour la mise en œuvre de plusieurs compétences nécessitant l'intervention des collectivités territoriales relevant d'une autre catégorie. Sont ainsi évoqués plusieurs domaines relevant du champ de compétence de votre commission, tels que le développement économique, compétence pour laquelle la région est chef de file, ou le tourisme, compétence pour laquelle le département est chef de file ;

– l'**article 12**, qui institue la **Métropole de Paris**. Votre commission s'est saisie pour avis de cet article pour son volet portant sur les compétences de la Métropole, cette dernière étant notamment chargée de l'élaboration d'un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement ;

– l'**article 13** qui prévoit l'**élaboration par le conseil régional d'Île-de-France d'un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH)**. La commission des Lois a délégué au fond l'examen de cet article à votre commission ;

– les **articles 18 et 19**, qui clarifient les missions de l'**Établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense (EPGD)** au regard de celles exercées par l'établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (EPADESA). Ces articles modifient la loi du 27 février 2007<sup>1</sup> que votre commission avait instruite ;

– l'**article 20** qui crée la **Métropole de Lyon**, pour ce qui concerne les compétences (notamment en matière de logement) de cette nouvelle collectivité ;

– l'**article 30** qui crée la **Métropole d'Aix-Marseille-Provence**, pour ce qui concerne les compétences de cette-dernière ;

– l'**article 31** qui rénove le **régime juridique des métropoles de droit commun**, pour son volet portant sur les compétences de ces dernières ;

– l'**article 45** qui dispose qu'il ne peut être créé qu'**un seul établissement public foncier de l'État par région**.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2007-254 du 27 février 2007 portant création d'un établissement public de gestion des équipements publics du quartier d'affaires dit de « La Défense ».

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

#### *A. VOTRE COMMISSION SALUE LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR LA COMMISSION DES LOIS*

Votre commission salue l'état d'esprit qui a présidé aux travaux de la commission des Lois et notamment de son rapporteur, notre collègue René Vandierendonck, à savoir la clarté, la cohérence et la souplesse laissée aux élus locaux.

A ce titre et même si ce dispositif ne relève pas du champ de compétence de votre commission, votre rapporteur pour avis salue la suppression du pacte de gouvernance territoriale qui figurait à l'article 5 du projet de loi, dispositif contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales.

Pour ce qui concerne les articles dont s'est saisie votre commission, la commission des Lois a notamment procédé aux modifications suivantes :

– à l'article 3, les compétences pour lesquelles est désigné un chef de file ont été précisées : pour les régions, l'aménagement et le développement durable du territoire, les développements économique et touristique, l'innovation et la complémentarité entre les modes de transport ; pour les départements, l'action sociale et la cohésion sociale, l'autonomie des personnes, l'aménagement numérique et la solidarité des territoires ; pour le bloc communal, l'accès aux services publics de proximité, le développement local et l'aménagement de l'espace ;

– à l'article 12, les missions de la métropole de l'agglomération parisienne, rebaptisée « Grand Paris Métropole » conformément aux souhaits exprimés par des nombreux élus franciliens, ont été recentrées sur le logement. La création de cette métropole est par ailleurs reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2017 ;

– à l'article 20, la création de la Métropole de Lyon a été avancée au 1<sup>er</sup> janvier 2015 ;

– à l'article 30, la mise en place de la Métropole d'Aix-Marseille-Provence a été reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2016 ;

– à l'article 31, les critères démographiques de création des métropoles de droit commun la métropole ont été relevés ;

– aux articles 12, 20 et 31, les possibilités de délégation conventionnelle des compétences de l'État en matière de droit au logement opposable (DALO), de réquisitions et d'hébergement ont été supprimées, la commission des Lois estimant qu'il s'agit d'une

**responsabilité de l'État** dont il ne peut se défaire sur les collectivités territoriales.

**Votre rapporteur pour avis estime que ces modifications sont bienvenues et renforcent notamment la cohérence des compétences des métropoles**, qu'il s'agisse des métropoles à statut particulier ou des métropoles de droit commun.

**A titre personnel, votre rapporteur pour avis regrette cependant la suppression par la commission des Lois de l'article 14** du projet de loi **qui instituait un fonds de solidarité pour les départements de la région d'Île-de-France**, doté de 60 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis estime que **la mise en place d'un tel fonds constitue une réponse aux disparités importantes de ressources et de charges entre départements franciliens**. Il note ainsi que plus de 75 % des logements en Seine-Saint-Denis sont occupés par des personnes qui bénéficient des allocations personnalisées au logement (APL), soit deux fois plus qu'à Paris ou dans les Yvelines<sup>1</sup> et que le potentiel financier de la Seine-et-Marne atteint 573,91 euros par habitant contre 1 008,56 euros pour les Hauts de Seine<sup>2</sup>.

Il relève également que ce fonds de péréquation **ne remet aucunement en cause les mécanismes de péréquation nationale existant entre les départements au niveau national**.

**Votre commission regrette par ailleurs la suppression par la commission des Lois de l'article 45 du présent projet de loi** qui prévoyait qu'il ne peut être créé qu'un établissement public foncier d'État par région. Cette disposition permettait en effet d'apporter une réponse pertinente au cas de la région d'Île-de-France, dans laquelle il existe une politique du logement et de l'aménagement intégrée mais des outils de maîtrise foncière dispersés entre quatre établissements publics fonciers de l'État. Tout en comprenant les raisons qui expliquent le choix de suppression fait par la commission des lois, votre commission a donc souhaité proposer une disposition susceptible de produire, pour la région d'Île-de-France, un effet identique à celui que produisait l'article 45, sans comporter les mêmes inconvénients. La solution retenue consiste à adopter une disposition législative spécifique à cette région, prévoyant la fusion des quatre EPF de l'État concernés dans celui qui possède le périmètre le plus large.

---

<sup>1</sup> Cf. étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 40.

<sup>2</sup> Cf. Ibid., p. 41.

***B. VOTRE COMMISSION SALUE L'APPORT DES DISPOSITIONS DU  
PROJET DE LOI DONT ELLE S'EST SAISIE***

Pour ce qui concerne les articles relevant de son champ de compétence, **votre commission salue notamment :**

– **la consécration de « Grand Paris Métropole », ainsi que le recentrage de ses missions sur le logement**, problématique essentielle dans la région d'Île-de-France ;

– l'élaboration par Grand Paris Métropole d'un plan métropolitain de l'habitat et par le conseil régional d'Île-de-France d'un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement, dispositions qui contribuent à **répondre à la problématique de la gouvernance du logement en Île-de-France** ;

– **la clarification des compétences des deux établissements publics actifs sur le site du quartier d'affaires de La Défense** qui devrait permettre d'ouvrir une nouvelle ère au bénéfice de l'attractivité de ce site.

**A l'initiative de votre rapporteur, votre commission pour avis a adopté quatre amendements. Outre l'amendement précédemment évoqué qui prévoit qu'il n'existe qu'un seul établissement public foncier de l'État en Île-de-France, elle a adopté trois amendements à l'article 13 : deux amendements rédactionnels et un amendement visant à réaffirmer l'objectif de construction de 70 000 logements par an en Île-de-France.**



## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 3*

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

#### **Désignation des collectivités chefs de file pour certaines compétences**

**Commentaire : cet article désigne chaque catégorie de collectivités territoriales comme chef de file pour la mise en œuvre de plusieurs compétences nécessitant l'intervention de collectivités territoriales relevant d'une autre catégorie.**

Le cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution 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 »*.

Cet alinéa définit la notion de **chef de file : une collectivité exerce alors la mission d'autorité coordinatrice de la compétence**, permettant, comme l'indique notre collègue René Vandierendonck, rapporteur de la commission des Lois, d'*« organiser les modalités de l'action commune de celle-ci, dans le sens d'une meilleure complémentarité de l'action de chaque niveau local et d'une application adaptée aux spécificités du territoire »*<sup>1</sup>.

Le présent article prévoit que **chaque catégorie de collectivités territoriales est désignée « chef de file » pour assurer l'organisation des modalités de l'action commune de certaines compétences** impliquant le concours de collectivités territoriales d'autres catégories. Le projet de loi initial consacrait ainsi :

– les **régions** comme chefs de file en matière de **développement économique** et d'organisation des transports ;

– les **départements** comme chefs de file en matière d'action sociale et au développement social, à l'autonomie des personnes, au **tourisme**, à l'**aménagement numérique** et à la solidarité des territoires ;

– les **communes** – ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre auquel elles ont transféré leurs compétences – comme chefs de file en matière de qualité de l'air et de mobilité durable.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 580 (2012-2013), *Ibid.*, p. 65.

A l'initiative de son rapporteur, **la commission des Lois a adopté quatre amendements** à cet article visant :

– pour ce qui concerne les champs de compétence intéressant votre commission, à **élargir les politiques pour lesquelles la région est chef de file au développement touristique et à l'innovation**, retirant en conséquence le tourisme de la liste des compétences pour lesquelles le département est chef de file, et à **élargir les politiques pour lesquelles les communes et leurs groupements sont chefs de file au développement local et à l'aménagement de l'espace** ;

– à préciser que les modalités de l'action commune dans les compétences mentionnées au présent article sont définies par la conférence territoriale de l'action publique.

**Votre commission estime que le présent article**, par la désignation de collectivités chefs de file, **est pleinement conforme à l'objectif de clarification poursuivi par le présent projet de loi**. Tout en respectant le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales et l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre, il concourt en effet à la rationalisation de l'action publique.

**S'agissant du tourisme**, votre rapporteur pour avis estime que **cette compétence est intimement liée à la compétence exercée par les régions en matière de développement économique**. Aussi soutient-il la modification effectuée par la commission des lois. Il note par ailleurs que la désignation de la région comme collectivité chef de file ne remet en rien en cause les politiques menées par les départements en la matière.

<p><b>Votre commission émet un avis favorable à l'adoption sans modification de cet article tel que rédigé par la commission des Lois.</b></p>
--

#### *Article 12*

(Chapitre II du titre III du livre VII  
du code général des collectivités territoriales)

### **Statut et compétences de Grand Paris Métropole**

**Commentaire : cet article institue Grand Paris Métropole, établissement public regroupant la ville de Paris et les EPCI à fiscalité propre de l'unité urbaine de Paris, et définit ses compétences.**

Le présent article est **une des dispositions phares du présent projet de loi**. Votre commission des affaires économiques s'est saisie du volet portant sur les compétences de Grand Paris Métropole.

### **I. Le projet de loi initial**

**Le projet de loi institue, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, un établissement public, la Métropole de Paris**, composé de la ville de Paris et des EPCI à fiscalité propre de l'unité urbaine de Paris.

Sa vocation est **la définition et la mise en œuvre d'actions d'intérêt métropolitain** pour « *promouvoir un modèle de développement durable et améliorer l'attractivité de son territoire* ». La Métropole élabore un projet métropolitain, qui comprend notamment un plan climat énergie métropolitain.

Par ailleurs, la Métropole de Paris soutient la **mise en œuvre de programmes d'aménagement et de logement**, les programmes d'action des collectivités locales et de leurs groupements en faveur de la transition énergétique ou encore la mise en place de programmes d'action pour mieux répondre aux urgences sociales sur son territoire.

La Métropole élabore, en association avec l'État et les départements, un plan métropolitain de l'urgence sociale.

La Métropole de Paris peut également décider de mettre en œuvre des opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain ; l'État peut mettre à sa disposition les établissements publics d'aménagement de l'État ; les EPCI membres de la Métropole peuvent lui donner délégation pour la réalisation de zones d'aménagement concerté (ZAC).

La Métropole de Paris élabore, dans un délai d'un an après sa création un **plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement**. Ce plan :

– **est compatible avec les dispositions du schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF) et prend en compte les orientations du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) créé par l'article 13 du présent projet de loi ;**

– **décline au niveau de chacun des EPCI membres de la Métropole les objectifs du SRHH ;**

– **est soumis pour avis au comité régional de l'habitat (CRH), au conseil régional et aux départements, qui disposent d'un délai de trois mois pour faire connaître leur avis. Au vu de ces avis, la Métropole délibère sur un nouveau projet de plan, qu'elle transmet au préfet pour approbation par décret en Conseil d'État ;**

– **peut être révisé, à l'initiative de la Métropole et au moins tous les six ans, selon les modalités prévues pour son élaboration.**

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 doivent être compatibles avec ce plan. En cas d'incompatibilité, le préfet engage et approuve, après avis de la Métropole, la mise en compatibilité de ces documents, dans le délai maximal de trois ans après l'approbation du plan.

**La Métropole de Paris peut recevoir de l'État, en matière de logement, délégation d'un ensemble de cinq compétences :**

- l'attribution des **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, autrement dit la gestion du droit au logement opposable (**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 de toute personne ou famille sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières d'accès au logement en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence.

La Métropole de Paris peut confier la mise en œuvre de tout ou partie de cette délégation à ses membres dans le cadre de conventions d'objectifs.

## **II. Les modifications introduites par la commission des Lois**

**La commission des Lois a adopté, à l'initiative de son rapporteur, plusieurs amendements importants à cet article.**

Pour ce qui concerne les problématiques entrant dans le champ de la saisine de votre commission, votre rapporteur relève que la commission des Lois a :

- **rebaptisé « Grand Paris Métropole »** la Métropole de Paris ;
- **recentré Grand Paris Métropole sur la priorité du logement**, enjeu considérable en Île-de-France, « *qui justifie à elle seule la création de l'instance métropolitaine* »<sup>1</sup>.

La nouvelle rédaction issue des travaux de la commission des Lois indique que Grand Paris Métropole est « *constitué en vue de la définition et de la mise en œuvre d'actions d'intérêt métropolitain destinées à accroître et améliorer l'offre de logements sur son territoire ainsi qu'à renforcer l'efficacité énergétique des logements* ». La Commission des Lois a, en conséquence, supprimé l'objectif de promotion d'un modèle de développement durable et d'amélioration de la compétitivité et de l'attractivité économiques,

---

<sup>1</sup> Rapport n° 580 (2012-2013), *Ibid.*, p. 99.

ainsi que l'élaboration d'un plan climat énergie métropolitain, estimant qu'il s'agissait de compétences de la région d'Île-de-France.

– **supprimé l'intervention de Grand Paris Métropole dans le domaine de l'urgence sociale** par le biais du plan métropolitain de l'urgence sociale, estimant que « *ce domaine relève de la compétence de l'État, qui n'a pas à se défaire de ses responsabilités sur la future métropole parisienne* »<sup>1</sup>.

– étendu à toute opération d'aménagement la possibilité de délégation des EPCI membres ;

– **clarifié et simplifié les dispositions relatives au plan métropolitain de l'habitat, en recentrant ce dernier sur la seule priorité du logement et en excluant la question de l'hébergement.** L'élaboration de ce plan aura lieu dans l'année suivant le renouvellement général des conseils municipaux ;

– **supprimé la possibilité pour l'État de déléguer à Grand Paris Métropole la gestion du dispositif du droit au logement opposable (DALO), la réquisition de logements et la gestion de l'urgence sociale et de l'hébergement, qui relèvent de la responsabilité de l'État.**

Par ailleurs, la commission des Lois a permis l'association aux travaux de Grand Paris Métropole, à leur demande et avec voix consultative, de la région d'Île-de-France et des départements franciliens des petite et grande couronnes.

Enfin, elle a reporté du 1<sup>er</sup> janvier 2016 au 1<sup>er</sup> janvier 2017 la date de constitution de Grand Paris Métropole, ceci afin de tenir compte du report du calendrier de l'achèvement de la carte de l'intercommunalité en Île-de-France.

### **III. La position de votre commission**

**Votre rapporteur pour avis salue l'émergence de Grand Paris Métropole**, qui constitue une nouvelle étape dans l'organisation de la gouvernance de la région capitale après la création de Paris Métropole en 2009.

Il prend acte du choix fait par le Gouvernement quant au périmètre de cette métropole, périmètre reposant sur la définition de l'unité urbaine de Paris de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), définition ayant vocation à évoluer au cours du temps.

**Votre rapporteur pour avis salue par ailleurs les modifications introduites par la commission des Lois et notamment le recentrage de Grand Paris Métropole sur la question essentielle du logement**, enjeu prioritaire en Île-de-France, comme il le montrera dans le commentaire de l'article 13.

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 100.

Il estime bienvenue la suppression de la possibilité de délégation des compétences de l'État en matière de DALO, de réquisitions ou d'hébergement, qui constituent des responsabilités de l'État. Dans son rapport sur le DALO établi avec notre collègue Gérard Roche, votre rapporteur pour avis soulignait que « *l'État [est] le seul garant du droit au logement opposable* »<sup>1</sup>.

**Votre commission émet un avis favorable à l'adoption sans modification de cet article tel que rédigé par la commission des Lois.**

*Article 13*

(Articles L. 302-13, L. 302-14 [nouveau] et L. 302-15 [nouveau]  
du code de la construction et de l'habitation)

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

**Commentaire : cet article prévoit l'élaboration d'un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement par la région d'Île-de-France.**

**I. Le droit en vigueur**

La Section 4 du chapitre II du titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l'habitation (CCH) porte sur les objectifs de construction de logements en Île-de-France. Elle comporte un unique article, **l'article L. 302-13**.

Ce dernier, introduit à l'initiative de notre ancien collègue Dominique Braye à l'occasion de l'examen de la loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris<sup>2</sup>, dispose que, **en Île-de-France, pour atteindre l'objectif de construction annuelle de 70 000 logements géographiquement et socialement adaptés** fixé par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 juin 2010 précitée, **le préfet de région définit, tous les trois ans, les objectifs annuels de production de nouveaux logements dans des périmètres comprenant un ou plusieurs territoires soumis à l'obligation de réaliser un programme local de l'habitat (PLH)**. Le comité régional de l'habitat (CRH), les communes et les établissements publics compétents en matière de PLH concernés sont consultés pour avis.

Les PLH tiennent compte des objectifs évoqués précédemment.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 621 (2011-2012) fait au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur l'application de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, MM. Claude Dilain et Gérard Roche, p. 13.

<sup>2</sup> Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

Chaque année, un bilan de l'avancée de la réalisation des objectifs, territoire par territoire, est présenté au CRH.

## II. Le dispositif du projet de loi

L'article 13 du présent projet de loi propose de remplacer l'actuelle section 4 par une section portant sur le **Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) en Île-de-France**. Cette nouvelle section comporte trois articles.

- L'article **L. 302-13** porte sur le **contenu et la portée du SRHH**.

Son **I** dispose que **le conseil régional élabore ce schéma dans un délai de dix-huit mois après son renouvellement**, afin de traduire les orientations du schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF) dans les domaines de l'urbanisme et du logement et sur la base d'un diagnostic du logement et de l'habitat.

Ce schéma **fixe les objectifs globaux et**, dans le respect des compétences conférées à Grand Paris Métropole, **leurs déclinaisons territoriales** en matière de :

- construction et rénovation de logements ;
- construction et amélioration des structures d'hébergement ;
- développement équilibré du parc de logements sociaux ;
- rénovation thermique des logements ;
- actions en faveur des populations défavorisées ;
- rénovation urbaine ;
- requalification des quartiers anciens dégradés ;
- lutte contre l'habitat indigne.

Ce schéma prévoit des critères, indicateurs et modalités de suivi de l'application de ses dispositions et de leurs incidences.

Son **II** précise que **les PLH, les contrats de développement territorial (CDT), les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et, en l'absence de SCOT, les plans locaux d'urbanisme (PLU), les cartes communales ou les documents en tenant lieu prennent en compte le SRHH** lors de leur élaboration ou de leur révision.

- Le nouvel **article L. 302-14** porte sur les **modalités d'élaboration et de révision du SRHH**.

Son **I** dispose que, dans un délai de trois mois à compter de la transmission de la délibération du conseil régional engageant la procédure d'élaboration du SRHH, le préfet de région porte à sa connaissance toutes les

informations utiles ainsi que les objectifs à prendre en compte en matière de diversité de l'habitat, de répartition équilibrée des différents types de logements, de renouvellement du parc immobilier et d'accroissement du nombre de logements et de places d'hébergement.

Le projet de schéma arrêté par le conseil régional est soumis pour avis au CRH, aux départements, à Grand Paris Métropole, aux établissements publics compétents en matière de PLH ainsi qu'aux communes n'appartenant pas à de tels établissements, qui disposent d'un délai de trois mois à compter de la notification pour faire connaître leur avis.

Au vu de ces avis, le conseil régional délibère sur un nouveau projet de schéma. Il le transmet au préfet de région qui dispose d'un délai de deux mois pour faire connaître son avis.

Le projet de schéma, amendé le cas échéant pour tenir compte des demandes de modifications du préfet de région, est approuvé par délibération du conseil régional.

Son **II** précise que le schéma peut être révisé selon les modalités prévues au I pour son élaboration.

- Le nouvel **article L. 302-15** porte sur le **suivi du SRHH**.

Son **I** dispose que le préfet de région établit chaque année un bilan de la programmation des aides au logement dans la région d'Île-de-France. À partir de ce bilan, l'État, la région, les départements, la Métropole de Paris et les établissements publics compétents en matière de PLH coordonnent leurs interventions pour favoriser la mise en œuvre du SRHH.

Son **II** indique que les objectifs des contrats de développement territorial (CDT) dont l'élaboration a été engagée avant l'entrée en vigueur de la loi tiennent compte des objectifs annuels de production de nouveaux logements dans les périmètres comprenant un ou plusieurs territoires soumis à l'obligation de réaliser un PLH fixés par le préfet de région en application de l'article L. 302-13 du CCH dans sa rédaction antérieure à la présente loi. Comme l'indique l'étude d'impact, ce paragraphe constitue une disposition transitoire visant à « régler les conséquences de cette abrogation [de l'article L. 302-13] sur les contrats de développement territorial en cours d'élaboration »<sup>1</sup>.

## **II. La position de votre commission**

Comme l'indiquait notre collègue Claude Bérit-Débat en septembre 2012, « *la grave crise du logement que traverse notre pays est caractérisée notamment par deux symptômes : une augmentation des prix du logement et*

---

<sup>1</sup> Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 39.

*une pénurie de logements, notamment sociaux* »<sup>1</sup>. Cette crise est particulièrement marquée en Île-de-France, comme l'illustrent les données suivantes :

– sur la décennie 2000-2009, le rythme moyen de construction en Île-de-France s'est élevé à 37 000 logements par an<sup>2</sup>, alors que, pour couvrir les besoins, 70 000 logements devraient être construits chaque année ;

– le déficit de construction a conduit à une forte augmentation des prix de vente, encore plus élevée que sur le reste du territoire national : + 135 % entre 2000 et 2010, contre + 110 % sur le reste du territoire<sup>3</sup> ;

– les loyers des logements locatifs privés atteignaient en 2012 17,9 €/m<sup>2</sup> en Île-de-France (et jusque 24,1 à Paris), contre 12,5 €/m<sup>2</sup> sur l'ensemble du territoire. La hausse des loyers a été très forte sur la dernière décennie : les loyers à la relocation ont ainsi augmenté en dix ans de 50 % à Paris et de 43 % en petite couronne<sup>4</sup> ;

Comme l'indique l'étude d'impact du présent projet de loi, « *l'augmentation des prix à la vente et la location a rendu inaccessible aux ménages à revenus modestes, voire moyens, toute une partie du parc privé, contraignant ces ménages à se reporter sur le logement social* »<sup>5</sup>.

– pour ce qui concerne le logement social, l'accroissement du parc est insuffisant pour faire face à la demande (on dénombre près de 400 000 dossiers par an), notamment du fait de la diminution du nombre d'attributions (75 000 en 2009 contre 105 000 en 2000)<sup>6</sup>.

– enfin, **60 % des recours DALO en matière de logement** ont été déposés en 2011 en Île-de-France, et près de **75 % en matière d'hébergement**, comme votre rapporteur pour avis l'avait souligné dans son rapport fait au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois<sup>7</sup>.

Ces données ont conduit notre collègue Jean-Pierre Caffet, dans son excellent rapport sur la métropolisation des politiques publiques parisiennes et la gouvernance francilienne, à constater « *la défaillance de la gouvernance de la politique du logement, politique pourtant des plus structurantes pour le*

---

<sup>1</sup> Rapport n° 757 (2011-2012) fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social et sur la proposition de loi de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et plusieurs de ses collègues, pour une stratégie foncière publique en faveur du logement, M. Claude Bérit-Débat, p. 7.

<sup>2</sup> Cf. étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 37.

<sup>3</sup> Cf., Ibid.

<sup>4</sup> Cf. Ibid.

<sup>5</sup> Ibid., p. 37.

<sup>6</sup> Cf., Ibid.

<sup>7</sup> Rapport n° 621 (2011-2012), Ibid., p. 29.

territoire francilien »<sup>1</sup>. Il soulignait ainsi que « *la gouvernance du logement en Île-de-France (...) [est inadaptée] à la conduite d'une politique opérationnelle de nature à satisfaire les besoins des franciliens* » et appelait à « *une réforme profonde de la gouvernance francilienne de la production de logements* »<sup>2</sup>.

**Le présent article** – combiné avec les dispositions de l'article 12 relatives au plan métropolitain de l'habitat – **vis**, dans ce contexte, **à prévoir** « *les conditions d'une amélioration de la création de logements sur le périmètre de l'Île-de-France* »<sup>3</sup>, la gravité de la crise du logement dans cette région justifiant la mise en place d'un dispositif spécifique.

**Votre rapporteur pour avis salue la détermination du Gouvernement à apporter des réponses à la crise du logement en Île-de-France.** Il se réjouit de l'élaboration, au niveau régional, d'un document de planification – complémentaire du SDRIF et plus précis que ce dernier – en matière de logement. Dans son rapport sur le DALO, il avait lui-même appelé à « *privilégier l'échelon régional* »<sup>4</sup>. Il partage en effet le jugement exprimé par le Gouvernement selon lequel « *l'échelle régionale paraît être un niveau pertinent pour la réalisation de ce document programmatique. Elle permet de définir la zone qui est confrontée aux plus fortes tensions sur le marché du logement, d'appréhender les relations entre les territoires (parcours résidentiels, déplacements domicile-travail) et de lutter efficacement contre les déséquilibres qui en résultent (inégalités sociales, spécialisation des territoires)* ».<sup>5</sup>

La création du schéma régional et du plan métropolitain prévu à l'article 12 a été **saluée par les acteurs franciliens du logement**. Ainsi l'Union sociale pour l'habitat d'Île-de-France se réjouit du « *renforcement de la cohérence et du chaînage entre les politiques de l'urbanisme, de l'habitat et du logement* », soulignant notamment que le schéma régional constitue une « *réponse indispensable pour aller vers l'objectif de construction équilibrée de 70 000 logements par an* »<sup>6</sup>.

**Votre rapporteur pour avis salue donc cette avancée importante en termes de gouvernance**, même s'il était quant à lui partisan de la mise en place d'« *une autorité organisatrice francilienne [dotée] des moyens d'arbitrage nécessaires à la conduite d'une politique du logement efficace* »<sup>7</sup>.

Après s'être interrogé quant à l'intérêt de disposer de deux documents – l'un au niveau régional et l'autre au niveau métropolitain – en matière de logement et sur les liens entre ces deux documents, votre rapporteur pour avis estime que, **s'il est complexe, le dispositif proposé par le projet de loi est**

---

<sup>1</sup> « *Métropolisation des politiques publiques parisiennes et gouvernance francilienne* », M. Jean-Pierre Caffet, juillet 2011, p. 107.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 121.

<sup>3</sup> *Exposé des motifs du présent projet de loi*, p. 12.

<sup>4</sup> *Rapport n° 621 (2011-2012)*, *Ibid.*, p. 59.

<sup>5</sup> *Étude d'impact annexée au présent projet de loi*, p. 39.

<sup>6</sup> *Contribution écrite transmise à votre rapporteur pour avis*.

<sup>7</sup> *Rapport n° 621 (2011-2012)*, *Ibid.*, p. 59.

**équilibré et cohérent** : le schéma régional sera élaboré dans le respect des compétences de Grand Paris Métropole et le plan métropolitain prendra en compte les orientations du schéma régional. Ces deux documents devront être compatibles avec le SDRIF.

A l'initiative de votre rapporteur pour avis, **vo**tre **commission a adopté, outre deux amendements rédactionnels, un amendement** visant à **renvoyer clairement à l'objectif de construction de 70 000 logements par an en Île-de-France**, objectif figurant à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris mais aussi dans le projet de SDRIF délibéré le 25 octobre 2012 mais non encore approuvé par le Conseil d'État.

**Si le présent article et, plus globalement, le dispositif issu des articles 12 et 13 du présent projet de loi constituent une réelle avancée, votre rapporteur pour avis estime que la réforme de la gouvernance ne suffira pas à résoudre la grave crise du logement.** Ainsi, à ses yeux :

– **des mesures fortes sont nécessaires pour soutenir la construction de logements**, à l'image des dispositions qui devraient figurer dans les ordonnances prévues par le projet de loi habilitant le Gouvernement à légiférer pour accélérer les projets de construction, texte actuellement en discussion devant le Parlement ;

– pour ce qui concerne spécifiquement l'Île-de-France, **les différents objectifs en termes de construction de logements ne pourront pas être atteints sans contraintes supplémentaires pesant sur les communes en matière de permis de construire. Quel sera en effet la portée d'objectifs territorialisés si leur non respect ne conduit à aucune sanction ?** Dans son rapport précité, notre collègue Jean-Pierre Caffet, après avoir appelé à l'institution d'une autorité métropolitaine organisatrice du logement, estimait que *« son efficacité ne serait assurée que si elle disposait de pouvoirs « coercitifs » sur les niveaux de collectivités subordonnés – les communes pour l'essentiel – sur le modèle du Grand Londres »*<sup>1</sup>. Votre rapporteur pour avis espère que l'examen du projet de loi sur le logement et l'urbanisme annoncé par le Gouvernement sera l'occasion d'aborder cette question essentielle.

**Votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article tel qu'il résulte du texte de la commission des Lois, sous réserve des amendements qu'elle vous soumet.**

---

<sup>1</sup> « Métropolisation des politiques publiques parisiennes et gouvernance francilienne », p. 121.

*Article additionnel après l'article 13*  
(Article L. 321-1 du code de l'urbanisme)

**Établissements publics fonciers de l'État de la région d'Île-de-France**

**Commentaire : cet article fusionne les quatre établissements publics fonciers de l'État de la région d'Île-de-France au sein de celui dont le périmètre d'action est le plus large.**

**I. Le droit actuel**

L'article L. 321-1 du code de l'urbanisme définit les missions et les compétences des établissements publics fonciers de l'État. Il en existe quatorze, qui se caractérisent par la variété de leurs périmètres d'intervention. Certains ont une compétence théoriquement régionale, même si leur champ d'intervention réel est parfois infrarégional (établissements publics fonciers de l'État de Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Ouest-Rhône-Alpes, Île-de-France, Languedoc-Roussillon, Poitou-Charentes, Bretagne, PACA, Corse). L'un d'entre eux possède une compétence interrégionale (il s'agit de l'établissement public foncier de l'État de Normandie, qui regroupe les périmètres de la Basse-Normandie et de la Haute-Normandie). Les autres disposent d'un périmètre d'action départemental, susceptible de déborder légèrement sur les marges d'un département voisin (établissements publics fonciers de l'État des Yvelines, qui regroupe des communes d'Eure-et-Loir et de l'Essonne ; des Hauts-de-Seine, qui regroupe des communes de l'Essonne ; du Val-d'Oise et de Vendée).

L'article 45 du texte initial, supprimé par la commission des Lois, proposait de créer, par région, un unique établissement public foncier de l'État « dans un objectif de bonne gestion et d'efficacité de l'action publique ».

En réalité, des données historiques ou renvoyant à la géographie et à l'organisation politique des territoires concernés expliquent la grande variété des champs territoriaux de compétence des EPF de l'État, sans qu'on puisse considérer, a priori, que cette variété constitue une aberration. À vrai dire, seul le cas de la région d'Île-de-France apparaît véritablement problématique du point de vue de la bonne gouvernance des politiques publiques foncières. C'est en effet la seule région où coexistent plusieurs EPF de l'État : l'EPF d'État d'Île-de-France, l'EPF d'État des Yvelines, l'EPF d'État des Hauts-de-Seine et l'EPF d'État du Val-d'Oise, alors même que les politiques du logement et d'aménagement y sont fortement intégrées.

## **II. La position de votre commission**

Dès lors qu'il existe dans la région d'Île-de-France une politique cohérente et globale en matière de logement et d'aménagement, il est souhaitable que cette politique puisse s'appuyer sur un outil de maîtrise foncière lui-même de ressort régional.

**À l'initiative de son rapporteur, votre commission pour avis a donc adopté un amendement tendant à fusionner ces quatre établissements au sein de celui dont le périmètre d'action est le plus large.**

Cet amendement fait écho aux dispositions de l'article 45, supprimées par la commission des Lois lors de ses travaux. Ces dispositions aboutissaient de facto au même résultat que le présent amendement, mais elles le faisaient par un détour curieux et injustifié. En effet, l'article 45 généralisait dans toutes les régions la règle de l'existence d'un EPF de l'État unique. Or, ce qui est valable pour la région d'Île-de-France, dans laquelle les problématiques du logement, de l'aménagement et de la maîtrise foncière se posent de manière régionale, ne l'est pas forcément ailleurs. Il n'y avait donc aucune raison de généraliser le cas francilien. Même si cette généralisation n'entraînait aucune conséquence pratique à court terme, elle a en effet alimenté inutilement des inquiétudes sur la possible recentralisation des outils de maîtrise foncière.

<p><b>Votre commission propose l'adoption d'un amendement tendant à créer un article additionnel après l'article 13.</b></p>
--

### *Article 18*

(Articles L. 328-2, L. 328-3, L. 328-4 et L. 328-10 du code de l'urbanisme)

**Clarification des missions de l'Établissement public de gestion du quartier d'affaires de la Défense (EPGD) et du régime des biens dévolus à l'EPGD**

**Commentaire : cet article clarifie les missions de l'EPGD au regard de celles exercées par l'établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (EPADESA) et le régime des biens dévolus à l'EPGD.**

## **I. Le droit en vigueur**

Comme l'indique le premier alinéa de l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme, **la modernisation et le développement du quartier d'affaires de La Défense présentent un caractère d'intérêt national.**

Le chapitre VIII du Titre II du Livre III du code de l'urbanisme, issu de la loi du 27 février 2007<sup>1</sup>, porte sur l'**Établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense (EPGD)**. Ce chapitre comporte 10 articles, les articles L. 328-1 à L. 328-10.

**L'article L. 328-1 crée l'EPGD, qui est un établissement public local à caractère industriel et commercial (EPIC).**

L'article L. 328-2 porte sur les **missions de l'EPGD**. Il dispose ainsi que ce dernier est habilité à **gérer les ouvrages et espaces publics ainsi que les services d'intérêt général situés dans le périmètre de l'opération d'intérêt national (OIN) du quartier de La Défense** :

- lui appartenant ;
- appartenant à l'établissement public pour l'aménagement de la région dite de « La Défense » ;
- appartenant aux communes de Courbevoie et de Puteaux ou à l'État, dès lors qu'ils en font la demande ;

L'EPGD assure également la mise en valeur et l'animation du site par toute initiative appropriée. Il entreprend toute réalisation en rapport avec ces missions visant à améliorer la qualité de vie du quartier ou de garantir le niveau des prestations bénéficiant à ses usagers ou à ses habitants. Il exerce ses compétences dans le respect du pouvoir de police des maires des communes concernées.

**L'article L. 328-3 porte sur le transfert des ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général à l'EPGD.**

Il dispose ainsi que, pour l'exercice des missions mentionnées à l'article L. 328-2 précité, **les ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général sont mis à disposition ou transférés en pleine propriété à l'EPGD par l'Établissement public pour l'aménagement de la région dite de « La Défense » ou par les communes concernées. Ces transferts sont réalisés à titre gratuit et sont constatés par procès verbal.**

L'EPGD bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire et possède les pouvoirs de gestion définis à l'article L. 1321-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT)<sup>2</sup>.

**L'article L. 328-4 porte sur la mise à disposition d'ouvrages et d'espaces publics à l'Établissement public pour l'aménagement de la région dite de « La Défense ».**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2007-254 du 27 février 2007 relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense.

<sup>2</sup> Comme l'indique le premier alinéa de l'article L. 1321-2 du CGCT, ces pouvoirs consistent en : le renouvellement des biens mobiliser, l'autorisation de l'occupation des biens, la perception des fruits et produits, l'action en justice au lieu et place du propriétaire.

Il dispose en effet que les ouvrages et espaces publics appartenant ou mis à la disposition de l'EPGD peuvent être mis à la disposition de l'Établissement précité pour l'exercice de sa mission, qui assume alors l'ensemble des obligations du propriétaire et possède les pouvoirs de gestion précités. Cette mise à disposition est constatée par procès-verbal. Une compensation financière est instituée lorsque cette opération affecte les ressources de l'EPGD.

L'article L. 328-5 porte sur le **conseil d'administration de l'EPGD** :

- ce dernier est composé des représentants des communes de Courbevoie et de Puteaux et du conseil général des Hauts-de-Seine ;
- le conseil général dispose de la majorité des sièges, les autres sièges étant répartis à parts égales entre les deux communes ;
- le conseil élit son président en son sein ;
- il règle par ses délibérations les affaires de l'établissement. Ainsi, il détermine l'orientation de la politique à suivre ; il vote l'état prévisionnel des dépenses et des recettes, autorise les emprunts, approuve les comptes et se prononce sur l'affectation du résultat ; il nomme le directeur sur proposition du président et met fin à ses fonctions dans les mêmes conditions.

Ce même article précise que les statuts de l'établissement sont fixés et modifiés par décret en Conseil d'État après avis du conseil général et des communes de Courbevoie et Puteaux. Ces statuts prévoient les conditions dans lesquelles un comité consultatif représentant les utilisateurs réguliers des équipements et espaces publics gérés par l'établissement est consulté, à un rythme au moins annuel fixé par le conseil d'administration, sur les orientations retenues par l'établissement.

L'article L. 328-6 porte sur les **charges liées à l'exercice de ses compétences par l'EPGD**. Celles-ci sont réparties entre les membres de l'EPGD dans les conditions fixées par ses statuts. Une majorité qualifiée des deux tiers des administrateurs présents ou représentés est requise pour modifier la répartition de ces contributions.

L'article L. 328-7 porte sur les **ressources de l'établissement**. Ce dernier a ainsi pour ressources :

- les concours financiers des collectivités territoriales qui en sont membres (1°) ;
- les produits du domaine qu'il gère ou qu'il a reçu en propriété (2°) ;
- les sommes perçues en contrepartie de services rendus (3°) ;
- le produit des dons et legs (4°) ;
- les versements au titre du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (5°) ;
- les subventions de l'Union européenne (UE), de l'État, d'établissements publics, des collectivités territoriales et de leurs groupements (6°) ;

- le produit des emprunts qu’il est autorisé à contracter (7°) ;
- les produits de cession du domaine dont il est propriétaire (8°).

L’**article L. 328-8** porte sur les **missions du directeur de l’EPGD**. Ce dernier est ordonnateur des dépenses et des recettes. Il représente l’établissement en justice et dans tous les actes de la vie civile. Il passe des contrats et signe tous les actes pris au nom de l’établissement. Il prépare et exécute les décisions du conseil d’administration. Il recrute le personnel et a autorité sur lui.

L’**article L. 328-9** porte sur le contrôle des actes de l’EPGD. Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire des actes et délibérations sont exercés par le préfet des Hauts-de-Seine. Le comptable de l’EPGD est par ailleurs un comptable public nommé par ce préfet.

L’**article L. 328-10** indique qu’un **décret en Conseil d’État précise les conditions d’application de ce chapitre**. Il fixe notamment les conditions d’établissement et le contenu du procès verbal visé aux articles L. 328-3 et L. 328-4 et les modalités des mises à disposition.

L’article R. 328-11 du code de l’urbanisme, créé par le décret n° 2007-1684 du 29 novembre 2007 relatif à l’Établissement public de gestion du quartier d’affaires de La Défense et modifiant le code de l’urbanisme, précise que les mises à disposition ou transferts en pleine propriété à l’EPGD par l’établissement public d’aménagement sont « *soumis à l’accord des établissements constaté par un procès-verbal établi contradictoirement et précisant :*

– *la consistance, la situation juridique et, le cas échéant, l’évaluation et les modalités de la remise en état des biens ;*

– *les produits et charges afférents ».*

Pour l’établissement de ce procès-verbal, les établissements peuvent recourir aux conseils d’experts dont la rémunération est supportée à parts égales par les deux établissements.

## **II. Le dispositif du projet de loi**

Le présent article modifie plusieurs articles du chapitre VIII précité.

Son 1° propose une **nouvelle rédaction de l’article L. 328-2 qui porte sur les missions de l’EPGD**.

Le nouvel article L. 328-2 dispose ainsi que, **dans le respect des compétences de l’Établissement public d’aménagement de La Défense Seine Arche (EPADESA), l’EPGD est compétent pour gérer les ouvrages et espaces publics ainsi que les services d’intérêt général situés dans le périmètre de l’opération d’intérêt national de La Défense** pour améliorer la qualité de vie au sein du quartier d’affaires.

**Cette gestion comprend l’exploitation, l’entretien, la maintenance et l’amélioration des ouvrages, espaces publics et services d’intérêt général ainsi que l’animation du site.**

Les ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général sont ceux lui appartenant, ceux appartenant à l'ÉPADESA et ceux appartenant aux communes de Courbevoie et de Puteaux ou à l'État, s'ils en font la demande.

L'EPGD exerce ses compétences de gestion dans le respect du pouvoir de police des maires des communes concernées.

**Son 2° modifie l'article L. 328-3 portant sur les ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général mis à disposition de l'EPGD.**

Pour l'exercice de ses missions, **les ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général précités sont mis à disposition – et ne peuvent plus être transférés en pleine propriété – de l'EPGD par l'ÉPADESA**, par les communes concernées et désormais également par l'État.

Ces mises à disposition demeurent gratuites. **Elles ne sont plus désormais constatées par procès verbal. La liste des ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général mis à disposition de l'EPGD est en effet désormais fixée par arrêté conjoint des ministres chargés du budget, de l'urbanisme et des collectivités territoriales**, après avis de l'ÉPADESA et de l'EPGD qui se prononcent dans un délai de trois mois.

L'EPGD assume l'ensemble des obligations du propriétaire sur les biens mis à disposition et possède les pouvoirs de gestion mentionnés précédemment. Il ne peut cependant ni changer l'affectation des biens qui sont mis à sa disposition pour l'exercice de sa mission ni les aliéner.

Enfin, **lorsque la durée d'occupation excède cinq ans, un titre d'occupation du domaine public constitutif de droits réels ne peut être délivré par l'EPGD sans l'accord de l'ÉPADESA**, ceci en vue d'une utilisation compatible avec les missions confiées aux deux établissements.

Son 3° propose une nouvelle rédaction de l'article L. 328-4. Cet article indique désormais que, pour l'exercice de ses missions, **l'ÉPADESA peut demander à tout moment la fin de la mise à disposition de tout ouvrage ou espace public** qui a été mis à disposition de l'EPGD. Une compensation financière est alors instituée lorsque cette opération affecte les ressources de ce dernier.

Son 4° modifie l'article L. 328-10 relatif aux conditions d'application du dispositif, par cohérence avec la suppression de la procédure du procès verbal mentionnée jusqu'alors aux articles L. 328-3 et L. 328-4.

### **III. La position de votre commission**

**Le quartier d'affaires de La Défense constitue le premier quartier d'affaires européen.** Il compte 2 500 sièges sociaux d'entreprises, plus de 3 millions de m<sup>2</sup> de bureaux ou encore 600 000 m<sup>2</sup> de logements.

150 000 salariés travaillent sur le site. Le quartier de La Défense présente donc une **importante économique de tout premier rang pour la région d'Île-de-France**.

**L'aménagement et l'évolution de ce quartier ont toujours intéressé l'État. L'Établissement public pour l'aménagement de la région dite de La Défense (EPAD) a ainsi été créé par un décret de 1958<sup>1</sup>.**

Un décret de septembre 2000<sup>2</sup> a scindé en deux le territoire dont était chargé l'EPAD, créant l'établissement public d'aménagement Seine-Arche (EPASA), avant que les deux établissements ne fusionnent en 2010<sup>3</sup> pour former l'EPADESA.

**La loi du 27 février 2007** précitée et le décret du 29 novembre 2007<sup>4</sup> ont créé **l'établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense (EPGD), également appelé « Defacto »**. Comme l'indiquait alors notre ancien collègue Dominique Braye, rapporteur du texte, la loi de 2007 cherchait à « *faciliter la réalisation du [plan de renouveau du quartier présenté en juillet 2006 par le Gouvernement] en améliorant et en sécurisant les règles juridiques et financières relatives à la gestion et à l'aménagement de ce quartier* » et ainsi à « *redynamiser un quartier essentiel pour l'image et l'attractivité économique de la France à l'étranger* »<sup>5</sup>.

La loi de 2007 visait principalement à **déconnecter les activités d'aménagement et de gestion du quartier, suite aux travaux menés sur le sujet par la Cour des comptes et par la commission des Finances du Sénat**. Notre collègue Jean Arthuis soulignait ainsi que « *l'établissement [assumait], à la demande de l'État, des actions qui se situent en dehors de sa mission normale et surtout un rôle d'exploitant anormal et coûteux en raison du refus des collectivités locales de prendre en charge la gestion des espaces et des équipements généraux et de participer à leur financement* »<sup>6</sup>. Comme l'indique l'étude d'impact du présent projet de loi, l'objectif de la loi était de « **remédier à la situation anormale relevée dans le rapport public de la Cour**

---

<sup>1</sup> Décret n° 58-815 du 9 septembre 1958 créant un établissement public pour l'aménagement de la région dite "de la Défense" dans le département de la Seine.

<sup>2</sup> Décret n° 2000-1237 du 19 décembre 2000 portant création de l'Établissement public d'aménagement de Seine-Arche à Nanterre.

<sup>3</sup> Décret n° 2010-743 du 2 juillet 2010 portant création de l'Établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (EPADESA) et dissolution de l'Établissement public pour l'aménagement de la région dite de La Défense (EPAD) et de l'Établissement public d'aménagement de Seine-Arche (EPASA).

<sup>4</sup> Décret n° 2007-1684 du 29 novembre 2007 relatif à l'Établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense et modifiant le code de l'urbanisme.

<sup>5</sup> Rapport n° 147 (2006-2007) fait au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi portant création d'un établissement public de gestion des équipements publics du quartier d'affaires dit de « La Défense », M. Dominique Braye, p. 5.

<sup>6</sup> « Les comptes obscurs de l'EPAD sont-ils en voie d'éclaircissement ? », Rapport d'information n° 7 (2007-2008) fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le suivi des travaux de la Cour des comptes relatifs à l'établissement public d'aménagement de la Défense (EPAD), M. Jean Arthuis, p. 8

*des comptes de 2008 qui conduisait l'EPAD à assumer le rôle d'exploitant des équipements publics du quartier »<sup>1</sup>.*

**L'EPGD, établissement public local à caractère industriel et commercial, regroupant les deux communes de Courbevoie et de Puteaux et le département des Hauts-de-Seine, est ainsi habilité à gérer les ouvrages et espaces publics, ainsi que les services d'intérêt général, situés dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et qui lui sont transférés ou mis à disposition.**

**Plus de six ans après, votre rapporteur pour avis ne peut que constater que les objectifs de la loi de 2007 ne sont pas atteints.**

Comme le relève l'étude d'impact du présent projet de loi, *« alors que l'intervention de la loi du 27 février 2007 aurait dû être de nature à clarifier le paysage institutionnel de La Défense en séparant clairement les tâches de gestion et d'aménagement et à permettre à l'EPADESA de mieux exercer ses missions d'aménageur, celui-ci a été confronté à des difficultés juridiques »<sup>2</sup>.*

**Les deux établissements de la Défense, l'EPGD et l'EPADESA, s'opposent quant à l'interprétation des dispositions de la loi de 2007 et, plus précisément, quant au champ de leurs missions respectives et au devenir des biens transférés ou mis à disposition de l'EPGD.** Plusieurs contentieux ont ainsi été engagés par l'État suite à des délibérations de l'EPGD prises depuis mai 2011 et relatives à des cessions de nature à remettre en cause l'activité de l'EPADESA.

**Le procès-verbal du 31 décembre 2008 constitue le cœur des difficultés existant entre les deux établissements.** Comme le souligne l'étude d'impact précitée, ce procès-verbal – conclu entre les deux établissements – *« a introduit de l'insécurité juridique et la légalité de certaines de ses clauses est contestée »<sup>3</sup>.* La Cour des comptes a quant à elle souligné dans son rapport public annuel 2013 que *« la mise en œuvre des dispositions du procès-verbal, dont la nature juridique (constat ou contrat) n'est pas clairement établie, est difficile en raison de l'interprétation divergente qu'en font les deux établissements »<sup>4</sup>.*

**Votre rapporteur pour avis relève les conditions stupéfiantes dans lesquelles ce procès-verbal a été conclu, conditions soulignées par la Cour des comptes.**

---

<sup>1</sup> Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 43.

<sup>2</sup> Ibid., p. 44.

<sup>3</sup> Ibid., p. 44.

<sup>4</sup> « L'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (EPADESA) : un partage des compétences encore mal défini, des perspectives incertaines », *Rapport public annuel 2013, Cour des comptes, février 2013, p. 296.*

**LES CONDITIONS DE VALIDATION DU PROCÈS-VERBAL DU 31 DÉCEMBRE 2008**

(Extrait du rapport de la Cour des Comptes)

« Les textes de 2007 prévoyaient que le transfert était soumis à l'accord des deux établissements, constaté par un procès-verbal établi contradictoirement au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Dans l'intervalle, l'EPAD a assumé l'exploitation des espaces et équipements publics une année de plus et à ses frais, car la proposition de convention de gestion visant à le dédommager, pourtant soutenue par les ministères de tutelle, s'est heurtée au refus du conseil d'administration de Defacto.

Alors que le législateur laissait aux établissements une marge de manœuvre importante pour choisir les modalités et l'ampleur du transfert, le respect des échéances leur a laissé peu de temps pour recenser un patrimoine mal connu, approfondir les questions juridiques et élaborer des procédures pour leurs échanges ultérieurs.

Les travaux préparatoires ont été conduits essentiellement par l'EPAD et par un prestataire choisi par Defacto, la nouvelle structure de gestion ne disposant pas encore des effectifs et des compétences nécessaires.

Le conseil d'administration de l'EPAD a validé les propositions en deux temps.

Le 18 septembre 2008, il s'est prononcé sur les grandes orientations des relations avec Defacto. Toutefois, certaines questions de fond n'ont pas été débattues, notamment le principe du transfert en pleine propriété des ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général, par opposition à l'autre régime possible, celui de la mise à disposition. Les administrateurs ont seulement demandé au directeur général de préparer un rapport sur deux points : la garantie trentenaire sur les ouvrages transférés et l'actualisation de la provision pour remise en état inscrite dans les comptes de l'EPAD.

Lors de la séance suivante, le 18 décembre 2008, bien que ces deux points n'aient fait l'objet que d'une courte présentation orale et que le procès-verbal de transfert (18 articles et 10 annexes volumineuses) ait été remis sur la table, le conseil a validé l'ensemble du document ».

Source : Rapport public annuel 2013, Ibid., p. 293-294.

La Cour des comptes relève que les deux établissements s'opposent sur les conséquences de ce document dans plusieurs domaines :

– la liste des espaces et équipements relevant de chacun des établissements : l'aménageur considère que la liste établie en 2008 peut évoluer en fonction de ses besoins, tandis que Defacto estime que la liste initiale est limitative et définitive ;

– le retour temporaire à l'EPADESA de biens transférés à Defacto : bien qu'un dispositif spécifique soit prévu par le procès-verbal, la Cour souligne que « la mise en œuvre est laborieuse, qu'il s'agisse des modalités ou des aspects financiers »<sup>1</sup> ;

– la compétence en matière de cession ou de déclassement : les deux établissements divergeant quant à l'étendue des prérogatives de l'établissement de gestion en tant que propriétaire des biens transférés, ils s'estiment tous deux compétents pour les céder ou les déclasser.

---

<sup>1</sup> Ibid, p. 296.

La conclusion de la **Cour des comptes** est sans concession : « *le dispositif mis en place pour séparer les fonctions d'exploitant et d'aménageur, auparavant assumées par l'EPAD, montre donc clairement ses limites* »<sup>1</sup>. En conséquence, elle **appelle à « réviser rapidement le dispositif législatif, réglementaire et contractuel qui régit les relations entre l'EPADESA et Defacto, de façon, notamment, à mettre fin aux différends qui opposent les deux établissements et à régler la question de la répartition des espaces et des équipements publics et celle de la charge financière de leur remise en état »**<sup>2</sup>.

**Les articles 18 et 19 du projet de loi visent à répondre aux recommandations de la Cour des Comptes**, ceci notamment par les dispositions suivantes :

– l'article 18 précise l'étendue des missions de gestion de l'EPGD, qui ne peut empiéter sur les missions d'aménagement attribuées exclusivement à l'EPADESA ;

– il exclut tout transfert de propriété de biens de l'EPADESA à l'EPGD, ceci afin de ménager les futures opérations d'aménagement de l'EPADESA ;

– la liste des biens mis à disposition de l'EPGD ne sera plus fixée par procès-verbal mais par arrêté interministériel et l'EPADESA pourra obtenir à tout moment la fin de la mise à disposition ;

– l'article 19 prévoit enfin que le procès-verbal du 31 décembre 2008 est privé d'effets, tout en assurant le transfert en pleine propriété à l'EPADESA des biens transférés à l'EPGD.

Pour ce qui concerne l'article 19, votre rapporteur pour avis ne peut que partager la position exprimée par notre collègue René Vandierendonck, rapporteur de la commission des Lois : « *la rationalisation et la clarification des pouvoirs et des patrimoines respectifs de ces deux établissements publics pour l'exercice de leurs missions revêtent indéniablement un objectif d'intérêt général suffisant pour que le législateur procède à ce transfert* »<sup>3</sup>. Cette disposition est donc pleinement conforme aux principes constitutionnels.

**Votre rapporteur pour avis se réjouit de la détermination du Gouvernement à apporter des réponses au blocage actuel.** Comme le relève l'étude d'impact du projet de loi, « *la nécessité de remédier aux dysfonctionnements actuels du site de La Défense est évidente* »<sup>4</sup>. Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement, l'a elle-même souligné en indiquant que « *les relations entre l'EPADESA et DEFACTO ne*

---

<sup>1</sup> Ibid., p. 296.

<sup>2</sup> Ibid., p. 313.

<sup>3</sup> Rapport n° 580 (2012-2013), Ibid, p. 113

<sup>4</sup> Étude d'impact annexe au présent projet de loi, Ibid., p. 44

*permettent pas de créer un cadre favorable et sécurisé pour le fonctionnement et l'image du quartier d'affaires »<sup>1</sup>.*

**Votre rapporteur pour avis s'inquiète en effet de l'impact de la situation actuelle sur l'attractivité du site.**

**Il souligne que les articles 18 et 19 du projet de loi conduisent à mettre à la charge de Defacto, et donc des collectivités territoriales concernées, les frais de remise en état des espaces et équipements publics du quartier d'affaires.**

Le procès-verbal du 31 décembre 2008 prévoyait un programme de remise en état pour un montant « plancher » de 103 millions d'euros, susceptible de s'alourdir du fait de diagnostics complémentaires en cours. Lors de leur audition par votre rapporteur, les magistrats de la Cour des comptes ont estimé que le montant global des frais de remise en état pourrait atteindre plusieurs centaines de millions d'euros.

**Votre rapporteur pour avis est conscient de l'importance de la charge pour les collectivités concernées des frais de remise en état.** Cependant, il estime que :

– d'une part, **la dégradation réelle de l'état des équipements du quartier s'explique en partie par l'absence, pendant des décennies, de toute contribution financière de ces collectivités à leur entretien.** En mars 2008, notre collègue Philippe Dallier soulignait encore que *« les réticences persistantes des collectivités territoriales d'implantation de l'EPAD à participer à l'entretien des parties publiques du quartier de La Défense sont d'autant moins acceptables que ces collectivités sont très largement bénéficiaires de la réussite économique du quartier d'affaires »<sup>2</sup> ;*

– d'autre part, **les collectivités territoriales concernées sont en capacité d'assumer cette charge.** Notre collègue Philippe Dallier soulignait en 2008 que *« le quartier de la Défense produit annuellement, sur le territoire de l'EPAD, 150 millions d'euros de taxe professionnelle, répartis entre le département des Hauts-de-Seine et les deux communes d'implantation »<sup>3</sup>.* Interrogé par votre rapporteur pour avis, M. Patrick Jarry, maire de Nanterre, a indiqué que l'encours de dettes de Puteaux et de Courbevoie atteint respectivement à 17 et 524 euros par habitant, contre 1 608 euros pour Nanterre et 2 033 euros pour Rueil-Malmaison.

---

<sup>1</sup> Intervention au nom du Gouvernement lors du Conseil d'administration de l'EPADESA, 18 octobre 2012.

<sup>2</sup> « Quartier de la Défense : aux collectivités territoriales de prendre le relais », *Rapport d'information n° 246 (2007-2008) fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le suivi du rapport d'information n° 7 (2007-2008) relatif à l'établissement public d'aménagement de la Défense (EPAD)*, M. Philippe Dallier, p. 16.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 17.

Pour conclure, **votre rapporteur pour avis juge que**, au-delà des dispositions du présent projet de loi, **il convient de réfléchir à l'avenir du site de la Défense et à une refonte complète de son système institutionnel. L'État a-t-il une stratégie pour ce quartier ? Ou bien préfère-t-il laisser les collectivités aménager et gérer le site ?**

Au terme de ses travaux, votre rapporteur pour avis juge que, **si l'État ne définit pas une stratégie claire pour ce quartier, le retour dans le droit commun constitue la solution la plus judicieuse** : les collectivités territoriales prendraient en charge la gestion des équipements et l'aménagement, par exemple par la voie d'une société d'économie mixte (SEM).

L'idée défendue par M. Patrick Jarry, maire de Nanterre, de prévoir la conclusion, en parallèle de ce retour au droit commun, d'un contrat de développement territorial (CDT) commun aux six communes constituant le bassin de la Défense, associant également la région d'Île-de-France, la ville de Paris et Neuilly-sur-Seine, paraît particulièrement pertinente. Votre rapporteur pour avis juge ainsi que **la Région ne peut se désintéresser de ce site d'intérêt au moins régional.**

La commission des Lois a adopté, à l'initiative de son rapporteur, un **amendement de précision** de cet article.

<p><b>Votre commission émet un avis favorable à l'adoption sans modification de cet article tel que rédigé par la commission des Lois.</b></p>
--

#### *Article 19*

### **Transfert de propriété et mise à disposition de biens publics sur le site de La Défense**

**Commentaire : cet article prive d'effets le procès-verbal du 31 décembre 2008 et assure le transfert à l'EPADESA des biens transférés par ce procès-verbal à l'EPGD.**

Le présent article dispose que, à la date de publication de la loi, les ouvrages, espaces publics et services d'intérêt général ainsi que **les biens, mentionnés par le procès-verbal du 31 décembre 2008** entre l'EPAD et

l'EPGD, à l'exception de ceux cédés à des tiers par l'EPADESA, **sont transférés en pleine propriété à ce dernier.**

À la même date, à l'exception de ceux ayant fait l'objet d'une demande de mise à disposition de l'EPADESA, **ces ouvrages, espaces publics, services d'intérêt général et biens sont mis à disposition de l'EPGD pour l'exercice de ses missions.** Cet établissement demeure lié par les contrats qu'il a conclus ou qui lui ont été transférés en qualité de gestionnaire.

Ces transferts et mise à disposition sont réalisés à titre gratuit et ne donnent lieu à aucun versement ou honoraire ni à aucune indemnité ou perception de droit ou taxe. Ils font l'objet d'un **constat par arrêté conjoint des ministres chargés du budget, de l'urbanisme et des collectivités territoriales**, après avis de l'EPADESA et de l'EPGD.

A compter de la date de publication de la loi, **le procès-verbal du 31 décembre 2008 est privé d'effets.**

La commission des Lois a adopté, à l'initiative de son rapporteur, un amendement de précision à cet article.

**Votre commission émet un avis favorable à l'adoption sans modification de cet article tel que rédigé par la commission des Lois.**

#### *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. 3641-8, L. 3642-1 à L. 3642-5, L. 3651-1 à L. 3651-3, L. 366-1, L. 3662-1 à L. 3662-12, L. 3663-1 à L. 3663-6, L. 4133-3 et L. 5721-2 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales)

### **Statut et compétences de la Métropole de Lyon**

**Commentaire : cet article crée, au 1<sup>er</sup> avril 2015, une nouvelle collectivité territoriale, la Métropole de Lyon, résultant de la fusion de la communauté urbaine de Lyon et de la portion du département du Rhône située sur le périmètre métropolitain.**

#### **I. Le dispositif du projet de loi initial**

**Le présent article crée, en application de l'article 72 de la Constitution, une collectivité à statut particulier dénommée « Métropole**

**de Lyon », en lieu et place de la communauté urbaine de Lyon et, dans les limites territoriales reconnues à la Métropole, du département du Rhône.**

Comme l'indique le présent article, la Métropole de Lyon « *forme un espace de solidarité pour élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de son territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion* ».

**Pour ce qui concerne le champ de compétence de votre commission des Affaires économiques, le présent article énumère les compétences de la Métropole de Lyon.** Tel que le prévoyait le projet de loi initial, cette dernière exerce de plein droit, en lieu et place des communes situées sur son territoire, notamment les compétences :

– en matière de **développement et d'aménagement économique, social et culturel**, telles que la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des zones d'activités industrielles commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire, les actions de développement économique ou encore la promotion du tourisme ;

– en matière d'**aménagement de l'espace métropolitain**, telles que le schéma de cohérence territoriale (SCOT), le plan local d'urbanisme (PLU), la création et la réalisation de zones d'aménagement concerté ou encore la constitution de réserves foncières ;

– en matière de **politique locale de l'habitat**, telles que les compétences en matière de programme local de l'habitat (PLH), de politique du logement ou d'amélioration du parc immobilier bâti et de résorption de l'habitat insalubre ;

– en matière de **politique de la ville** ;

– en matière de **gestion des services d'intérêt collectif**, tels que les abattoirs et les marchés d'intérêt national ;

– en matière de **protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie**, telles que le soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ou la concession de la distribution publique d'électricité.

Le présent article dispose également que :

– **la région Rhône-Alpes peut déléguer à la Métropole de Lyon certaines de ses compétences** ;

– **l'État peut déléguer par convention à la Métropole de Lyon, sur sa demande la totalité des compétences en matière d'attribution des aides à la pierre, de gestion des réservations de logement dont le préfet dispose, de DALO, de procédures de réquisitions et de gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement.**

Comme le souligne le rapporteur de la commission des Lois, notre collègue René Vandierendonck, « *aux compétences métropolitaines exercées*

*de plein droit en lieu et place des collectivités préexistantes, s'ajoute la faculté de les compléter par des délégations de la région et de l'État »<sup>1</sup>.*

## **II. Les modifications introduites par la commission des Lois**

La commission des Lois a adopté de **nombreux amendements** à cet article, à l'initiative de son rapporteur et de nos collègues Gérard Collomb et Michel Mercier.

Pour ce qui concerne le champ de compétence de votre commission, les principales modifications sont les suivantes :

– l'élargissement des compétences de la Métropole de Lyon à l'ensemble des opérations d'aménagement ;

– l'extension de ses compétences en matière de distribution publique d'électricité au gaz et à la chaleur ;

– l'extension de ses compétences au soutien aux établissements d'enseignement supérieur et aux programmes de recherche ;

– la **suppression de la possibilité pour l'État de déléguer à la métropole de Lyon ses compétences en matière de DALO, de réquisition et d'hébergement**, conformément à la ligne adoptée par la commission des Lois sur l'ensemble du présent projet de loi.

## **III. La position de votre commission**

Comme l'a indiqué notre collègue Michel Mercier lors de la table-ronde sur la Métropole de Lyon organisée par la commission des Lois le 23 avril 2013, « *l'unité de la République n'est pas renforcée par l'uniformité, bien au contraire* ».

**Votre rapporteur pour avis se réjouit de l'initiative originale que constitue la Métropole de Lyon.** Il salue la vision exprimée tant par notre collègue Gérard Collomb, par ailleurs maire de Lyon et président du Grand Lyon, que par notre collègue Michel Mercier, ancien président du conseil général du Rhône. Ce projet est certes favorisé par les spécificités de l'agglomération lyonnaise et du département du Rhône mais il doit beaucoup à nos deux collègues.

Votre rapporteur pour avis note d'ailleurs que la conception de la Métropole de Lyon diffère beaucoup de celle exprimée par d'autres personnalités entendues par la commission des Lois pour les métropoles de droit commun. Ainsi, lors de la table-ronde précitée, M. David Kimelfeld, adjoint au maire de Lyon et vice-président du Grand Lyon, a évoqué « *une métropole qui s'inscrit dans la compétition européenne mais avec les outils de la cohésion sociale, qui ait une stratégie partagée et le souci de la proximité* ».

---

<sup>1</sup> Rapport n° 580 (2012-2013), *Ibid.*, p. 119.

**Votre rapporteur pour avis se félicite du soutien du Gouvernement à la démarche engagée par les élus locaux, nouvelle illustration de la confiance de ce dernier dans les collectivités territoriales et leurs représentants.**

**Votre commission émet un avis favorable à l'adoption sans modification de cet article tel que rédigé par la commission des Lois.**

*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**

**Commentaire : cet article crée la Métropole d'Aix-Marseille-Provence et en définit les compétences.**

**Le présent article crée, au 1<sup>er</sup> janvier 2015, la Métropole d'Aix-Marseille-Provence.**

Contrairement à la Métropole de Lyon, **le périmètre de cette métropole devrait excéder les limites de la communauté urbaine de Marseille.** Elle devrait en effet regrouper l'ensemble des 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'Etoile ;
- le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence ;
- la communauté d'agglomération du Pays de Martigues.

**Le fait que le périmètre de la Métropole d'Aix-Marseille-Provence figure dans la loi s'explique par le fait que le modèle de la communauté urbaine « s'exerce dans un cadre beaucoup trop exigü pour porter la dynamique de développement social et économique de l'agglomération »<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 49.

Le présent article prévoit que **la Métropole d'Aix-Marseille-Provence demeure**, contrairement à la Métropole de Lyon, **un EPCI à fiscalité propre soumis au régime des métropoles de droit commun**, tel que défini par l'article 31 du présent projet de loi, **sous réserve de quelques spécificités**, notamment l'érection des conseils de territoires, organes consultatifs dans le régime de droit commun, en circonscriptions d'exercice de certaines compétences territoriales.

Comme le souligne notre collègue René Vandierendonck, rapporteur au nom de la commission des Lois, **les compétences assumées par les EPCI du périmètre et demain transférées à la métropole portent notamment sur les SCOT, les PLU, la création et la réalisation de ZAC, le PLH ou encore la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale ou touristique, portuaire ou aéroportuaire<sup>1</sup>.**

Le présent article suscite une **vive opposition de la part des élus du département des Bouches-du-Rhône**. Lors de la table-ronde organisé le 23 avril dernier par la commission des Lois, il a ainsi été indiqué à plusieurs reprises que **109 des 119 maires concernés s'opposaient à ce projet**.

**Votre rapporteur pour avis salue cependant la détermination du Gouvernement à faire aboutir le projet de Métropole d'Aix-Marseille-Provence**. Comme l'indique en effet l'étude d'impact du présent projet de loi, *« cette métropole, qui dispose (...) d'atouts considérables, n'a pas su unir ses composantes territoriales pour construire une puissance économique et sociale et fonder l'institution forte qui lui aurait permis de se développer au rythme de ses concurrentes françaises ou européennes. (...) [Le] morcellement [des lieux de décisions et d'actions publiques] devient un des freins majeurs au développement, une cause des difficultés économiques et sociale et du risque de décrochage concurrentiel de cette deuxième métropole de France »<sup>2</sup>*. Lors de la table-ronde évoquée précédemment, M. Eugène Caselli, président de la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole, a ainsi souligné l'absence de projets commun à Marseille, avec *« six autorités organisatrices de transport, une balkanisation des zones d'activité et des zones commerciales, pas de cohérence territoriale pour le logement »*.

Au vu de la situation locale et des difficultés engendrées par la « balkanisation » évoquée par M. Caselli, **votre rapporteur pour avis estime pleinement justifié que l'État intervienne pour faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts particuliers** qui sont clairement apparus lors de la table-ronde du 23 avril dernier.

**Dans un esprit d'apaisement, la commission des Lois a cependant reporté, à l'initiative de son rapporteur, d'un an la création de la Métropole**

---

<sup>1</sup> Cf. Rapport n° 580 (2012-2013), *Ibid.*, p. 148.

<sup>2</sup> Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 49.

**d’Aix-Marseille-Provence.** Elle a par ailleurs déconcentré la procédure d’élaboration des PLU au niveau des conseils de territoires en réservant au conseil de la métropole la décision de les approuver pour vérifier leur compatibilité avec le SCOT métropolitain.

**Votre commission émet un avis favorable à l’adoption sans modification de cet article tel que rédigé par la commission des Lois.**

### *Article 31*

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

## **Métropoles de droit commun**

**Commentaire : cet article rénove le régime des métropoles introduit par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.**

### **I. Le dispositif du projet de loi initial**

Contrairement à ce qu’indique l’exposé des motifs du présent projet de loi, **l’article 31 n’institue pas un nouvel EPCI à fiscalité propre mais rénove en profondeur l’organisation du régime actuel des métropoles institué par la loi du 16 décembre 2010<sup>1</sup>.**

Le présent article définit tout d’abord un **double critère démographique pour permettre la création d’une métropole** : pourront devenir des métropoles les EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 500 000 habitants.

Il énumère ensuite les **compétences de la métropole**, en élargissant le champ de compétences prévu par le statut de 2010.

Tout d’abord, **les métropoles exercent de plein droit, en lieu et place des communes membres les compétences dans certains domaines.** Il s’agit, pour ce qui concerne les domaines relevant du champ de compétence de votre commission des affaires économiques, notamment des domaines suivants :

– **le développement et l’aménagement économique, social et culturel**, avec notamment la création, l’aménagement et la gestion des zones d’activité commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

aéroportuaire, les actions de développement économique, la promotion du tourisme ou le programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche ;

– **l'aménagement de l'espace métropolitain**, avec le SCOT, le PLU, la création et la réalisation de zones d'aménagement concerté ou encore la constitution de réserves foncières ;

– **la politique locale de l'habitat**, dont la politique du logement, l'amélioration du parc immobilier bâti et la résorption de l'habitat insalubre ;

– **la politique de la ville** ;

– **la gestion des services d'intérêt collectif**, dont les abattoirs et les marchés d'intérêt national ;

– **la protection et la mise en valeur de l'environnement et la politique du cadre de vie** avec, notamment, le soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie, l'élaboration et l'adoption du plan climat énergie territorial ou encore la concession de la distribution publique d'électricité.

Par ailleurs, **l'État peut déléguer par convention à la métropole la totalité des compétences en matière d'attribution des aides à la pierre, de gestion des réservations de logements dont bénéficie le préfet, de DALO, de réquisitions et de gestion de la veille sociale et de l'hébergement**, sans pouvoir dissocier ces compétences.

**Le département peut également déléguer à la métropole un certain nombre de compétences**, notamment en matière d'attribution des aides du fonds de solidarité pour le logement (FSL). **Certaines de ces compétences sont transférées de plein droit à la métropole le 1<sup>er</sup> janvier 2017.**

Enfin, **la région peut déléguer à la métropole, par convention, l'exercice de certaines compétences**, notamment en matière de développement économique

## **II. Les modifications introduites par la commission des Lois**

Plusieurs amendements ont été adoptés par la Commission des Lois :

– **le double critère démographique** pour la création d'une métropole **a été relevé** aux ensembles de plus de 450 000 habitants au sein d'une aire urbaine de plus de 700 000 habitants ;

– **les compétences en matière de développement et d'aménagement ont été précisées**, à l'initiative de notre collègue Michel Delebarre, ceci afin d'être étendues aux actions de restructuration et de rénovation urbaine ;

– **le transfert de plein droit de compétences départementales a été supprimé**, la commission lui préférant le conventionnement ;

– le rôle stratégique de la métropole en tant qu'autorité organisatrice de réseaux, notamment en matière de voirie, de transports urbains, d'électricité, de gaz et de réseau de chaleur a été reconnu ;

– par coordination avec les amendements adoptés à d'autres articles, la délégation conventionnelle par l'État à la métropole des compétences en matière de DALO, de réquisitions et d'hébergement a été supprimée.

### III. La position de votre commission

Comme il l'a indiqué dans l'exposé général du présent rapport, votre rapporteur pour avis salue le fait que le présent projet de loi conforte le fait métropolitain. Il est en effet essentiel de « *développer les potentialités des très grandes agglomérations françaises* »<sup>1</sup> afin de leur assurer un poids dans la concurrence économique entre villes européennes.

S'agissant du seuil démographique de création des métropoles, il partage la position exprimée par notre collègue René Vandierendonck, rapporteur au nom de la commission des Lois, qui estime que « *le législateur ne saurait « métropoliser » l'ensemble du territoire national sauf à étouffer ces moteurs de la croissance par une insuffisante aire de rayonnement et donc à affaiblir l'impact du dispositif* »<sup>2</sup>. Le relèvement du seuil permettra l'émergence, outre Lyon et Marseille, de six métropoles : Toulouse, Lille, Bordeaux, Nice, Nantes et Strasbourg.

Enfin, votre rapporteur pour avis salue deux modifications introduites par la commission des Lois :

– la suppression du transfert automatique aux métropoles de certaines compétences départementales au 1<sup>er</sup> janvier 2017 ;

– la suppression de la possibilité de délégation conventionnelle par l'État de ses compétences en matière de DALO, de réquisition et d'hébergement, dont il ne convient pas qu'il se défausse sur les collectivités territoriales.

**Votre commission émet un avis favorable à l'adoption sans modification de cet article tel que rédigé par la commission des Lois.**

<sup>1</sup> Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 55.

<sup>2</sup> Rapport n° 580 (2012-2013), Ibid., p. 161.

*Article 45*

(Article L. 321-1 du code de l'urbanisme)

**Établissements publics fonciers de l'État**

**Commentaire : cet article prévoit qu'un seul établissement public foncier de l'Etat peut exister dans chaque région.**

**I. Le droit actuel**

Les dispositions actuellement applicables ont été présentées dans le commentaire de l'article additionnel après l'article 13.

**II. Les modifications introduites par la commission des Lois**

La commission des Lois, considérant que cet article n'avait pas sa place dans le présent projet de loi, l'a supprimé.

**III. La position de votre commission**

Votre commission pour avis estime qu'une disposition générale sur le ressort territorial des établissements publics fonciers de l'Etat n'avait effectivement pas sa place dans le présent projet de loi. En revanche, dans le cadre d'une réforme de la gouvernance des politiques du logement et de l'aménagement dans la région d'Île-de-France, il lui a semblé opportun d'adopter une disposition spécifique aux outils de maîtrise foncière de cette région. Les dispositions de l'article 45 permettaient d'apporter cette réponse. Leur suppression a donc motivé l'adoption par votre commission pour avis d'un amendement tendant à créer un article additionnel après l'article 13.

**Votre commission émet un avis favorable au maintien de la suppression de cet article telle qu'adoptée par la commission des Lois.**

\*

\*

\*

**Réunie le 22 mai 2013, votre commission, au bénéfice de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, émet un avis favorable à l'adoption des articles dont elle s'est saisie, dans leur rédaction issue du texte de la commission des Lois.**



## TRAVAUX EN COMMISSION

**Mercredi 22 mai 2013**

**La commission examine ensuite le rapport pour avis sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dans le texte n° 581 (2012-2013).**

**M. Daniel Raoul, président.** – Nous passons maintenant à l'examen du rapport pour avis de notre collègue Claude Dilain, sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

**M. Claude Dilain, rapporteur pour avis.** – Déposé au Sénat le 10 avril dernier, le projet de loi a été adopté la semaine dernière par la commission des lois, saisie au fond, qui l'a largement amendé. Pour ma part, c'est la première fois que je suis appelé à exercer la responsabilité de rapporteur sur un projet de loi et j'y ai trouvé un grand intérêt. Le contexte entourant le présent texte est bien connu : le 3 juillet 2012, lors de sa déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale, le Premier ministre avait déclaré que la démocratie locale serait renforcée, au travers d'un nouvel acte de la décentralisation, qui fera l'objet d'une large consultation. Sous l'égide du président Jean-Pierre Bel, le Sénat avait lancé, dès décembre 2011, les états généraux de la démocratie territoriale, qui ont permis de recueillir la parole des élus locaux, leurs attentes et leurs propositions pour l'avenir de nos territoires.

Le 10 avril dernier, le Gouvernement a donc déposé trois projets de loi visant à réformer l'administration locale : le projet de loi sur les métropoles, que nous examinons aujourd'hui, le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, et le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale.

Je salue le souhait du Gouvernement de renforcer et de clarifier les compétences des collectivités territoriales, ce qui constitue une preuve de confiance à l'égard de ces dernières et de leurs représentants, et la reconnaissance de leur rôle essentiel en matière économique et sociale. Pour autant, je regrette la décision du Gouvernement de scinder le projet de loi initial en trois textes : cette décision affaiblit la lisibilité de la réforme.

L'élément phare du présent projet de loi est la consécration du fait métropolitain avec la création de trois métropoles à statut particulier, Paris, Lyon et Marseille et la refonte du statut des métropoles de droit commun.

À l'heure où plus de 60 % de la population française réside dans une aire urbaine de plus de 100 000 habitants et où la métropolisation constitue un enjeu pour tous les pays européens, le projet de loi permet de renforcer les compétences des métropoles françaises.

Je me félicite tout particulièrement de la consécration de la Métropole de Paris, rebaptisée « Grand Paris Métropole » par la commission des Lois. Nul n'ignore le poids économique de la région d'Île-de-France : il s'agit de la première région économique française, regroupant, par exemple, 8 des 71 pôles de compétitivité français, et l'une des premières au niveau européen. La création de la Métropole de Paris est dans la droite ligne des initiatives lancées depuis 2009 dans le cadre de Paris Métropole.

Au-delà de la consécration du fait métropolitain, le projet de loi illustre l'apport de la décentralisation ainsi que ses limites. Deux exemples sont révélateurs : les cas des Métropoles de Lyon et de Marseille.

Dans le cas de Lyon, l'article 20 du projet de loi prévoit la constitution d'une collectivité territoriale à statut particulier, la Métropole de Lyon, résultant de la fusion de la communauté urbaine et, sur le périmètre métropolitain, du département du Rhône. Il s'agit d'un projet original, initié par nos collègues Gérard Collomb et Michel Mercier, et qui correspond à une vraie vision de l'avenir de la métropole lyonnaise. Je me félicite du soutien du Gouvernement à la démarche entreprise par nos collègues.

Pour ce qui concerne Marseille, la Métropole d'Aix-Marseille-Provence, instituée par l'article 30, constitue un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dont le périmètre excède celui de la communauté urbaine de Marseille puisqu'elle est issue de la fusion de six EPCI. Le projet du Gouvernement rencontre une très vive opposition sur le terrain, puisque 109 des 119 maires concernés seraient opposés à ce projet, comme l'a confirmé l'audition organisée le 23 avril dernier par la commission des Lois.

Dans ce contexte, je salue la détermination du Gouvernement : quand l'intérêt général est en jeu, il est indispensable que l'État intervienne ! Lors de l'audition organisée par la commission des lois, M. Eugène Caselli, président de la Communauté urbaine de Marseille Provence Métropole a souligné l'absence de projets communs à Marseille et une situation marquée par, « six autorités organisatrices de transport, une balkanisation des zones d'activité et des zones commerciales, pas de cohérence territoriale ». Cette situation justifie le projet porté par le Gouvernement.

J'estime toutefois que ce projet de loi n'a pas été, sur certains points, au bout de la logique de rationalisation de l'organisation administrative. Un exemple francilien l'illustre à travers le maintien des départements de petite couronne. Avec l'émergence de Grand Paris Métropole et l'achèvement de la carte intercommunale en Île-de-France, la question de la pertinence des départements de la petite couronne se pose en effet clairement, d'autant que la solidarité et la péréquation sont difficiles à mettre en œuvre entre eux.

Notre commission des Affaires économiques s'est saisie pour avis de plusieurs articles du projet de loi :

– l'article 3 qui désigne des collectivités chefs de file pour la mise en œuvre de plusieurs compétences nécessitant l'intervention des collectivités territoriales relevant d'une autre catégorie ;

– les articles portant sur les différentes métropoles, à savoir l'article 12 sur Grand Paris Métropole, l'article 20 sur la Métropole de Lyon, l'article 30 sur la Métropole d'Aix-Marseille-Provence et l'article 31 sur les métropoles de droit commun, pour ce qui concerne les compétences relevant du périmètre de notre commission ;

– l'article 13, que la commission des Lois a délégué au fond à notre commission, qui porte sur l'élaboration par le conseil régional d'Île-de-France d'un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement ;

– les articles 18 et 19 qui portent sur le quartier d'affaires de La Défense ;

– enfin, l'article 45 qui limite à un le nombre d'établissements publics fonciers d'État par région.

Sur ces articles, j'ai procédé à une dizaine d'auditions. J'ai ainsi entendu les responsables des bailleurs sociaux, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France (IAURIF), l'association des établissements publics fonciers locaux, les représentants des établissements publics fonciers d'État franciliens ou encore les représentants des deux établissements publics œuvrant sur le site de La Défense.

Ces auditions m'ont permis d'y voir plus clair quant à la portée des dispositions du projet de loi.

S'agissant de l'article 3 qui désigne chaque catégorie de collectivités territoriales comme chef de file pour la mise en œuvre de plusieurs compétences, j'estime qu'il est pleinement cohérent avec l'objectif de clarification poursuivi par le présent projet de loi. Pour ce qui concerne le champ de compétence de notre commission, à l'issue des travaux de la commission des Lois, la région sera ainsi chef de file en matière de développement économique, de tourisme et d'innovation.

S'agissant de la Métropole de Paris, qui regroupera la ville de Paris et les EPCI à fiscalité propre de l'aire urbaine de Paris, je salue les modifications opérées par la commission des Lois à l'article 12 qui ont recentré « Grand Paris Métropole » sur la priorité du logement, enjeu majeur en Île-de-France. La Commission des Lois a supprimé à juste titre la possibilité pour l'État de déléguer à la Métropole ses compétences en matière de droit au logement opposable (DALO), de réquisitions et d'hébergement. Il s'agit en effet de compétences exclusives de l'État : ce dernier ne peut se défausser sur les collectivités territoriales.

L'article 12 prévoit que Grand Paris Métropole élabore un plan métropolitain de l'habitat, qui devra être compatible avec le schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF), et tenir compte du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) prévu par l'article 13 du projet de loi. Je me suis beaucoup interrogé quant à la pertinence de deux nouveaux documents de planification et sur

les liens entre eux. Au terme de mes travaux et après avoir notamment entendu les acteurs du logement qui saluent ces deux dispositifs, j'estime que la proposition du projet de loi est cohérente et équilibrée : le schéma régional sera établi dans le respect des compétences de la Métropole tandis que le plan métropolitain tiendra compte du schéma régional.

Je me félicite de la détermination du Gouvernement, par le biais de ce projet de loi, à moderniser la gouvernance de la politique du logement en Île-de-France. Je vous rappellerai seulement deux chiffres pour illustrer la crise du logement dans cette région :

– on construit uniquement 37 000 logements par an, alors qu'il faudrait en construire 70 000 pour satisfaire les besoins ;

– en 2011, la région Île-de-France concentrait 60 % des recours DALO en matière de logement et près de 75 % en matière d'hébergement.

A mes yeux, le dispositif proposé par le projet de loi constitue une vraie réponse en termes de gouvernance. Il ne suffira cependant pas à résoudre la crise du logement. Il convient de réfléchir, pour cette région, à la mise en place de contraintes supplémentaires pesant sur les communes en matière de permis de construire, sans quoi les documents de planification n'auront que peu d'intérêt.

J'en viens aux articles 18 et 19 qui concernent le quartier d'affaires de la Défense. Ils visent à clarifier les missions de l'établissement public de gestion, l'EPGD, au regard de celles exercées par l'établissement public d'aménagement, l'EPADESA.

Ces articles que je pensais initialement être des dispositions de simplification ont une portée extrêmement importante, comme l'ont montré les auditions que j'ai réalisées sur ce sujet.

Le quartier de la Défense est le premier quartier d'affaires européen, avec près de 2 500 sièges d'entreprise et 150 000 salariés. Opération d'intérêt national depuis 1958, date à laquelle a été créé l'Établissement public d'aménagement, l'EPAD, la gouvernance de ce quartier a été réformée en 2007.

La loi du 27 février 2007 a déconnecté les activités d'aménagement de celles de gestion, suite aux travaux de la commission des finances du Sénat et de la Cour des comptes. L'EPAD assumait en effet jusqu'en 2007 des actions situées en dehors de sa mission normale, notamment un rôle d'exploitant particulièrement coûteux, du fait du refus des collectivités locales de prendre en charge la gestion des espaces et des équipements publics et de participer à leur financement.

La loi de 2007 a donc mis en place un établissement public local de gestion, l'EPGD, habilité à gérer les ouvrages et espaces publics mis à sa disposition ou qui lui sont transférés.

Plus de 6 ans après, les objectifs de la loi ne sont pas atteints, avec des difficultés juridiques importantes : les deux établissements publics, l'EPGD et l'EPAD (devenu EPADESA), s'opposent quant à l'interprétation des dispositions de la loi et au devenir des biens transférés ou mis à disposition de l'EPGD. Un procès verbal signé en décembre 2008 - dans des conditions plus que surprenantes - est le cœur du problème. Ce document, dont la nature juridique est sujette à caution, induit de l'insécurité juridique et la question de la légalité de certaines de ses clauses est soulevée. La situation actuelle est marquée par un vrai blocage : l'État a engagé plusieurs contentieux contre des délibérations prises par l'EPGD.

Les articles 18 et 19 apportent une réponse à cette situation qui, je le souligne, nuit à l'attractivité du site : les missions de l'EPGD sont clarifiées ; la possibilité de transfert d'équipements en pleine propriété par l'EPADESA est supprimée ; le procès-verbal de 2008 est privé d'effets.

Par le biais de ces articles, les frais de remise en état des équipements publics sont mis à la charge de l'EPGD, et donc des collectivités locales, à savoir les communes de Courbevoie et de Puteaux ainsi que le conseil général des Hauts-de-Seine. Il s'agit d'une somme certes importante, au minimum 100 millions d'euros mais certainement plus en réalité, mais ces collectivités en ont la capacité financière et sont en grande partie responsable de la dégradation des équipements publics par leur refus de contribuer à leur gestion.

Je ne m'attarderai pas sur les dispositions relatives aux Métropoles de Lyon et de Marseille que j'ai évoquées précédemment, même si je souhaite saluer la volonté d'apaisement de la commission des Lois qui a repoussé d'un an la mise en place de la Métropole d'Aix-Marseille-Provence. J'en viens donc aux métropoles de droit commun, dont l'article 31 prévoit la rénovation du statut issu de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Je salue le relèvement par la commission des Lois du double seuil démographique de constitution des métropoles : outre Lyon et Marseille, six métropoles devraient ainsi voir le jour. Il convient en effet d'éviter, comme l'a souligné le rapporteur de la commission des Lois, « la métropolisation de l'ensemble du territoire national ».

La commission des Lois a également utilement supprimé la possibilité pour l'État de déléguer aux métropoles de droit commun ses compétences en matière de DALO ou d'hébergement, et le transfert automatique aux métropoles de compétences des départements, lui préférant le simple conventionnement.

J'en termine par l'article 45 du projet de loi, qui a été supprimé par la commission des Lois. Cet article indiquait qu'il ne peut exister plus d'un établissement public foncier d'État par région. Je regrette la suppression de cette disposition qui apportait une réponse à la situation francilienne : quatre établissements publics fonciers de l'État coexistent en effet en Île-de-France. Je vous proposerai donc, plutôt que de rétablir l'article 45, d'adopter un amendement créant un nouvel article dans la partie du projet de loi relative à l'Île-de-France, visant à

indiquer que la région d'Île-de-France ne compte qu'un établissement public foncier d'État.

La consécration du fait métropolitain doit être saluée, tout comme la détermination du Gouvernement à trouver des réponses à la très grave crise du logement en Île-de-France et à résoudre la situation de blocage qui existe à La Défense.

**M. Bruno Sido.** – Je donnerai ici un point de vue personnel, qui n'engage pas mon groupe. Il me semble que le modèle métropolitain à la lyonnaise est le meilleur. Nous ne cessons de déplorer le « mille-feuilles territorial ». Or la situation de 2013 est très différente de celle de 1789. Lyon comptait alors moins de 100 000 habitants. Les villes sont maintenant beaucoup plus peuplées. Dans les grandes agglomérations, les départements ne représentent plus grand-chose. Les métropoles pourraient absorber toutes les communes qui les composent, et même le département. L'enjeu est de simplifier.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Il est toujours difficile de passer à une nouvelle étape de décentralisation. Les débats dépassent les clivages politiques. La solution trouvée dans le Rhône est exemplaire et montre que l'on ne doit pas toujours imposer un modèle unique d'organisation territoriale. Des expérimentations à géométrie variable peuvent exister sans porter atteinte à l'intérêt général.

Je remercie le rapporteur pour ses précisions sur Paris Métropole mais je conserve une interrogation majeure : les départements franciliens ont-ils encore un sens ?

Concernant Marseille, la mise en place de l'échelon métropolitain est difficile mais un constat doit guider notre action : un habitant des quartiers nord se rend plus vite à Aix-en-Provence qu'en centre-ville de Marseille. Des corrections doivent être apportées, même si elles ne doivent pas l'être contre les élus ou en donnant le sentiment qu'on voudrait leur faire la leçon.

J'ignore quelle sera l'issue de cet acte III de la décentralisation mais j'insiste sur la nécessité d'apporter des réponses sur deux points qui faisaient consensus lors des états généraux de la démocratie territoriale : simplifier les normes et créer un vrai statut de l' élu. Des perspectives existent-elles sur ces deux sujets ?

**Mme Élisabeth Lamure.** – Je me réjouis que la sagesse lyonnaise soit reconnue. Il n'y a pas consensus en revanche sur les projets de métropole concernant Paris et Marseille. Mais la création de la métropole lyonnaise aura des conséquences sur le département du Rhône, qui va passer d'1,7 million d'habitants à 430 000. Les communes sont inquiètes sur les termes financiers de cette évolution institutionnelle. Nous disposons à grand peine de simulations, qui laissent penser que 75 % des recettes et des dépenses seraient transférées.

Le projet de loi sur les métropoles procède à un empilement des Conseils et Conférences. Dans la Conférence territoriale, à l'échelle de la région, comment seront désignés les représentants des maires ? Au niveau des métropoles, nous aurons

à la fois un Conseil de métropole, une Conférence territoriale des maires et une Conférence métropolitaine. N'y a-t-il pas un échelon de trop ? Au demeurant ces Conférences n'auront pas de pouvoir, sinon celui d'être consultées.

**Mme Mireille Schurch.** – La métropolisation de notre territoire pose un problème : que faire des territoires qui s'inscriront en creux dans ce mouvement ? Dans les métropoles se concentreront la population et les activités économiques. Que se passera-t-il aux marges des métropoles, comme par exemple dans tout le grand Massif central ? Les départements ruraux sont inquiets.

J'ajoute que la nouvelle étape de décentralisation qui nous est proposée repose sur trois textes. Or nous commençons par les métropoles. Ce choix suscite l'incompréhension car, si l'on peut admettre qu'il y ait une spécificité francilienne, la France n'est pas que Paris !

L'exemple de l'Alsace montre que la population ne suit pas toujours les projets de réforme territoriale. Il faut pourtant associer nos concitoyens à celles-ci. Or cela n'est possible que si la réforme est simple à comprendre. Sur ce point, j'ai des doutes.

Enfin, s'il est nécessaire de prendre en compte la diversité de nos territoires, tous doivent se sentir respectés. Ce texte donne l'impression que les petites villes n'ont pas d'avenir.

**M. Bruno Retailleau.** – Je salue le travail de la commission des Lois, saisie au fond, qui a supprimé le pacte de gouvernance territoriale ou encore l'obligation de mettre en place un établissement public foncier d'Etat unique à l'échelon régional. Pour autant, même amendé, le texte reste insatisfaisant. La préparation de cet acte III de la décentralisation a d'ailleurs suscité des mécontentements, exprimés par les présidents de toutes les associations représentant les collectivités territoriales. Il a d'ailleurs fallu le découper en trois morceaux, ce qui nuit à sa cohérence. Où est la vision ?

S'il y en a une, elle repose sur la métropolisation. Or il n'y a pas que les métropoles en France. Une décentralisation qui repose principalement sur les métropoles se fait au détriment de la ruralité. Il n'y a pas de représentants de la ruralité dans les Conférences territoriales. Or la ruralité est une spécificité de la France en Europe, qui doit être davantage prise en considération. Les départements sont affaiblis, or, dans l'organisation territoriale française, ils sont la garantie apportée au monde rural.

Je me félicite que la clause générale de compétence soit conservée au niveau des régions et des départements. Je n'avais pas voté la précédente réforme en grande partie du fait de la remise en cause de cette clause. La mise en place de chefs de file va dans le bon sens mais suscite des interrogations : que vont devenir les compétences touristique, économique des départements ? En Vendée, heureusement que nous n'avons pas attendu la région pour développer les actions en matière de tourisme ! Le désenclavement numérique ou routier est indissociable de la politique

de développement économique. De même, on ne peut pas faire d'insertion sociale sans proximité avec les entreprises. Les exemples sont nombreux.

Enfin, la question des moyens doit être abordée. Il y a désormais un consensus autour du diagnostic établi par l'Association des départements de France (ADF), présidée par Claudy Lebreton : il manque 5 milliards d'euros aux départements. On ne peut parler de décentralisation sans parler de meilleure autonomie financière des départements.

**M. Daniel Raoul, président.** – Ma première remarque est sémantique : je ne vois nulle part le mot « décentralisation » dans le dispositif du projet de loi puisque l'État ne transfère rien aux collectivités territoriales. Par ailleurs, je reviens sur la notion de projet commun pour rappeler que coexistent aujourd'hui six autorités organisatrices de transport (AOT) à Marseille, ce qui s'accompagne nécessairement de certains dysfonctionnements. Cette situation s'explique historiquement par le montant élevé de l'ancienne taxe professionnelle, chaque entité défendant son pré carré. Cependant, cela aboutit à un déficit de vision commune qui risque de nuire à la survie économique de Marseille, les autres métropoles ayant du mal à inclure cette dernière dans les projets de développement d'envergure européenne.

**M. Jean-Jacques Lasserre.** – On se dirige à marche forcée vers un mode d'organisation territoriale que l'on n'a jamais pratiquée dans notre pays. Certes 80 % de nos concitoyens vivent dans des métropoles mais de nombreux facteurs, comme la réforme de l'élection des conseillers généraux vont dans le sens de la déprise des zones rurales et de la diminution de leur influence : je le regrette.

Les séquences prévues par l'ensemble des projets de loi – d'abord les métropoles, ensuite, les régions, et puis le reste – m'inquiètent également. J'ajoute que le texte ne prévoit aucune disposition au plan fiscal. Or les péréquations verticales et horizontales ont permis, tant bien que mal, de garantir un certain équilibre. Je m'inquiète, dès lors, de la tournure des événements à partir du moment où on bouleverse l'architecture antérieure. Les départements ont une autonomie fiscale d'à peu près 15 % et le chiffre avoisine 10 % pour les régions. Cette base me paraît bien trop étroite pour organiser les transferts et les péréquations.

**Mme Valérie Létard.** – Toutes les remarques qui viennent d'être faites sont révélatrices du malaise que suscite ce texte. Je souligne qu'on mesure mal l'impact et les conséquences globales des trois volets de la réforme. On manque donc de visibilité, à la fois sur les implications de la gouvernance institutionnelle que ce texte définit au départ et sur les conséquences budgétaires de la réforme. Il faut également s'interroger sur les implications concrètes de la notion de « chef de file ». Cela signifie-t-il que les collectivités vont se voir imposer une vision de l'aménagement du territoire élaborée principalement au niveau régional ? Certes un important travail a été fait par la commission des Lois pour améliorer le texte mais on voit encore mal où on va.

**M. Daniel Raoul, président.** – Je signale à notre collègue Valérie Létard que les deux autres projets de loi sont d'ores et déjà déposés. Je fais également observer que la clause de compétence générale n'est pas, à mon sens, un facteur de

simplification du mille-feuille institutionnel. Cela a aussi des conséquences en matière financière : il semble difficile de clarifier la fiscalité locale à partir du moment où chaque niveau de collectivité peut fonder ses demandes de ressources supplémentaires sur la clause de compétence générale.

**M. Bruno Retailleau.** – Je me suis contenté de rappeler que le manque à gagner atteignait 5 milliards d’euros pour les départements.

**M. Claude Dilain, rapporteur pour avis.** – Je rappelle tout d’abord que la préparation du projet de loi a été très difficile en amont : obtenir un large consensus sur un tel sujet est quasiment impossible car les intérêts sont contradictoires. Ce texte a au moins le mérite et le courage de définir une orientation alors que, nous le savons, la seule façon de ne mécontenter personne est de ne rien faire.

Je rappelle également que mon examen, en tant que rapporteur pour avis, se limite aux compétences et ne concerne pas les aspects institutionnels qui relèvent de la commission des Lois.

A propos de Lyon, je rejoins les propos qui ont été tenus et manifestent un assez large consensus. Toutefois, comme cela a été souligné, les solutions efficaces pour certains territoires ne le sont pas nécessairement pour d’autres : l’unité de la République n’est pas renforcée par l’uniformité, comme l’a rappelé notre collègue Michel Mercier devant la commission des Lois.

Je ne suis pas loin de partager les propos tenus sur la problématique de l’empilement institutionnel mais j’observe que la commission des Lois a apporté certains correctifs. A mon sens, nos concitoyens ne s’intéressent pas particulièrement au « mecano institutionnel » mais ils sont très concernés par la résolution des difficultés concrètes en matière de transport et de logement.

Par ailleurs, j’exprime dans le rapport écrit le regret que la réforme soit décomposée en trois volets séparés, ce qui rejoint certaines interventions.

Je souligne par ailleurs que l’accent mis sur les métropoles ne retire rien à la ruralité.

Je précise également que le chef de file a une vocation organisatrice mais il n’a pas l’exclusivité de la compétence : l’article 3 du projet de loi est parfaitement clair à ce sujet. Le rétablissement de la clause de compétence générale implique, corrélativement, d’ordonner l’action au moyen du « chef de filât ».

La balkanisation de Marseille est effectivement préjudiciable à la France entière ; n’oublions pas, en effet, que cette métropole est la principale porte d’accès du monde méditerranéen dans notre pays. Les élus de Marseille ont indiqué au cours des auditions qu’ils n’avaient pas l’habitude de travailler ensemble en demandant une phase d’adaptation.

**M. Daniel Raoul, président.** – Nous en venons à l'examen des amendements présentés par notre rapporteur.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

### Article 13

**M. Claude Dilain, rapporteur.** – L'amendement n° 1 a pour but de souligner le caractère prioritaire du logement en Île-de-France en rappelant l'objectif de construction de 70 000 logements fixé par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

**M. Daniel Raoul, président.** – C'est un amendement de précision.

**M. Ladislas Poniatowski.** – J'indique que le groupe UMP arrêtera sa position définitive sur l'ensemble du projet de loi la semaine prochaine.

**M. Gérard Le Cam.** – Le groupe communiste républicain et citoyen est dans la même position.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

**M. Claude Dilain, rapporteur.** – L'amendement n° 5 apporte une clarification. En effet, la rédaction du projet de loi semble sous-entendre qu'au terme des consultations sur le projet de schéma, le conseil régional doit délibérer sur un nouveau projet de schéma, ce qui n'est pas le cas.

*L'amendement n° 5 est adopté.*

**M. Claude Dilain, rapporteur.** – L'amendement n° 4 est rédactionnel.

*L'amendement n° 4 est adopté.*

### Article additionnel après l'article 13

**M. Claude Dilain, rapporteur.** – L'article 45 du projet de loi ayant été supprimé par la commission des Lois, le présent amendement n° 6 vise à apporter une solution aux difficultés spécifiques de l'Île-de-France. Il est souhaitable que la politique du logement et de l'aménagement de cette région puisse s'appuyer sur un outil efficace de maîtrise foncière. Or, il existe à l'heure actuelle quatre établissements publics fonciers d'État en Île-de-France, dont trois ont une compétence essentiellement départementale. Cet amendement propose de fusionner ces quatre établissements au sein de celui dont le périmètre d'action est le plus large. Je réaffirme cependant que ce qui est valable pour la région d'Île-de-France, dans laquelle les problématiques du logement, de l'aménagement et de la maîtrise foncière se posent de manière régionale, ne l'est pas forcément ailleurs.

**M. Bruno Retailleau.** – Même si je comprends bien le point de vue du rapporteur, nous avons débattu de cette question et nous voterons contre l'amendement pour trois raisons. Tout d'abord, on ne travaille bien dans le domaine

de la maîtrise du foncier que dans la proximité. Ensuite, cet amendement vise à créer une superstructure qui comporte un risque non négligeable de tutelle de la région sur le département, comme l'a redouté la commission des Lois en supprimant l'article 45. Enfin, je crains, pour ma part, un risque de contagion sur l'ensemble du territoire.

**M. Daniel Raoul, président.** – L'amendement concerne la région d'Île-de-France et je me demande si on ne pourrait pas préciser, par souci de cohérence, qu'il ne peut exister qu'un seul établissement public de l'Etat en matière de logement sur le territoire de la métropole.

**M. Claude Dilain, rapporteur pour avis.** – En ce qui concerne l'impératif de proximité, je fais observer qu'en pratique, dans les régions où un établissement public foncier unique existe, il suffit de créer des antennes pour assurer l'efficacité opérationnelle. En second lieu, l'argument de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre ne me paraît pas non plus se poser puisqu'il s'agit d'un établissement public d'État. Enfin, le projet de loi consolide la compétence stratégique de la région en matière de logement et si on veut un outil adapté à cette philosophie, ce dernier doit être également régional.

**Mme Mireille Schurch.** – Je suis favorable à cet amendement. Je note que l'argument de la proximité est aujourd'hui considérée comme un bien alors même qu'en matière de logement social, on nous avait rétorqué que l'application de l'obligation de construction de 25 % commune par commune n'était pas souhaitable.

**M. Daniel Raoul, président.** – Ce débat est récurrent. Fondamentalement, je me demande si, en Île-de-France, le périmètre de la métropole n'est pas celui de la région. Je me demande si on ne doit pas également regretter l'époque où une vision forte de l'aménagement du territoire parvenait à s'imposer.

**M. Ladislas Poniatowski.** – Avez-vous interrogé chacun des départements intéressés par votre amendement ?

**M. Claude Dilain, rapporteur pour avis.** – J'ai auditionné chaque établissement public. Les trois départements ayant un établissement public spécifique sont très certainement opposés à cet amendement.

*L'amendement n° 6 est adopté.*



## ANNEXE I

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 14 mai 2013

– *Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU) de la région Ile-de-France* : **M. Gérard Lacoste**, directeur général adjoint et **Mme Catherine Boillot**, directrice du département démographie habitat équipement et gestion locale ;

– *Région Île-de-France* : **MM. Jean-Marc Nicolle**, délégué spécial auprès du président sur le Grand Paris et sur la métropole francilienne, **Erwan Forner**, conseiller technique, **Lionel Primault**, chargé de mission du logement, de l'habitat, du renouvellement urbain et de l'action foncière, **Fabien Grossier**, chargé de mission auprès du délégué spécial ;

– *Chambre de Commerce et d'Industrie région Paris Île-de-France (CCI)* : **M. Pierre-Antoine Gailly**, président, et **Mmes Véronique Etienne-Martin**, conseiller parlementaire, et **Corinne Debost-Damas**, responsable du pôle aménagement, politiques urbaines et mobilité ;

– *Cour des Comptes* : **M. Jean-Luc Lebuy**, président de section à la 7<sup>ème</sup> chambre et **Mme Sylvie Vergnet**, conseillère-maître, rapporteur de l'insertion au rapport public 2013 sur l'ÉPADESA ;

– *Établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (ÉPADESA)* : **MM. Philippe Chaix**, directeur général, **Bruno Laune**, chef de cabinet et responsable du contrôle interne, et **Mme Bénédicte Juhel**, directrice juridique et foncier.

Mercredi 15 mai 2013

– *Mairie de Paris* : **M. Jean-Yves Mano**, adjoint au Maire de Paris chargé du logement ;

– *Association des établissements publics fonciers locaux (EPFL)* : **MM. Joseph Tyrode**, président, **Jérôme Gorisse**, membre du bureau de l'association, et **Loïc Alcaraz**, juriste ;

– *Direction générale de l'établissement public de gestion du quartier d'affaires de la Défense (Defacto)* : **Mme Katayoune Panahi**, directrice générale, et **M. Laurent Roques**, directeur général adjoint ;

– *Établissements publics fonciers d'Île-de-France (EPF)* : **Mme Claude Bertolino**, directrice générale de l'EPF des Yvelines, **MM. Philippe Grand**, directeur de l'EPF des Hauts-de-Seine, et **Denis Loudenot**, directeur général de l'EPF du Val d'Oise ;

– *Union sociale pour l’habitat* (USH) : **M. Dominique Belargent**, conseiller technique, et **Mmes Dominique Dujols**, directrice des relations institutionnelles et du partenariat, et **Francine Albert**, chargée de mission.

Jeudi 16 mai 2013

– *Établissement public foncier d’Île-de-France* (EPF) : **M. Gilles Bouvelot**, directeur général ;

– *Ministère de la réforme de l’État, de la décentralisation et de la fonction publique* : **Mme Claire Dagnogo**, conseillère parlementaire de la ministre, et **MM. Serge Morvan**, directeur général, et **Stanislas Bourron**, sous-directeur des compétences et des institutions locales à la Direction générale des collectivités locales (DGCL).

## ANNEXE II

### LISTE DES PERSONNES AYANT TRANSMIS UNE CONTRIBUTION ÉCRITE

– *Mairie de Nanterre* : **M. Patrick Jarry**, maire de Nanterre.