



**PROJET**

**N°XXX**

## **ASSEMBLEE NATIONALE**

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIEME LEGISLATURE

---

### **PROPOSITION DE LOI**

*Visant à engager une réforme institutionnelle du Grand Paris*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République)

Présentée par Monsieur **Pacôme RUPIN**, député de la 7<sup>ème</sup> circonscription de Paris, et Monsieur **Guillaume GOUFFIER-CHA**, député de la 6<sup>ème</sup> circonscription du Val-de-Marne

\_\*\_

#### **EXPOSE DES MOTIFS**

Mesdames, Messieurs,

La métropolisation, phénomène mondial, touche particulièrement la capitale de notre pays. D'abord visible par l'extension des limites de l'agglomération parisienne, la densification urbaine et du réseau de transports, il s'est réellement imposé comme une problématique politique dans les années 2000 mettant en évidence l'inadaptation des institutions pour répondre aux nouveaux enjeux métropolitains. Au-delà des divers syndicats de gestion qui existent depuis plusieurs décennies à cette échelle, les premiers projets de réelle structuration institutionnelle et démocratique émergent sous l'impulsion de Bertrand DELANOË, alors Maire de Paris, et de Nicolas SARKOZY, alors Président de la République.

Sous le quinquennat de François HOLLANDE, les lois MAPTAM et NOTRe, en particulier l'article 59 de cette dernière, ont consacré une réforme territoriale de grande ampleur et ont abouti à la création officielle de la Métropole du Grand Paris (MGP) au 1<sup>er</sup> janvier 2016, intercommunalité avec le statut d'Établissement Public à Fiscalité Propre (EPCI), composée de 131 communes et de 12 établissements publics territoriaux (EPT).

Malheureusement, force est de constater que la Métropole du Grand Paris ne parvient pas à prendre la place qui était attendue et qu'elle reste très méconnue des citoyens franciliens et grand-parisiens. Elle souffre de nombreux maux et fait face à de multiples défis, notamment mis en évidence sous le présent quinquennat par les travaux du Préfet de la Région Ile-de-France, Monsieur Michel CADOT, et par le rapport de Monsieur Roland CASTRO.

Les inégalités territoriales constatées ne se résorbent pas, en particulier du point de vue de la répartition des richesses, de la localisation des emplois et des pôles d'attractivité économique. Au contraire, elles

ne cessent de s'accroître. Si la construction du Grand Paris Express, impulsée par l'État, peut apporter une première réponse pour désenclaver certains territoires, le pilotage n'est pas institutionnel et les travaux ne se termineront pas avant plusieurs années.

Les transports en commun sont saturés et la circulation automobile congestionnée et polluante. Le Grand Paris ne répond pas d'une stratégie de mobilité et d'intermodalité cohérente et unifiée. En témoignent les initiatives isolées de la ville de Paris (par exemple sur le réseau cyclable ou la fermeture d'axes), de la Métropole du Grand Paris (par exemple sur la zone à faibles émissions) ou de la région Ile-de-France, alors même que les décisions de ces différents niveaux de gouvernance ont un impact sur l'ensemble de la zone dense et de la région et que les enjeux climatiques exigeraient une réponse coordonnée. L'enchevêtrement institutionnel et la lourdeur administrative ne le permettent pas aujourd'hui et freinent l'ensemble des acteurs publics comme privés. Le même constat peut être fait sur la question de la transition numérique et du développement des nouvelles technologies dans tous les territoires du Grand Paris.

Le Grand Paris manque aussi de logements accessibles à toutes les catégories sociales et la mixité devient de plus en plus difficile à défendre. Du point de vue de l'urbanisme, il n'y a pas davantage de stratégie stable à long terme entre la densification et l'étalement urbain.

Enfin, le Grand Paris ne parvient pas à aboutir sur le plan institutionnel et politique. Trop complexe sur le plan institutionnel, trop faible financièrement et en matière de compétences, la MGP ne dispose pas de prérogatives claires lui permettant d'assurer une cohésion sociale, incarner une puissance publique et développer l'attractivité internationale de la capitale du pays. L'opposition des élus au transfert de moyens financiers à la Métropole témoigne d'un blocage provenant de conseillers métropolitains eux-mêmes et empêche la réalisation du projet métropolitain. Le report indéfini de l'adoption du plan métropolitain pour l'habitat et l'hébergement (PMHH) et du SCoT atteste, à titre d'exemple, de l'impuissance de la MGP.

La Métropole du Grand Paris est enserrée dans le mille-feuille territorial entre l'État, la région, les départements et le bloc communal. Une multitude de strates cohabitent, ce qui conduit à une impuissance collective. A ce défaut d'impulsion politique et de gouvernance s'ajoute un déficit d'identité, de lisibilité et de légitimité démocratique de la Métropole du Grand Paris pour les citoyens. Peu concernés par le fait d'élire des conseillers métropolitains lors d'élections municipales où les candidats n'ont pas fait campagne sur la question métropolitaine, les Grand-parisiens n'ont pas eu davantage leur mot à dire dans le processus rocambolesque qui a conduit en juillet 2020, dans l'indifférence générale, à l'élection du Président de la MGP et de son bureau exécutif.

Contrairement à la MGP, les Établissements Publics Territoriaux commencent eux à mieux fonctionner. Outre la gestion des services publics du quotidien, ils sont porteurs de projets de développement pour l'avenir et permettent de renforcer la cohésion sociale et économique au sein des différents bassins de vie de l'espace métropolitain. Les maires, les élus métropolitains et territoriaux, élus qui sont bien souvent les mêmes, se saisissent pleinement de cet outil et demandent désormais que ces territoires soient le niveau intercommunal de droit commun au sein de la métropole pour une plus grande efficacité, la coordination de politiques communes entre ces territoires pouvant se construire au sein d'une structure métropolitaine plus souple que celle de la Métropole du Grand Paris dans son organisation actuelle.

En 2017, le Président de la République, partageant déjà ce constat, affirmait son intention de réformer le Grand Paris. Le grand débat national, grâce auquel nos concitoyens ont notamment pu s'exprimer sur l'organisation de l'État et des collectivités territoriales, a montré une volonté largement partagée de « simplifier le millefeuille territorial » pour plus d'efficacité, réaliser des économies et porter le projet métropolitain de manière plus visible et démocratique. Il ne s'agit pas d'opposer le Grand Paris des projets au Grand Paris institutionnel. Au contraire, c'est une clarification du rôle de chacun qui permettra la réussite des projets communs déjà lancés et ceux qui doivent être identifiés pour l'avenir. Il semble

possible de « simplifier sans tout casser ». A l'aune de la crise sanitaire actuelle et de la mise en place du plan de relance, cette clarification apparaît d'autant plus nécessaire.

L'ambition de la présente proposition de loi est donc d'engager enfin cette clarification institutionnelle du Grand Paris pour que le projet métropolitain advienne et que nos concitoyens puissent s'en emparer.

Cela passera par un double choix décisif : d'une part, celui de faire rentrer dans le droit commun l'intercommunalité de petite couronne (les actuels Établissements Publics Territoriaux), et d'autre part, celui d'en finir avec l'échelon territorial peu lisible et inopérant qu'est la Métropole du Grand Paris.

En faisant rentrer les actuels EPT dans le droit commun, c'est-à-dire en les transformant en EPCI à fiscalité propre, le législateur met fin à une spécificité territoriale et à un modèle hybride qui n'a pas convaincu, jusqu'aux élus des EPT eux-mêmes, afin d'accroître leur efficacité. Il pérennise en outre le budget des intercommunalités et met un terme au schéma financier absurde qui conduisait la Métropole du Grand Paris à percevoir et centraliser les ressources financières, mais à en reverser ensuite la quasi-intégralité directement aux EPT, au moyen d'un amendement devant être voté chaque année par le Parlement lors du Projet de loi de finances.

En transformant la MGP en Pôle Métropolitain, le législateur allège le mille-feuille territorial et consolide le bloc communal et intercommunal pour répondre aux problématiques locales, tout en conservant un niveau permettant une coopération entre EPCI, ainsi qu'avec Paris, les départements de petite couronne et la région Ile-de-France, selon les besoins. Au sein de la zone dense, les intercommunalités et collectivités pourront ainsi choisir, si elles le souhaitent, de continuer de gérer des grands projets en commun ou de mutualiser des politiques publiques.

Enfin, ce projet permet également de générer des économies sur le budget actuel de la Métropole qui englobe d'importants coûts de fonctionnement et la production de documents d'orientation déjà rédigés, de manière quasi-similaire, au niveau régional ou du bloc communal.

Cet ajustement institutionnel est attendu et a pour objectif d'engager une réforme dont la majorité des acteurs locaux reconnaissent qu'elle ne peut être indéfiniment repoussée. Il n'est cependant qu'une première étape.

Dans un second temps, il devra en effet être poursuivi par une réflexion approfondie sur les projets que le futur Grand Paris devra porter pour renouer avec les objectifs du projet visionnaire initial, et sur le nouveau modèle de gouvernance approprié pour une réalisation efficace. Cette réflexion devra déboucher sur une réforme institutionnelle d'ampleur impliquant les EPCI, Paris, les départements et la région Île-de-France.

L'**article 1<sup>er</sup>** de la présente proposition de loi entérine donc la suppression dans le Code général des collectivités territoriales de la Métropole du Grand Paris et des établissements publics territoriaux, en prévoyant un délai suffisant après la promulgation de la loi pour la mutation des EPT en EPCI à fiscalité propre.

L'**article 2** précise les modalités de retour des EPT dans le droit commun des EPCI en conservant les mêmes périmètres géographiques. Toutefois, il sera possible pour les communes d'adhérer à des EPCI voisins si elles le souhaitent, en accord avec les communes membres de ces EPCI et les représentants de l'État dans les départements concernés.

Enfin, l'**article 3** organise la création d'un Pôle Métropolitain sur le territoire de la zone dense afin de permettre une coopération renforcée ou une mutualisation de certaines politiques publiques entre les intercommunalités dans cette zone, ainsi qu'avec Paris, la région et les départements, dans l'attente d'une réforme institutionnelle d'ampleur.

## PROPOSITION DE LOI

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

Au Chapitre IX du Titre Premier du Livre IV de la Cinquième Partie du code général des collectivités territoriales :

I. l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales est abrogé six mois après la date de promulgation de la présente loi ;

II. Les articles L. 5219-2 à L. 5219-12 du même code sont abrogés douze mois après la date de promulgation de la présente loi.

### Article 2

Les Établissements Publics Territoriaux visés à l'article L. 5219-2 sont transformés en Établissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre, tels que mentionnés à l'article L. 5210-1-1-A à l'exception des syndicats de communes, selon les modalités décrites ci-après.

Des Établissements Publics de Coopération Intercommunale sont créés dans un délai de six à douze mois après la promulgation de la présente loi, par arrêté du représentant de l'État dans le département lorsque les communes font partie du même département, ou par arrêté conjoint des représentants de l'État dans les départements concernés dans le cas contraire.

Les périmètres de ces Établissements Publics de Coopération Intercommunale sont les mêmes que ceux des Établissements Publics Territoriaux. L'arrêté du représentant de l'État, ou l'arrêté conjoint des représentants de l'État, entraîne disparition de l'Établissement Public Territorial concerné.

Toutefois, dans un délai de six mois maximum à compter de la promulgation de la présente loi, une commune peut solliciter après accord de son conseil municipal, et selon des modalités fixées par décret, son adhésion à un autre Établissement Public Territorial, dont le périmètre est contigu à celui du périmètre de la commune. Cette adhésion est possible après (i) accord des communes membres de l'Établissement Public Territorial concerné, et (ii) autorisation par le ou les représentants de l'État dans le ou les départements concernés, par arrêté ou arrêté conjoint.

Le cas échéant, l'accord des communes membres de l'Établissement Public Territorial concerné est exprimé par (i) deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou (ii) la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, et, dans tous les cas, par (iii) le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée. Il doit être exprimé dans un délai maximum de deux mois après la demande d'adhésion de la commune à l'Établissement Public Territorial. A défaut d'accord dans ce délai, la demande de la commune est réputée rejetée.

En cas d'accord des communes membres de l'Établissement Public Territorial concerné, le représentant de l'État dans le département, lorsque les communes font partie du même département, ou les représentants de l'État dans les départements concernés dans le cas contraire, peut autoriser, par arrêté, ou arrêté conjoint le cas échéant, l'adhésion de la commune audit Établissement Public Territorial avant sa transformation en Établissement Public de Coopération Intercommunale à fiscalité propre. La décision du ou des représentants de l'État prend en compte un juste équilibre entre territoires, notamment en termes de population, d'activités économiques et de ressources financières.

### **Article 3**

Dans les 12 mois qui suivent la promulgation de la présente loi, les EPCI visés à l'article 2 de la présente proposition de loi, la Ville de Paris, la région Ile-de-France et les départements des Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne constituent un pôle métropolitain, au sens des articles L.5731-1 à L.5731-3 du code des collectivités territoriales, dont ils deviennent membres.

A défaut, la création du pôle métropolitain est décidée par arrêté du représentant de l'État dans le département où siégeait la Métropole du Grand Paris avant sa disparition, ou par le préfet de police de Paris le cas échéant.