

La métropole dans les réformes territoriales

Christophe CHABROT

Maître de conférences de Droit public

Université Lumière Lyon 2, Faculté de Droit et Science politique

Centre de recherches Droits, Contrats, Territoires

Séminaire « Les métropoles »

jeudi 7 novembre 2013

La France est assez mal à l'aise avec le phénomène de métropolisation, mais elle s'y met.

Rappelons que l'histoire ne plaide pas en sa faveur. Cul de sac de l'Europe, les grandes vagues de migrations produisent de petites villes éparpillées traduisant la diversité ethnique du pays. Au Moyen-âge, les villes se construisent souvent en opposition avec le seigneur local sur la base de chartes octroyées par le roi qui peut par là limiter l'emprise des petits seigneurs locaux. Les villes sont libres, mais sur un territoire restreint. Quant aux grandes villes capitales, comme Bordeaux, Toulouse, Dijon ou Nantes, elles sont vite combattues par le pouvoir central qui cherche à encadrer tout contre-pouvoir local par de savantes politiques d'annexion et d'assimilation. La Révolution parachève l'oeuvre, en mettant toutes les villes au même niveau juridique, municipal, et en les déracinant de leur origine pour en faire les instruments de la réforme nationale. Lyon est anéantie, Nantes domptée, comme le furent La Rochelle et Montpellier les protestantes en leur temps royaux.

Le projet de construction nationale se fait alors autour d'un citoyen abstrait et d'un territoire uniformisé, dans un rapport de domination entre le centre et les territoires ou les grandes villes. Et l'Empire comme la République égalitaire consacreront la main mise de Paris sur la Province, sur cette *Pro-vincere*, terre « pour les vainqueurs » au sens étymologique. Jean-François Gravier ne pourra que constater en 1947 une France bâtie sur « Paris et le désert français ». C'est sur cette base que sera difficilement consacrée la métropole juridique (I), à mi-chemin entre la volonté de faire aboutir la décentralisation au niveau des villes et le rattachement de cette entité à une simple stratégie d'aménagement du territoire. Son statut de la loi du 16 décembre 2010 est quelque peu modifié par la loi en cours d'adoption (II).

I – La métropole, consécration ou contre feu de la décentralisation ?

C'est le constat d'un développement territorial inégal qui fera naître l'envie ou la nécessité de promouvoir de grands espaces urbains périphériques, ces huit « métropoles d'équilibre » pensées par la DATAR dans les années 60. Les fusions de communes étant peu prisées au niveau local (comme le prouvera l'échec de la loi du 16 juillet 1971), c'est le Centre qui en impulsera l'avènement, notamment par les Communautés urbaines de la loi du 31.12.1966 qui en impose 4 d'office (Lyon, Lille, Strasbourg et Bordeaux).

Il faut noter le **lien entre la régionalisation**, la revalorisation de l'échelle régionale, **et l'intercommunalité** et notamment la métropolisation, c'est-à-dire le regroupement de communes notamment dans le cadre d'entités urbaines majeures. Ce lien est particulièrement visible dans les années 60 et 70, avec l'ordonnance de 1959 sur les SIVOM et les Districts ou les lois sur les communautés

urbaines en 1966 et sur les fusions de communes en 1971, qui coïncident avec la création des Régions circonscriptions d'Etat en 1960 et EPR en 1972. Et précisons aussi vite et surtout le **lien entre ces réformes et l'aménagement du territoire**, politique conquérante des années 60-70 sous l'impulsion de la DATAR qui sous-tend toutes les réformes territoriales. L'avènement des métropoles est donc lié dans son origine moderne à l'aménagement du territoire. Or celui-ci reste une politique centrale initiée et coordonnée par le Centre pour renforcer le développement économique de « son » territoire, facteur essentiel de légitimation de son pouvoir. Or, l'aménagement du territoire ne répond pas à la même logique ni aux mêmes objectifs que la libre administration des collectivités locales, qui est avant tout une liberté fondamentale qui peut être opposée aux velléités centrales (cf arrêt Cne de Venelle CE 18 janvier 2001, Thèse G. Bacoyannis « Le principe constitutionnel de libre administration »).

La décentralisation française qui va se mettre en place dans les années 80 va naviguer entre ces deux pôles, entre la valorisation d'un territoire que le Centre cherche à aménager volontairement et le renforcement de la libre administration des collectivités, et de leur autonomie.

En effet, l'efficacité de la politique d'aménagement du territoire va susciter quelques doutes à la fin des années 70. L'alternance de 1981 va alors impulser une nouvelle logique de décentralisation pour en prendre le relais. Et si **l'aménagement du territoire est une politique plutôt jacobine et discriminante**, traitant les territoires en fonction de leur contexte, **la décentralisation des années 80 est plutôt girondine et égalitaire**, fondée sur la liberté locale et une certaine autonomie uniforme des collectivités. L'institutionnalisation des régions comme collectivités territoriales est alors découplée des réformes d'intercommunalité et de l'aménagement de territoires spécifiques. La grande loi du 2 mars 1982 ne réserve ainsi qu'un simple aménagement au statut commun pour les grandes villes de Paris, Lyon et Marseille à travers essentiellement de simples découpes en arrondissements dans un transfert de compétences identique avec les autres villes. Elle restera de même assez timide vis à vis de l'intercommunalité vécue comme une contrainte contradictoire avec la reconnaissance des nouvelles libertés aux collectivités. L'aménagement du territoire est donc mis de côté, relégué derrière l'impératif de décentralisation. Plus exactement il est considéré comme devant résulter naturellement de l'action des collectivités libérées dans leurs initiatives et dans leurs nouvelles compétences, et coordonnées par le jeu des nouveaux contrats de plan.

Mais cet espoir sera douché par le constat d'échec de cette politique de décentralisation égalitaire et respectueuse de l'autonomie municipale, en terme de compétitivité et de cohérence des politiques territoriales au début des années 90 (cf rapport sénatorial de 1991).

La décentralisation cède alors bien vite la place dans les lois à des **politiques renouvelées d'aménagement du territoire** plus performantes, impulsées et coordonnées directement par le Centre. Vont resurgir de façon moderne les **deux piliers** classiques des années 60-70 : les **régions** et les **intercommunalités**. Au gré des différentes réformes depuis la loi du 6 février 1992 dite ATR, la région devient la coordonnatrice de l'action locale et notamment de la planification et du développement économique (schémas régionaux d'aménagement du territoire), tant comme collectivité territoriale qu'en tant qu'administration préfectorale. Les villes sont quant à elles regroupées dans de nouveaux instruments de coopération comme les communautés de communes, de villes puis d'agglomération, dont le succès sera croissant du fait d'incitations financières. Entre ces deux pôles, les départements reçoivent bien de nouvelles compétences, mais qui vont vite grever leurs budgets et capacités autonomes d'action (RMI-RSA, PJJ, aide à l'enfance et aux personnes âgées et dépendantes, gestion des routes nationales, des musées, etc.). Et la notion de collectivité « chef de file » qui se développe peut parfois amoindrir leur leadership potentiel et détournant leurs compétences vers les communes ou les régions.

Dans cette nouvelle dynamique, revient alors sur le terrain la **question urbaine**, notamment dans les grilles d'analyse de la DATAR et de l'INSEE au travers des « bassins de vie », « d'emploi », ou des « aires ou unités urbaines ». Il s'agit de mailler le territoire de villes performantes et intégratrices à deux niveaux : les grands espaces urbains, et les « villes intermédiaires ou moyennes » faisant relais avec le territoire plus rural. Plusieurs lois s'intéresseront à cette ville nouvellement considérée, depuis la LOV de 1991 ou celle sur la rénovation urbaine de 2003. De même, le Comité Balladur de 2007 et diverses études notamment de la DATAR (DIACT) proposeront la création d'un statut particulier pour les grands espaces urbains, les « **métropoles** ». Si les politiques de fusion des communes sont abandonnées depuis bien longtemps, il faut continuer d'accroître et d'améliorer l'intégration intercommunale, ses missions et son fonctionnement, dans la grande compétition avec les grandes villes européennes.

Mais remarquons la **logique** qui sous-tend la consécration des métropoles sur le plan juridique. Constatons tout d'abord que l'**intercommunalité urbaine** s'est quelque peu **émancipée** de l'intercommunalité classique, qui cherche plutôt pour sa part à réduire le nombre de communes en France rurale en l'absence de politiques de fusion efficaces comme dans les autres pays européens (l'Allemagne réduisant de près de 40% le nombre de ses communes depuis les années 70). L'IC urbaine est couplée à une certaine vision du territoire, mais avec pour mission non pas simplement de fédérer les petites communes impuissantes mais surtout de constituer des moteurs de développement local susceptibles d'entraîner à leur suite le territoire alentour, selon la théorie du ruissellement. L'IC urbaine tâche de former les « hub » territoriaux modernes, les nœuds du réseau territorial nouveau. Et pour habiller sociologiquement cet objectif économique, il sera désormais question de « communautés » (urbaines, d'agglomération, de communes).

Mais dans ce cadre, les métropoles représentent une émancipation supplémentaire. Il s'agit en effet plus particulièrement ici de constituer de grands blocs urbains puissants pour entrer dans la concurrence des grandes villes européennes (villes-Etats allemandes ou grandes cités italiennes ou espagnoles par exemple). Cf l'article 1er de la loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris qui précise « *Ce projet intègre un objectif de croissance économique afin de soutenir la concurrence des autres métropoles mondiales* ». Même leitmotiv pour justifier le projet de loi de 2013 sur les métropoles.

Et il faut noter le changement de vocabulaire, qui emprunte au langage sociologique, statistique, économique voire politique. Une « métropole » dans ses racines grecques est une « cité mère », une « capitale de province » au sens romain. Elle est un ensemble géographique et économique bien plus qu'une entité sociologique et juridique. L'accent n'est plus mis ici sur la « communauté » des hommes et des intérêts qui s'assemblent volontairement pour former un ensemble supérieur dans un cadre juridique défini, mais sur l'évidence de la situation territoriale urbaine, de ses fonctions, qui s'impose aux hommes et que le droit doit accompagner.

Nous sommes ici à la rencontre d'une **logique économique d'aménagement du territoire** qui vise à renforcer cette compétitivité mondiale des villes afin de profiter au reste du territoire, et une **logique plus sociopolitique de décentralisation** qui part de la reconnaissance de l'entité urbaine, de son identité sociale et politique et de sa liberté pour en consacrer l'autonomie. La métropole joue sur les deux tableaux, s'appuyant sur la réalité sociale de l'espace urbain pour renforcer sa compétitivité. Mais ce fondement pousse à reconsidérer les fondements de la décentralisation des années 80, et notamment son dogme de l'égalité. Cette décentralisation moderne mariée à l'aménagement du territoire suscite en effet la mise en place de régimes juridiques différenciés.

Toutefois, les statuts de la métropole en 2010 et 2013 restent assez timides dans cette course à la compétitivité et à la mise en cohérence socio-juridique des villes.

II – Une métropole timide dans les réformes en cours

C'est la **loi du 16 décembre 2010** qui officialisera l'apparition de cette nouvelle entité juridique que constitue la « métropole ». Cette notion recouvre l'idée d'un espace urbain continu de grande taille lié à des missions socio-économiques spécifiques. Elles sont alors dotées de compétences leur permettant de mener sur ce vaste territoire des politiques optimales de gestion des services publics mais surtout de planification et de développement économique. Dans ce projet, les métropoles sont un **EPCI à fiscalité propre**, c'est-à-dire pouvant lever ses propres impôts locaux, qui regroupe "*plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion*" (art. L5217-1 du code général des collectivités territoriales). Peuvent se constituer en métropoles les anciennes communautés urbaines, et les communes ou EPCI formant un ensemble d'au moins 500.000 habitants, sur la base exclusive du volontariat. La métropole se substituera à l'ensemble des compétences exercées par eux jusque là. La loi crée également les « **pôles métropolitains** », regroupements d'EPCI aux ambitions plus spécialisées (cf pôle métropolitain G4 entre Grand Lyon, Saint Etienne, Vienne et CAPI).

Mais la Métropole n'est pas qu'une communauté urbaine améliorée. Sa création participe d'une autre philosophie qui rompt avec la conception classique. En effet, la métropole hérite désormais de **compétences provenant** non seulement **des communes** membres (délégation bottom-up classique) mais aussi **du département** et **de la région** et même en partie **de l'Etat** (délégation top-down assez nouvelle), soit de **par la loi** soit **par délégation** consentie et contractualisée. Elles peuvent alors prendre en charge, outre les compétences classiques (habitat, eau, cimetières, assainissement, abattoirs, police, etc.) des compétences en matière de transport scolaire, de voirie, d'aide sociale, d'équipement scolaires (collèges, lycées) et culturels et autres grandes infrastructures ou le développement économique local, réservé jusque là à la région. Il s'agit bien de créer des espaces territoriaux renforcés, moteurs du développement local.

Le mot est d'ailleurs dans l'air du temps, à en croire tous ces EPCI qui adoptent le terme de métropole sans pourtant en être une au sens juridique, comme la CA Saint Etienne Métropole ou la CU Nantes Métropole, la CU Marseille Provence Métropole, la CU Brest Métropole océane...

Mais le succès sémantique ne débouche **pas** sur un **véritable succès juridique**. A ce jour, seule la **métropole de Nice-Côte d'Azur** a été créée, par le décret du 17 octobre 2011 et regroupant 46 communes jusque là réunies dans une communauté urbaine et trois communautés de communes. Une **nouvelle loi** est alors élaborée, relative à « la modernisation de l'action publique territoriale et à l'affirmation des métropoles », aujourd'hui en cours d'adoption (*devenue la loi du 27 janvier 2014*). Intégrée à l'origine dans un projet de loi gargantuesque relatif à une réforme générale du territoire, elle en a été séparée pour devenir un projet à part entière, adopté en juin 2013 au Sénat en 1ère lecture, en juillet à l'Assemblée nationale en 1ère lecture, puis récemment le 7 octobre au Sénat en 2ème lecture. Son adoption finale est en cours à l'Assemblée nationale, avec une CMP à prévoir.

Un verrou semble donc avoir sauté en 2010, et la porte enfoncée en 2013. Il faut noter tout d'abord que **la métropole est traitée désormais à part entière**, et pas seulement comme appendice dans la loi de 2010 ou le premier projet de 2013. Il faut constater ensuite qu'elle devient un creuset de compétences majeures issues des villes, mais aussi des départements, des régions et de l'Etat. Elle **devient ainsi un lieu à part entière et non un interstice**. Enfin, la métropole est un concept pragmatique (issu des calculs de l'INSEE) et non un territoire historique, concept qui permet de nombreuses adaptations faisant éclater le principe d'égalité longtemps conçu de manière restrictive.

A ce titre, la loi en cours d'adoption de 2013 promeut des métropoles aux **statuts et appellations variées**, qui nuisent d'ailleurs à leur lisibilité.

En effet, dans la loi en cours, la métropole est pensée en principe comme un **établissement public** de coopération intercommunale, comme en 2010, mais est créée dans le même temps la métropole de Lyon, véritable **collectivité territoriale sui generis** sous l'impulsion du président du Grand Lyon G. Collomb et du Président du CG Rhône, M. Mercier qui ont porté le projet en commun devant Paris, voire qui l'ont imposé. Un autre **régime spécial est organisé pour Paris**, qui regroupe dans un EPCI la commune de Paris et celles de tous les départements de la première couronne. De même, des aménagements spéciaux au statut de droit commun sont prévus pour la métropole d'autour de **Marseille**. Dans les statuts de droit commun, sont ensuite envisagées les créations de métropoles aux appellations diverses : « **eurométropole de Strasbourg** » ou « **métropole européenne de Lille** », coexistant avec une « métropole du Grand Paris », une « métropole de Lyon » ou une « métropole d'Aix-Marseille-Provence » qui associe deux pôles urbains et une appellation régionale, les autres métropoles à venir promettant une course à l'inventivité (Nantes Métropole Atlantique, Métropole de Montpellier ou de Toulouse, Bordeaux Euratlantique, etc.). De plus, le principe de **compétences déléguées par convention** peut aboutir à de notables diversités locales.

La réaction du Conseil constitutionnel est d'ailleurs assez attendue devant ce foisonnement d'appellations et d'identités juridiques différentes dans une même catégorie, qui peut nuire à la clarté et lisibilité de la loi. Ceci d'autant plus que ces différences ne semblent pas toujours justifiées en droit. Le **cas de Lyon** sera à ce titre très instructif. Rappelons qu'en 1982, le Conseil n'avait accepté le régime dérogatoire de PLM qu'en soulignant qu'il ne s'agissait que « de dérogations » pour « les trois plus grandes villes de France ». Quid pour le statut spécifique de Lyon ? S'il est possible depuis la révision constitutionnelle de 2003 d'avoir des collectivités territoriales à statut particulier, le CC tout en admettant le pouvoir d'appréciation du Parlement tâche de l'encadrer dans la justification des dérogations au principe constitutionnel d'égalité. Or, il faut se demander en quoi la situation de Lyon permet d'envisager de telles dérogations, même si les études INSEE peuvent toujours permettre de le justifier (2ème aire urbaine de province). De même, la création d'une collectivité territoriale pouvant imposer ses politiques aux communes membres risque de heurter le principe constitutionnel d'interdiction de toute tutelle d'une collectivité sur une autre, créé par le Conseil en 2003 et repris désormais dans la Constitution depuis 2003.

Le cas de la métropole de Lyon, originalité juridique, ne sera pas développé ici, étant traité à part par Mme Chambre-Foa. De même, nous ne traiterons pas ici des autres modifications apportées par la loi en cours : création prévue du Haut Conseil du territoire (supprimé par le Sénat), d'une conférence territoriale de l'action publique qui réunit au niveau de la région les grands élus locaux (représentants des exécutifs locaux des collectivités et EPCI et le préfet) et qui établit un « pacte de gouvernance » devant coordonner l'exercice des différentes compétences et notamment partagées ou déléguées, rétablissement de la clause générale de compétences pour les départements et régions supprimée en théorie par la loi du 16 décembre 2010, encadrement des notions de chefs de file (développement économique, transport, biodiversité et transition énergétique pour la région, aide sociale pour le département, mobilité et qualité de l'air pour les communes), etc.

Sur le plan juridique, **la métropole de 2013** est présentée comme une amélioration et une extension du régime de la métropole de 2010. Aux 19 articles relatifs aux métropoles dans le CGCT depuis la loi de 2010, succèdent ainsi dans la loi de 2013 plus d'une cinquantaine d'articles dont les statuts particuliers de Paris et Lyon. Voyons le statut de cette métropole nouvelle, et l'évolution entre 2010 et 2013, ses institutions et ses compétences, avec un mot sur son financement et sur les régimes particuliers de Paris et Marseille.

1) Statut

La loi de 2010 n'avait pas osé doter les métropoles du statut de collectivité territoriale, comme l'y poussaient les rapports Balladur et de la DATAR notamment qui préconisaient en outre la création autoritaire des premières métropoles par la loi comme pour les communautés urbaines en 1966. La métropole est, dans son principe, un **simple EPCI mais à fiscalité propre**. Crainte de constituer des territoires trop puissants, méfiance des parlementaires élus locaux risquant de se voir trop directement concurrencés (avec peur de voir disparaître les départements et les communes), perception du territoire urbain dans le seul cadre de son aménagement et développement et non pas dans sa nature sociale et politique, les raisons n'ont pas manqué pour justifier ce choix. **Hormis pour Lyon**, le législateur de 2013 a retenu la même logique qui enlève en fait beaucoup à l'originalité voire à l'intérêt de la réforme. La métropole en 2010 et 2013, et hormis Lyon, reste une **strate supplémentaire de compétences dans le mille-feuille territorial**, sans véritablement clarifier l'offre d'intercommunalité. On pourrait même se demander si elle ne la complique pas.

Il faut noter que le projet d'avril 2013 présenté par le Gouvernement a été assez **fortement modifié par les parlementaires**, y compris de la majorité. Par exemple, il prévoyait la transformation d'office des EPCI pertinents en Métropoles, consacrant ainsi à la fois le régime particulier de ces grandes villes et leur traitement uniforme sauf exceptions (Paris, Lyon, Marseille). Le Sénat puis l'AN ont remplacé ce projet par une création sur une base volontariste uniquement, à nouveau confirmée en deuxième lecture au Sénat. Ainsi, comme pour les métropoles de 2010, cette création ne peut être initiée que par les élus locaux eux-mêmes, à l'exclusion de toute initiative préfectorale comme pour les autres EPCI. Si le préfet fixe le périmètre et si la création de la métropole est assurée par un décret, c'est bien à la seule demande des élus locaux et selon leur acceptation du projet (à la majorité des conseils municipaux représentant les deux-tiers des habitants, ou à la majorité des deux-tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population, la commune centre devant donner son accord). Sans doute est-ce un nécessaire compromis permettant de rassurer les élus locaux devant ce nouvel établissement d'intégration.

Seuls aménagements : la création par la loi de la métropole du Grand Paris (par nécessité au vu des besoins en matière de transport et de logement), de Lyon (du fait de l'accord antérieur local) et d'Aix-Marseille-Provence (malgré l'opposition de 109 maires sur les 119 concernés), notamment du fait du régime déjà dérogatoire de ces trois plus grandes villes. Notons toutefois que pour Paris et Lyon, il s'agit bien plus que de simples aménagements, mais de véritables statuts propres. La métropole d'Aix-Marseille-Provence relève plus pour sa part de dispositions spécifiques dans le cadre commun, même si elle est traitée à part dans le texte.

De plus, le projet gouvernemental prévoyait de simples **seuils démographiques** de création des métropoles à partir de 400.000 habitants dans une aire urbaine de 500.000 habitants. Après de longs débats, motivés à la fois par la volonté de restreindre le nombre de métropoles potentielles pour ne pas en dénaturer l'identité tout en gardant ouvertes les possibilités, le Sénat puis l'AN en ont modifié la base, en ajoutant notamment des **critères fonctionnels** aux seuls **critères statistiques**. Il s'agit en fait de concilier deux approches : créer des **métropoles de dimension européenne** dans les grands espaces urbains en concurrence mondiale (de type Lyon, Marseille, Lille, Nantes ou Bordeaux, voire Strasbourg), et reconnaître également des « **métropoles d'équilibre** » d'intérêt régional ou inter-régional, structurant le territoire localement.

Finalement, selon la dernière version adoptée par le Sénat en octobre dernier, « peuvent accéder au statut de métropole » :

- les EPCI à fiscalité propre de plus de 400.000 hab dans une aire urbaine de 650.000 hab
- mais aussi les EPCI de plus de 400.000 hab contenant le chef lieu de région (ce qui ouvre la possibilité par exemple à Montpellier ou Rouen)
- les EPCI d'une aire d'emploi de 400.000 hab exerçant déjà les compétences communales de la métropole

Ces trois critères permettent de conserver ce statut spécifique aux plus grandes agglomérations, tout en ouvrant le champ des possibles notamment pour certaines capitales régionales, ce qui fait une petite douzaine de ville potentielles en plus de Paris-Lyon-Marseille (Toulouse, Lille, Bordeaux, Nice, Nantes, Strasbourg, Grenoble, Rennes, Rouen, Toulon et Montpellier), avec Brest ou Saint-Etienne à venir (EPCI de 395.000 hab dans une aire urbaine de 510.000 hab), voire Avignon ou Lens. On aurait pu simplifier, en transformant par exemple chaque capitale régionale en métropole et y ajoutant éventuellement d'autres entités urbaines suffisamment grandes. Les longs débats sur la question ont été beaucoup plus subtils, ou inutilement complexes. **Le cumul des mandats n'y est pas pour rien**, chacun défendant sa propre collectivité (cf Orléans, Dijon, Tours).

Précisons que la loi a également de ce fait diminué la taille minimale des communautés urbaines à 400.000 hab au lieu des 450.000 hab, afin d'harmoniser la construction territoriale (il eut été étrange qu'une entité urbaine puisse être une métropole mais pas une communauté urbaine).

Il faut du moins constater que ce qui l'a emporté c'est une **conception plutôt minimaliste** (seuil d'aire urbaine de 650.000 hab) mais aussi **fonctionnelle** de la métropole, dont la création doit correspondre à des missions exercées, notamment dans le domaine des transports, du logement et de la recherche et formation du supérieur. Ceci dépasse l'intercommunalité classique destinée à surtout améliorer la coordination des espaces en matière de services publics de proximité en réduisant le nombre de communes, dont il est peu question ici dans les débats.

2) Institutions :

La métropole de droit commun connaît des ressemblances avec les autres EPCI, mais possède des institutions propres, mélange entre la recherche d'efficacité technique et de démocratie.

* Elle se structure tout d'abord autour d'une assemblée : **le conseil de métropole et son président**.

Un certain débat a agité les parlementaires quant à la **désignation des conseillers métropolitains**, et la question n'est sans doute pas encore définitivement tranchée. En l'état, les conseillers seront désignés, en 2014, selon le nouveau système retenu par la loi du 17 mai 2013 : comme tous les autres représentants des communes au sein d'un EPCI à fiscalité propre, ils seront désignés dans les communes de plus de 1000 habitants en même temps que les conseillers municipaux par une sorte de fléchage, le même bulletin de vote comprenant deux listes (l'une pour le conseil municipal et l'autre pour le conseil métropolitain). Dans les communes de moins de 1000 habitants, les élus métropolitains seront les premiers des listes élues.

Mais un amendement surprise déposé par le Gouvernement et adopté en 1ère lecture en juillet à l'AN a prévu pour 2020 la désignation d'une partie de ces conseillers métropolitains par une élection propre au SUD, le conseil de métropole devant alors regrouper des élus « municipaux » désignés lors des élections municipales et des élus « métropolitains » dotés d'une légitimité propre. Mais le Sénat s'est fermement opposé à cette innovation qui met directement en concurrence les élus de métropole et les élus municipaux, et tant en commission qu'en plénière a repoussé toute élection propre et directe. A voir ce que va en conclure l'AN et l'éventuelle CMP à prévoir.

Le **président** du conseil de métropole est élu par ce conseil en tant qu'exécutif. On notera l'absence de régime d'incompatibilité avec d'autres mandats locaux (président du CR ou CG), ce qui peut poser des problèmes en cas de convention avec ces collectivités. Il peut être entouré d'une « **commission permanente** » à l'image des collectivités territoriales mais ceci reste facultatif dans le texte au vu de l'opposition de parlementaires redoutant cette assimilation de fait à une collectivité. Cette méfiance se retrouve dans l'adoption d'un amendement repoussant la création de cette commission permanente 3 ans après sa création. Cette commission comprend alors des vice-présidents (sans doute la plupart des maires de la métropole) et d'autres membres, dont le nombre est fixé par le conseil. L'élection se fait au scrutin de liste (représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel, ni établissement d'une parité). De ce fait, la Commission permanente est amenée à refléter la composition du conseil métropolitain, sans être une instance de gouvernement majoritaire, contrairement à Lyon. Comme pour les collectivités territoriales. La commission permanente va recevoir alors des compétences déléguées du conseil de la métropole, sauf en matière budgétaire.

Nous noterons que ni le président ni la commission permanente ne sont responsables devant le conseil de la métropole, qui n'en profite donc pas pour établir un régime parlementaire au niveau local, avec notamment la dissociation de l'exécutif et du délibératif. La Métropole n'est bien qu'une autorité administrative à objectif d'efficacité.

* Mais à côté de ces organes décisionnels la métropole comprend des **institutions consultatives**.

C'est le cas de la **conférence métropolitaine**, instance « de coordination entre la métropole et les communes membres », appelée à débattre sur tous les sujets d'intérêt métropolitain ou relatifs à l'harmonisation de l'action des communes. Elle comprend alors l'ensemble des maires des communes sous la présidence du président de la métropole.

L'intention de renforcer les liens entre la métropole et ses communes, les maires ayant souvent été très suspicieux lors des débats parlementaires, est sans doute louable, mais elle aboutit à quelques étrangetés. En effet, il paraît très probable que les maires seront déjà représentés dans le conseil de la métropole, et sans doute aussi dans la commission permanente. La composition de cette conférence paraît ainsi un peu redondante. De plus, elle disqualifie les conseillers métropolitains dans leur représentation des intérêts communaux de la ville dont ils proviennent, et à l'inverse elle surqualifie les maires, qui sont des exécutifs et non des potentats locaux, en tant que représentants solitaires des intérêts de leur commune. Ce faisant, elle entérine la dissociation entre la métropole et ses communes membres, qui ont besoin d'un lieu spécifique pour dialoguer en dehors du conseil de la métropole, composé pourtant d'élus municipaux et sans doute des maires eux-même. Il aurait pu être envisager d'organiser la métropole sur un mode fédéral avec deux chambres, une de conseillers et une des exécutifs municipaux, ou de prévoir une instance à l'intérieur du conseil de métropole chargé de les représenter. Mais la métropole aurait sans doute fait alors encore plus peur.

Est également prévu la réunion d'un **conseil de développement**, qui existe déjà dans les agglomérations depuis 1999, et qui réunit les acteurs de la dite société civile. Il comprend des représentants non rémunérés des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs. Il est consulté sur les grandes orientations de la métropole ou sur tout autre sujet la concernant, et émet des avis et des rapports d'activité. A Lille et Strasbourg, ce conseil peut comprendre des représentants des autorités locales voisines étrangères et notamment des groupes de coopération transfrontaliers, voire des autorités européennes à Strasbourg. C'est une des formes de démocratie participative qui se développe depuis une quinzaine d'année.

Ajoutons quelques organismes spécifiques pour les statuts propres de Paris, Lyon et Marseille.

A Marseille, en plus du conseil de développement se retrouve une « **conférence métropolitaine des maires** » un peu plus structurée, avec un règlement intérieur prévu par la loi (mais élaboré par le conseil de la métropole) et des vice-présidents (au maximum 30% des maires). Ces deux conseils sont pareillement consultatifs.

Mais sont créés aussi des « **territoires** » (comme à Paris et Lyon) dont les limites sont fixées par décret en Conseil d'Etat (!) en tenant compte des « *solidarités géographiques préexistantes* ». Ces territoires sont alors gérés par un **conseil de territoire** composé des conseillers de la métropole issus des communes contenues dans le territoire, et d'un **président du conseil de territoire** élu par celui-ci. Non seulement ce conseil de territoire est consulté sur les projets de délibérations du conseil de métropole concernant les projets de développement social, économique et culturel, l'aménagement de l'espace et la politique locale de l'habitat s'appliquant sur son périmètre, mais il peut aussi demander l'inscription à l'ordre du jour du conseil de la métropole toute affaire intéressant ce territoire et émettre des vœux sur tout objet d'intérêt territorial.

Surtout, il peut recevoir délégation du conseil de métropole de nombreuses compétences qui lui avaient été déléguées en matière de zones d'activités (ZAC, ports, zones artisanales, de tourisme, etc.), de SCOT et schémas de secteur, de PLU et autres documents d'urbanisme, d'organisation de la mobilité (transports) et de la voirie, PDU, marchés d'intérêts national, plans d'environnement, etc. Il peut alors recevoir du conseil de la métropole délégation pour passer tout marché public en ce sens, et son budget est inscrit dans le budget de la métropole, avec notamment une dotation de gestion du territoire comme dépense obligatoire pour la métropole. Ces délégations ne peuvent être rapportées que pour l'ensemble des territoires (et non pour un seul d'entre eux). Il s'agit donc d'un mouvement de yo-yo, visant à reterritorialiser des compétences qui avaient été centralisées au nouveau de la métropole. On voit bien ici le compromis passé ici avec les oppositions fortes des maires de la métropole à sa création.

A Paris, la « métropole du Grand Paris » a été laborieusement adoptée, après un premier rejet par le Sénat en 1ère lecture et sans réel rapport avec le projet élaboré par Paris Métropole, créé en 2010. Finalement elle va regrouper au 1er janvier 2016 la commune de Paris et toutes les communes des départements de Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, c'est-à-dire des trois départements entourant Paris qui forment ce que l'on appelle la « Petite couronne ». Mais elle est extensible aux communes des départements voisins membres d'un EPCI à fiscalité propre comprenant une des communes de la métropole.

Elle est administrée par un « **conseil de la métropole** » composé d'un quart de membres du conseil de Paris choisi en son sein (Paris représente pourtant 33% de la population totale), et pour le reste des délégués des communes membres à raison d'un par commune et un supplémentaire par tranche de 30.000 hab (après les premiers 30.000 hab). Les délégués hors Paris sont élus selon le titre V nouveau du livre 1er du code électoral. Ce qui fait envisager un conseil d'environ 200 membres pour les 6,5 millions d'habitants. Le conseil de la métropole désigne son **président**.

Cette métropole fusionne en son sein tous les EPCI existant. Mais ceux-ci sont appelés à renaître sous forme de « **territoires** » créés par décret en Conseil d'Etat, comprenant au moins 4 communes et représentant au moins 200.000 habitants et en tenant compte des EPCI existants et des contrats de développement territorial au 1er janvier 2014, Paris représentant un territoire en soi. Ces territoires sont administrés par un **conseil du territoire** composé des conseillers de la métropole du territoire concerné (sans qu'une commune ne puisse avoir plus de la moitié des sièges). A Paris, c'est le

conseil de Paris qui fait office de conseil du territoire. Le conseil du territoire désigne son **président et ses vice-présidents** (maximum 20% des membres). Les président des conseils de territoires sont de droit vice-présidents du conseil de la métropole. Il faut noter que la loi est assez silencieuse sur l'organisation et le fonctionnement de ce conseil (doté d'une commission permanente comme les autres métropoles?).

Comme à Marseille, le conseil du territoire est consulté pour avis sur les projets de délibérations du conseil de métropole pour les politiques s'exécutant sur leur périmètre mais en matière d'aménagement de l'espace, de politique de l'habitat, et d'environnement et du cadre de vie. Il peut pareillement demander l'inscription d'une affaire à l'ordre du jour du conseil de la métropole, et émettre des vœux. Il peut également recevoir des délégations de compétences mais selon la loi seulement en matière de politique de la ville et toute autre compétence déléguée part le conseil à sa demande. Il bénéficie alors de dotations de la métropole comme dépenses obligatoires, et son budget est annexé au budget de la métropole.

En plus de ces conseils décisionnels, la métropole du Grand Paris comprend des instances consultatives et de coordination. Ainsi est créée une « **conférence métropolitaine** » composée des présidents des conseils de territoire, du président du conseil de la métropole, du président du conseil régional d'Ile-de-France, et des présidents des conseils généraux de la région, un peu sur le modèle des conférences territoriale de l'action publique. Elle est chargée de coordonner et d'harmoniser les actions publiques dans leurs champs de compétence. De même est créé le « **conseil de développement** » composé de représentants de la société dite civile, saisi pour avis sur les grandes orientations de la MGP. On notera l'absence d'une conférence métropolitaine des maires.

La **métropole de Lyon** est encore différente, en tant que **collectivité territoriale** (80% de la population du département du Rhône). Elle sera créée sur un territoire discontinu (disjonction avec Grigny et Givors) et sans réel rapport avec les « aires urbaines » de l'INSEE auxquelles renvoie la loi (selon l'INSEE, en 2010 « l'aire urbaine de Lyon » est composée de 514 communes, 242 situées dans le Rhône, 134 situées dans l'Isère, 134, situées dans l'Ain et 4 situées dans la Loire. Cette aire rassemble 2 142 732 habitants. L'unité urbaine ne rassemble que 101 communes, 86 dans le Rhône, 14 dans l'Ain et 1 dans l'Isère, pour un total de 1 541 725 habitants.). Il est vrai que le Conseil d'Etat, dans une décision du 20 mars 2013 *Cne de Cysoing*, a considéré que le rattachement d'une commune à une « aire ou unité urbaine » par l'INSEE ne s'imposait pas au préfet et « était dépourvu de toute portée juridique ». Arrêt confirmé par l'adoption de cette loi ?

Du moins la métropole de Lyon comprend un **conseil de la métropole**, à ne pas confondre avec le « conseil métropolitain » du pôle métropolitain G4. Ce conseil élit un **président** et une **commission permanente** composée du président et de vice-présidents (maximum 25, c'est-à-dire pas tous les maires) et éventuellement d'autres membres, élus au scrutin de liste à la majorité absolue, chaque liste devant être paritaire, ce qui assure un exécutif paritaire et cohérent qui n'a pas en charge de représenter la diversité du conseil mais d'assurer efficacement l'exécution de ses décisions. Ceci est d'autant plus surprenant que comme la commission permanente du conseil général/départemental et régional, elle peut recevoir délégation de compétences, hors matière budgétaire, du conseil de la métropole. Notons donc cette originalité en tant que collectivité territoriale, dont la constitutionnalité devra être confirmée

A côté de ce conseil sont instituées des **conférences territoriales des maires** réparties sur plusieurs « **territoires** » de la métropole dont le périmètre est déterminé par la métropole qui fixe également leur règlement intérieur. Ces territoires correspondent sans doute aux 9 « bassins de vie » déjà identifiés pour ces conférences créées à Lyon depuis 2002. Ces conférences sont présidées par un

président élu par elles, le cas échéant supplée par un vice-président élu. Elles sont consultées lors de l'élaboration des politiques de la métropole les affectant.

De même est instituée une **conférence métropolitaine**, instance de coordination et d'harmonisation entre la métropole et les communes, où y sont débattus tous les sujets d'intérêt métropolitain. Elle est présidée par le président de la métropole et comprend tous les maires de la métropole. L'organe qui faisait déjà question pour une simple métropole interroge d'autant plus pour une collectivité territoriale propre. Elle élabore dans les six mois après les élections municipales un « projet de pacte de cohérence métropolitain » relatif à la stratégie de délégation de compétences de la métropole aux communes, à la majorité simple des maires représentant la moitié de la population totale des communes de la métropole. Ce pacte sera ensuite adopté par le conseil de la métropole après simple avis des conseils municipaux (ce qui limite le risque d'inconstitutionnalité, l'attribution législative d'une compétence à une collectivité, en l'occurrence à la métropole, ne pouvant conduire à une délégation de celle-ci à une autre collectivité ou groupe de collectivités, les communes membres, qui ne serai(en)t pas chef(s) de file ou qui conduirait à une forme de tutelle).

3) Compétences :

La métropole est bien le stade supérieur des communautés urbaines et non des communautés d'agglomération. A leur création, elles n'ont pas à choisir entre certaines compétences proposées ou imposées comme pour ces dernières mais obtiennent comme les communautés urbaines une **liste de compétences transférées d'office**, à laquelle s'ajoute les **transferts** de compétences **par convention**. Les **compétences** des métropoles ne sont donc que **d'attribution** (ce qui peut d'ailleurs choquer pour ce qui est de la **métropole de Lyon, collectivité territoriale sans clause générale de compétence**, pourtant rétablie par cette même loi). Elles reçoivent ainsi des compétences des communes, du département, de la région et de l'Etat, ce qui va plus loin que ne le préconisait le rapport Balladur (qui cependant envisageait une clause de compétence générale pour ces métropoles collectivités). Les métropoles de 2013 sont **plus largement dotées que les métropoles de 2010**, mais avec des aménagements notables. Ainsi, alors que la loi de 2010 prévoyait des transferts d'office en provenance des départements (les transports scolaires et la gestion des routes) et des régions (la promotion touristique à l'étranger) la loi en cours se limite à des transferts négociés de compétences avec ces collectivités. Par contre, elle élargit le champs des compétences étatiques transférables.

Il faut souligner que la plupart des compétences ainsi envisagées sont liées aux missions confiées aux métropoles, et notamment à leurs rôle moteur dans le développement économique, la cohésion sociale, le transport et la recherche et enseignement supérieur. Mais ces missions découlent en fait des « **fonctions métropolitaines** » **analysées par l'INSEE**, qui sont 5 : conception-recherche, prestations intellectuelles, commerce inter-entreprises, gestion et culture-loisirs.

Pour Paris, Marseille et Lyon, cette liste des compétences de la métropole est un peu modifiée, soit pour mieux spécifier la métropole autour de fonctions structurantes (transports à Paris) soit pour envisager leur reterritorialisation au profit des conseils de territoires.

* *Compétences issues des communes :*

La liste est sans doute trop longue pour la voir ici dans le détail. Ces compétences communales transférées se divisent en deux catégories, selon qu'elles sont acquises d'office, **de plein droit**, ou **par convention**.

Les compétences de plein droit concernent 6 grands domaines :

- le développement économique, social et culturel (gestion des zones d'activité, copilotage des pôles de compétitivité, équipements d'intérêt métropolitain, promotion touristique, soutien aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche),
- l'aménagement de l'espace (SCOT et documents d'urbanisme, transports : voirie, stationnement, PDU, signalisation ; gares, télécommunication)
- politique locale de l'habitat (programme local de l'habitat, logement social, habitat insalubre, aires d'accueil des gens du voyage)
- la politique de la ville (prévention de la délinquance, contrats de développement urbain)
- la gestion des services d'intérêt collectif (assainissement et eaux, cimetières, abattoirs, services d'incendie)
- la protection de l'environnement et du cadre de vie (gestion des déchets, pollution de l'air, transition énergétique, plan climat-énergie, distribution d'électricité et de gaz, gestion des milieux aquatiques...).

On remarquera que la liste s'est étoffée depuis 2010, notamment avec la promotion touristique, l'aide à l'enseignement supérieur, les gares, les aires d'accueil, et surtout la distribution de gaz et d'électricité, les réseaux de chaleur, les infrastructures, l'usage des véhicules hybrides ou électriques et les milieux aquatiques. Même EPCI, la métropole doit être une ville complète et compétitive. D'ailleurs à Lyon, elle finit par déposséder en tant que collectivité les communes, ne leur laissant que peu de compétences propres, ce qui risque d'être inconstitutionnel.

A ces compétences d'office, s'ajoutent les autres compétences déléguées volontairement par les communes à la majorité des 2/3 des conseils municipaux représentant la 1/2 de la population ou à la 1/2 des conseils municipaux représentant les 2/3 de la population. Ces délégations font l'objet d'une convention.

*** Compétences issues des départements :**

C'est la nouveauté de 2010 reprise et amplifiée en 2013 : la métropole peut exercer des compétences issues du Département. Mais si en 2010 certaines de ces compétences étaient exercées d'office (transports scolaires, gestion des routes, zones d'activité et promotion touristique) complétées éventuellement par une délégation convenue en matière d'aide sociale, de sport, tourisme, culture, en 2013 il n'existe plus **que** des compétences exercées par la métropole **par accord mutuel** (sur demande de l'une ou l'autre des autorités), mais dans des **domaines plus larges**. L'exercice de ces compétences est alors organisé par une convention qui réglera la question des mises à dispositions ou transferts de personnels et de service, de patrimoine, les transferts financiers, etc. Il ne semble cependant pas s'agir d'une délégation de compétences, révisable dans le temps, mais véritablement d'un transfert de compétences à titre définitif. Ces conventions sont établies **à titre définitif** dans les 18 mois de dépôt de la demande de transfert.

Il faut noter que ces compétences, essentiellement dans le **champs social** (aides aux personnes en difficulté, insertion, action sociale, solidarité logement) sont quelque peu éloignées de l'objectif de économique de la métropole, mais entre dans son champs de la cohésion sociale dans son espace de solidarité, mieux mis en avant par les parlementaires. Mais ces compétences peuvent également concerner des **activités économiques**, comme les zones d'activités et la promotion touristique hors territoire ainsi que la gestion des **routes** départementales sur le territoire de la métropole, qui lui sont alors transférées. Signalons à ce propos qu'à défaut d'accord amiable et de convention, ce transfert de fera automatiquement au 1er janvier 2017. S'y ajoutent des compétences déléguées sur demande en matière de développement économique, de gestion des collèges (bâtiment, hébergement et restauration scolaire), de tourisme et de culture et de sport (équipements).

*** Compétences issues des régions:**

Comme pour les départements, les métropoles peuvent exercer, **par accord conventionnel** et à la demande de l'une ou l'autre, les compétences des régions, **à titre définitif**. Ces compétences relèvent des lycées (bâtiments, restauration, hébergement) et du développement économique, dans le cadre fixé par le plan régional de formation.

Au niveau régional, la métropole est associée à l'élaboration des contrats de plan Etat-Région, et autres schémas d'aménagement ou de développement économique ou d'enseignement supérieur et de la recherche.

*** Compétences issues de l'Etat :**

La loi en cours d'adoption a fait remonter en début d'article ces compétences qui, en 2010, étaient reléguées après les compétences des départements et des régions, symbole significatif. De plus, le cadre de ces compétences déléguées est élargi.

Ainsi, l'Etat peut déléguer des compétences en matière de politique du logement (aides à la pierre, logement prioritaire, encadrement des OPHLM, et éventuellement politiques de réquisition, et de veille sociale et d'hébergement des personnes en difficulté). Il s'agit bien ici de simples délégations, les compétences étant exercées au nom et pour le compte de l'Etat.

Contrairement aux conventions passées avec la région et le département, **ces conventions ont une durée limitée à 6 ans, mais renouvelables**. Elles peuvent également être dénoncées tant par le représentant de l'Etat que par la métropole, si l'autre partie n'honore pas ses engagements.

Mais l'Etat peut aussi transférer, à titre définitif donc, et sur demande de la métropole la gestion d'infrastructures et de grands équipements, ainsi que l'exercice des compétences en matière de logement étudiant (hébergement, gestion du parc, etc.).

*** Cas de la Métropole d'Aix-Marseille-Provence :**

Compromis avec les maires récalcitrants, certaines compétences de la métropole peuvent être par la suite redéléguées aux conseils des territoires, sauf celles relatives aux zones d'activité, aux documents d'urbanisme (SCOT, PLU...) et à la mobilité (voirie, PDU...) et à l'habitat aux contrats de développement urbain, au soutien des établissements du supérieur et de la recherche, à la distribution de l'électricité et du gaz, etc.

*** Cas de la Métropole de Paris :**

Cf loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris : compétences surtout en matière de logement, de transport et de cadre de vie, avec pour objectif de rééquilibrer les inégalités. Actions également en matière sociale. Toute autre compétence peut être transférée par les communes (majorité des 1/2-2/3). La gestion des services de proximité est quant à elle gérée par les intercommunalités devenues « territoires ».

*** Cas de la Métropole de Lyon :**

Collectivité territoriale aux compétences élargies mais toujours d'attribution. Elle peut récupérer des compétences de la région par convention (lycées, développement économique), de l'Etat (aide à la pierre, logement défavorisé, veille sociale), et supprime celles du département sur son territoire. Elle peut déléguer aux communes l'exercice de certaines de ses compétences.

Conclusion :

Nul doute que le profil actuel des métropoles est grandement influencé par deux facteurs :

- le besoin de **renforcer les grands pôles urbains** dans la compétition mondiale, sans ouvrir de trop ce statut à tous les pôles urbains de peur d'en dénaturer l'objectif. Remarquons l'influence notable des études de la DATAR et de l'INSEE, qui permettent d'identifier ces métropoles sur des critères fonctionnels et non « politiques ». C'est **de l'intercommunalité issue de l'aménagement du territoire**, mais dans une dynamique spéciale : ni réduction du nombre des communes, ni rééquilibrage entre les communes, mais formation de grands espaces intégrés et renforcés dans la compétition mondialisée.
- Les **craintes des élus locaux** à voir se créer une nouvelle structure les dépossédant un peu plus de leurs prérogatives, et critiques vis-à-vis de ces nouvelles structures risquant de pomper la vitalité économique des provinces.

Le **compromis aménagement/décentralisation** qui en résulte est intéressant, mais sans doute encore insatisfaisant. Quelques remarques et autres points à souligner :

- Création de territoires différenciés (enfin!), prenant en compte les diversités des cas y compris entre les métropoles créées par la loi
- Création d'une cohérence plus marquée au sein des unités urbaines, capables de faire naître de nouvelles solidarités sociales
- mais régime EPCI sans doute encore insatisfaisant, au regard des besoins. L'effet d'entraînement suscité par la spécificité de la Métropole de Lyon collectivité territoriale sera à suivre.
- maintien encore d'un niveau entre les communes et les départements au lieu de le réduire. On en ajoute même un à Paris, Lyon et Marseille, avec les « territoires » surplombés par la métropole. Le partage des compétences risque d'être encore plus illisible pour les habitants. Surtout avec les cas de re-territorialisation des compétences.
- Aboutit de fait à une distinction rural (département) – urbain (métropoles). A voir comment se fera la jonction, notamment dans le cadre des prochaines lois sur les régions et le rural, prévues en 2014-15. Peut aussi être un facteur de simplification.
- Maintien des communautés urbaines (16), ce qui complexifie encore l'offre intercommunale. Et encore, on a échappé à la subdivision un temps prévu entre « métropoles » (une poignée) et « communautés métropolitaines » pour les villes d'équilibre régional.