

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES 5 RECOMMANDATIONS PRINCIPALES DU RAPPORT	5
SYNTHÈSE DES 5 RECOMMANDATIONS	7
AVANT-PROPOS	9
I. FAIRE DE L'INTÉRÊT MÉTROPOLITAIN LA CLÉ DE VOÛTE DU CHAMP DE COMPÉTENCES DES MÉTROPOLES	10
A. PANORAMA DES COMPÉTENCES OBLIGATOIRES DES 19 MÉTROPOLES DE DROIT COMMUN	10
1. <i>Les six blocs de compétence</i>	<i>10</i>
2. <i>L'intérêt métropolitain : un objet politique pas toujours bien identifié et qui peut être contourné</i>	<i>10</i>
3. <i>L'intérêt métropolitain : une notion-clé pour la répartition des compétences entre les communes et les métropoles</i>	<i>11</i>
a) <i>Une exception : le développement économique</i>	<i>19</i>
b) <i>Une nécessaire définition de l'intérêt métropolitain</i>	<i>19</i>
B. LE TRANSFERT VOLONTAIRE DE COMPÉTENCES FACULTATIVES À LA MÉTROPOLE : UNE DÉMARCHE VERTUEUSE SI L'INTÉRÊT MÉTROPOLITAIN EST AVÉRÉ	22
II. DÉVELOPPER LES COOPÉRATIONS ENTRE LES MÉTROPOLES ET LEURS TERRITOIRES VOISINS	24
A. L'ALLIANCE DES TERRITOIRES : DES OBJECTIFS, DES OUTILS MAIS UN BILAN ENCORE DÉCEVANT	24
1. <i>Les objectifs de la métropole fixés par la loi : concourir à un développement équilibré du territoire régional</i>	<i>24</i>
2. <i>Les outils mis en place pour répondre à cet objectif</i>	<i>25</i>
3. <i>Un bilan en demi-teinte</i>	<i>26</i>
a) <i>L'exemple de Brest et du Pays Centre-Ouest Bretagne</i>	<i>28</i>
b) <i>L'exemple de Toulouse et du pays des portes de Gascogne</i>	<i>29</i>
c) <i>L'exemple de Nantes</i>	<i>29</i>
B. LES RECOMMANDATIONS : ÉVALUER ET ENCOURAGER	30
1. <i>Les précédentes recommandations de notre délégation</i>	<i>30</i>
a) <i>Les contrats de ruralité</i>	<i>30</i>
b) <i>Les contrats de plan État-Régions</i>	<i>31</i>
2. <i>Les recommandations de vos rapporteurs : encourager financièrement le développement des dynamiques partenariales entre les métropoles et les territoires voisins</i>	<i>32</i>
a) <i>Les subventions de soutien à l'investissement</i>	<i>32</i>
b) <i>La dotation globale de fonctionnement (DGF)</i>	<i>33</i>
CONCLUSION	35

ANNEXE 1 : LES 22 MÉTROPOLES.....	37
ANNEXE 2 : LES DATES-CLÉS DE CRÉATION DES MÉTROPOLES.....	39
ANNEXE 3 : LA CARTE DES 22 MÉTROPOLES.....	41
EXAMEN EN DÉLÉGATION.....	43
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	57

LES 5 RECOMMANDATIONS PRINCIPALES DU RAPPORT

RECOMMANDATION N° 1 :

Subordonner l'exercice des compétences métropolitaines obligatoires à la reconnaissance préalable de l'**intérêt métropolitain**, à l'exclusion de la compétence relative au **développement économique**.

RECOMMANDATION N° 2 :

Donner une définition, dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT), de l'intérêt métropolitain en conformité avec le principe de subsidiarité : « *Pour caractériser l'intérêt métropolitain, le conseil métropolitain examine si la compétence peut être mieux mise en œuvre à l'échelon de la métropole qu'à celui de ses communes membres.* ».

Cette définition pourrait être complétée par un **faisceau de critères** (non exhaustifs) à l'aune desquels cet intérêt métropolitain devrait être apprécié :

- l'efficacité et la réactivité de l'action métropolitaine au regard de celles des communes membres ;
- la technicité et l'ampleur des compétences considérées ;
- la capacité de la métropole à générer des mutualisations et des économies d'échelle ;
- la capacité de la métropole à contribuer à la stratégie, à la structuration et au rayonnement du territoire métropolitain ;
- la capacité de la métropole à réduire les fractures urbaines du territoire métropolitain ;
- les besoins de la population ;
- les caractéristiques économiques, sociales et géographiques du territoire métropolitain.

RECOMMANDATION N° 3 :

En application du CGCT, les contrats de plan État-Région (CPER) doivent comporter un volet métropolitain : « *La **métropole est associée de plein droit à l'élaboration du contrat de plan conclu avec l'État [...], qui comporte un volet spécifique à son territoire*** ».

Il est proposé de préciser **cette obligation** afin prévoir explicitement que le contrat de plan État-région doit comprendre un volet sur la coopération métropoles/territoires voisins.

RECOMMANDATION N° 4 :

La loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) a assigné aux métropoles un objectif essentiel : « *concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional* ».

Pour répondre à cet objectif, il est proposé de rendre obligatoire la réalisation par les métropoles, à **mi-mandat**, d'un schéma de dynamisme territorial et d'une étude d'impact des contrats de réciprocité.

RECOMMANDATION N° 5 :

Le rapport de notre délégation « Les collectivités territoriales engagées au service de nos ruralités », n° 251 (2019-2020), déposé le 16 janvier 2020, recommandait d' « *envisager un encouragement financier aux projets des collectivités engagées dans des coopérations territoriales* ».

Afin d'appliquer cette recommandation générale aux métropoles, il est proposé de réfléchir à une modulation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) accordée à ces dernières en fonction des dynamiques partenariales engagées avec leurs territoires voisins. Cette recommandation nécessite de trouver le moyen de mesurer objectivement les efforts de la métropole en faveur de ces coopérations pour ensuite en déduire les mécanismes idoines de redistribution de la DGF.

Cette réflexion pourra, le cas échéant, aboutir au dépôt d'amendements dans le cadre de la prochaine loi de finances.

SYNTHÈSE DES 5 RECOMMANDATIONS

Recommandation	Nature de la recommandation	Destinataire	Échéance
ÉTENDRE LE CHAMP DE L'INTÉRÊT MÉTROPOLITAIN	Législative	Parlement et Gouvernement (ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales)	Fin 2021
DÉFINIR L'INTÉRÊT MÉTROPOLITAIN	Législative	Parlement et Gouvernement (ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales)	Fin 2021
PRÉVOIR QUE LE CONTRAT DE PLAN ÉTAT-RÉGION DOIT COMPRENDRE UN VOLET SUR LA COOPÉRATION MÉTROPOLES / TERRITOIRES VOISINS	Législative	Parlement et Gouvernement (ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales)	Fin 2021
RENDRE OBLIGATOIRE LA RÉALISATION PAR LES MÉTROPOLES, À MI-MANDAT, D'UN SCHEMA DE DYNAMISME TERRITORIAL ET D'UNE ÉTUDE D'IMPACT DES CONTRATS DE RÉCIPROCITÉ	Législative	Parlement et Gouvernement (ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales)	Fin 2021

Recommandation	Nature de la recommandation	Destinataire	Échéance
RÉFLÉCHIR À UNE MODULATION DE LA DGF EN FONCTION DES DYNAMIQUES PARTENARIALES ENGAGÉES PAR LES MÉTROPOLIS AVEC LEURS TERRITOIRES VOISINS	Législative	Parlement et Gouvernement (ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, en lien avec le ministère de l'Économie et des Finances)	Fin 2021 (loi de finances pour 2022)

AVANT-PROPOS

Mises en place dans les années 2010, les métropoles sont considérées comme **l'expression la plus aboutie** du mouvement d'affirmation de l'intercommunalité.

Ce mouvement s'est traduit par plusieurs lois territoriales : la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite loi RCT), la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi Maptam) et la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe).

Quelles étaient les ambitions qui ont présidé à la création de cette nouvelle catégorie d'intercommunalité ?

Selon l'étude d'impact de la loi Maptam, les transferts de compétences devaient permettre à la métropole de correspondre « *à un degré d'intégration plus élevé, permettant une rationalisation de l'action publique sur son territoire* », afin « *d'accroître les potentialités des grandes agglomérations françaises* ». En outre, la loi Maptam a assigné aux métropoles un objectif essentiel : « *concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional* ».

Peut-on tirer un premier bilan de ces « intercommunalités XXL », à l'heure où la priorité semble être donnée à la recherche d'une action publique de proximité, jusqu'au « dernier kilomètre » ? La métropole garantit-elle la réactivité et la performance de l'action publique, conformément au principe de subsidiarité en vertu duquel « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* » ? Les métropoles sont-elles à même de répondre au dessein formé par le législateur ? En particulier, ont-elles, conformément à l'ambition initiale, conduit au développement des territoires environnants ?

C'est pour répondre à l'ensemble de ces interrogations que vos rapporteurs ont souhaité conduire le présent « rapport flash », dont les conclusions sont rendues publiques, à dessein, avant l'examen du projet de loi de déconcentration, décentralisation, différenciation et simplification, dit « 3DS ». Pour conduire cette mission, vos rapporteurs ont procédé à de nombreuses auditions, sollicité des contributions écrites et adressé un questionnaire aux métropoles ainsi qu'à leurs 675 communes membres, étant précisé que le périmètre du présent rapport porte sur les 19 métropoles de droit commun (les métropoles du Grand Paris¹, de Lyon² et d'Aix-Marseille-Provence n'ont pas été retenues en raison de leur statut particulier).

¹ La métropole du Grand Paris a fait l'objet du [rapport d'information n° 444 \(2020-2021\)](#) du 11 mars 2021 par MM. Philippe Dallier et Didier Rambaud.

² Créée en 2015, la métropole de Lyon est une collectivité territoriale « à statut particulier », issue de la fusion du département du Rhône et de la communauté urbaine de Lyon. Par conséquent, sur son

I. FAIRE DE L'INTÉRÊT MÉTROPOLITAIN LA CLÉ DE VOÛTE DU CHAMP DE COMPÉTENCES DES MÉTROPOLES

A. PANORAMA DES COMPÉTENCES OBLIGATOIRES DES 19 MÉTROPOLES DE DROIT COMMUN

1. Les six blocs de compétence

L'article L. 5217-2 du CGCT énonce les six blocs de compétences exercées, de plein droit, par la **métropole**, en lieu et place des communes membres :

- développement et aménagement économique, social et culturel ;
- aménagement de l'espace métropolitain - voirie ;
- politique locale de l'habitat ;
- politique de la ville ;
- gestion des services d'intérêt collectif ;
- environnement et politique de cadre de vie.

2. L'intérêt métropolitain : un objet politique pas toujours bien identifié et qui peut être contourné

Ce même article du CGCT prévoit que l'exercice de certaines compétences obligatoires par la métropole est subordonné à la reconnaissance de leur **intérêt métropolitain** :

- la construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socioéducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain (I-1° c) ;

- la définition, la création et la réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme (I-2° a) ;

- la création, la gestion, l'extension et la translation des cimetières et sites cinéraires d'intérêt métropolitain (I-5° b).

L'intérêt métropolitain « est déterminé par le conseil de la métropole à la majorité des deux tiers. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du décret prononçant la création de la métropole. À défaut, la métropole exerce l'intégralité des compétences transférées » (article 5217-2 du CGCT).

territoire, la métropole de Lyon exerce non seulement les compétences habituellement dévolues à l'intercommunalité, mais aussi celles traditionnellement exercées par le département (cf. rapport d'information de MM. Charles Guené et Claude Raynal, fait au nom de la commission des Finances, n° 442 (2018-2019), 10 avril 2019 <https://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-442-notice.html>).

Cette définition de l'intérêt métropolitain vise à distinguer, sur une compétence donnée, les actions, services et équipements qui continuent à **relever de la commune** de ceux qui, par leur étendue, leur contenu, leur objet stratégique, leur dimension financière ou leur rayonnement sur le territoire intercommunal **ont vocation à être gérés par la métropole et donc à lui être transférés**. La notion de « **plus-value métropolitaine** » est donc au cœur de cette « *summa divisio* »¹.

On relève que la dernière phrase de l'alinéa de l'article 5217-2 précité permet aisément de contourner l'obligation de préciser l'intérêt métropolitain dans la mesure où, **faute d'avoir déterminé** l'intérêt métropolitain, la métropole se voit transférer les compétences des communes membres. L'intérêt métropolitain est donc **présumé**.

3. L'intérêt métropolitain : une notion-clé pour la répartition des compétences entre les communes et les métropoles

D'après le dernier rapport de la Cour des comptes², publié en décembre 2020, consacré aux métropoles, ces dernières ont éprouvé « *des difficultés à définir clairement ce qui relève de l'intérêt métropolitain par rapport à celui de leurs communes membres* ». Ainsi, les contrôles menés par les Chambres régionales des comptes (CRC) dans le cadre de ce rapport mettent en évidence que l'intérêt métropolitain, quand il a été défini, a le plus souvent été arrêté de manière **empirique**, voire **opportuniste**, **sans réelle vision stratégique**.

Les questionnaires adressés aux métropoles par vos rapporteurs confirment le constat dressé par la Cour.

Pourtant, l'intérêt métropolitain ne saurait se réduire à une simple liste ou à un catalogue des compétences transférées à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Il n'est pas davantage la somme arithmétique des intérêts particuliers des communes membres, somme qui, par une « *main invisible* », aboutirait à l'intérêt métropolitain.

Vos rapporteurs ont acquis la conviction, au cours de leurs auditions, que, d'une part, l'intérêt métropolitain doit être défini à partir de **critères** préalablement discutés en termes **d'efficacité et de réactivité de l'action publique**, et, d'autre part, que l'exercice des **compétences obligatoires, en dehors de la compétence économique**, devrait être subordonné à la reconnaissance préalable de cet intérêt.

¹ L'intérêt métropolitain est le pendant de l'intérêt communautaire qui existe pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines.

² Rapport publié en décembre 2020 : « La mise en place des métropoles : un premier bilan peu convaincant ».

Plusieurs raisons militent en faveur d'une telle **évolution**¹.

1°) En premier lieu, vos rapporteurs rappellent qu'en application du principe de subsidiarité inscrit à l'article 72 de la Constitution depuis 2003², « *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ».

Or, à l'heure actuelle, comme le souligne le rapport du Sénat pour le plein exercice des libertés locales³ « *Plus les intercommunalités sont grandes, plus elles exercent de compétences ; ce devrait cependant être le contraire pour respecter le principe de subsidiarité. Aux intercommunalités, la mutualisation, aux communes, la proximité* ».

Le principe de subsidiarité implique ainsi d'organiser les politiques publiques à l'échelon **le plus proche des citoyens**, au plus près des territoires. Ainsi, la **commune doit, en principe, être préférée à l'intercommunalité** sauf s'il est établi que l'action de cette dernière est **plus efficace**.

Dans ce cadre, l'intérêt métropolitain n'est jamais **présumé**, de sorte que **la plus-value apportée** devrait être **démontrée**. Une métropole, comme tout EPCI, doit être considérée comme un **outil de coopération** permettant aux communes de réaliser ce qu'aucune d'elles, y compris la ville-centre, ne serait capable de faire seule **efficacement**.

2°) Une deuxième raison plaide en faveur de l'élargissement du champ de l'intérêt métropolitain. Elle tient à la **très grande hétérogénéité des métropoles** en termes de taille, de poids démographique, ou encore de caractéristiques sociales ou économiques (cf. annexe 3). Cette **diversité** des réalités métropolitaines⁴ appelle des réponses **différenciées**. Il est ainsi difficile de soutenir, *in abstracto*, que certaines compétences seraient nécessairement **mieux exercées à l'échelle métropolitaine** qu'à celle des communes membres. Or, la majorité des compétences exercées par la métropole ne sont pas soumises à la reconnaissance préalable de l'intérêt

¹ Il y a lieu de relever que dans le cadre de l'examen de la loi de réforme des collectivités territoriales, dite « RCT », notre collègue Jean-Pierre Sueur avait porté [un amendement](#) visant à ce que toutes les compétences soient soumises à l'intérêt métropolitain. Discuté en séance publique le 1^{er} juillet 2010, l'amendement – rejeté – avait recueilli un avis défavorable de la commission (« l'amendement n° 346 réduit l'intégration des compétences communales et est contraire à la logique du texte de la commission : avis défavorable ») et du Gouvernement.

² Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

³ « 50 propositions du Sénat pour une nouvelle génération de la décentralisation », rapport rendu public le 2 juillet 2020 :

http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/redaction_multimedia/2020/2020-Documents_pdf/20200702_Rapport_GT_Decimalisation.pdf

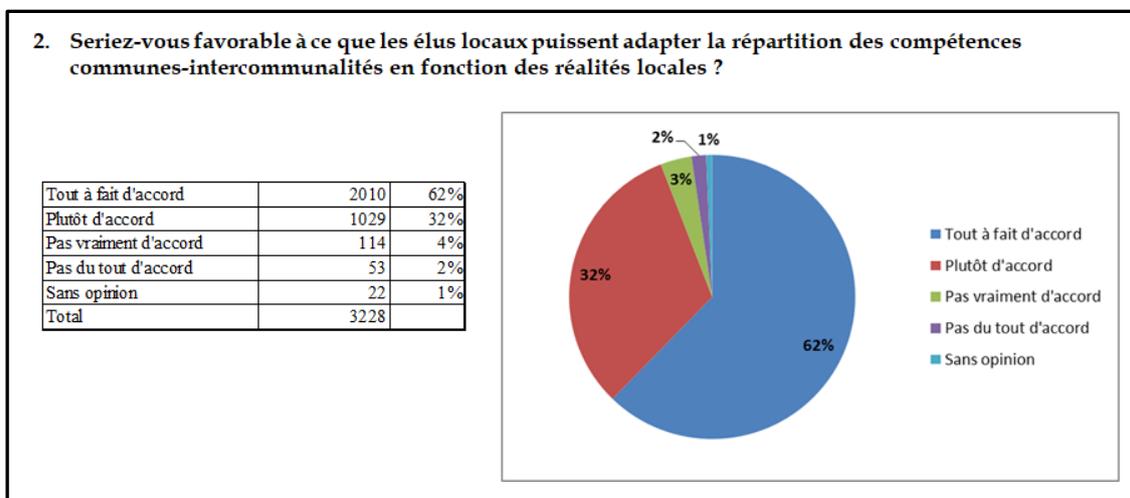
⁴ Cette diversité est d'ailleurs critiquée par la Cour des comptes dans la mesure où, selon elle, certaines métropoles ne correspondent pas, démographiquement et économiquement, aux attentes d'un statut métropolitain. Lors des auditions, beaucoup ont regretté que ce statut ait parfois été accordé généreusement au risque de lui faire perdre son homogénéité.

métropolitain. En effet, elles sont transférées, **de plein droit**, par la **métropole**, en lieu et place des communes membres.

3°) En troisième lieu, adapter les compétences en fonction des réalités locales semble répondre à une **très forte demande des élus locaux**.

Ainsi, la consultation conduite par le Sénat en février 2021 montre que **94 % des élus locaux interrogés sont favorables à une adaptation des compétences communes/intercommunalités** en fonction des caractéristiques propres à leurs territoires¹.

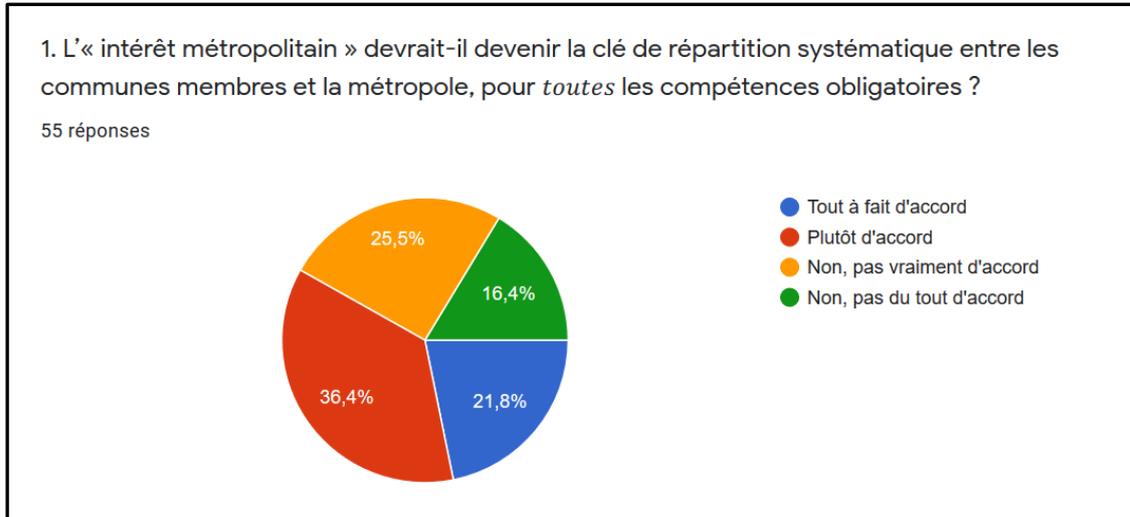
Extrait de la consultation menée auprès des élus locaux en février 2021



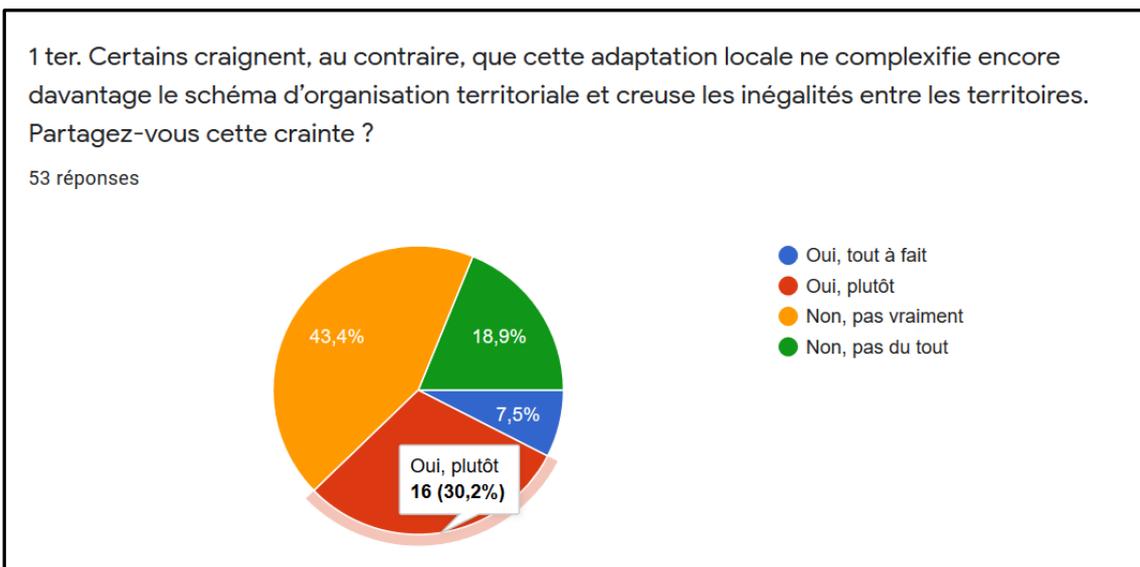
La consultation menée auprès des communes-membres des métropoles soulignent une adhésion majoritaire à l'idée **d'élargir le champ de l'intérêt métropolitain** (58,2 % des répondants). De même, 62,3 % des répondants estiment qu'une telle différenciation territoriale ne serait pas de nature à complexifier le schéma d'organisation territoriale.

¹ cf. rapport n° 640 (2020-2021) « [Projet de loi 4D : les attentes des élus locaux en matière d'efficacité de l'action publique](#) »

Extrait du questionnaire adressé aux communes membres¹



Extrait du questionnaire adressé aux communes membres



Prendre davantage en compte l'intérêt métropolitain dans l'exercice des compétences de la métropole répondrait donc, à l'évidence, à cette **légitime préoccupation de différenciation territoriale**.

Deux illustrations ont souvent été données lors des auditions à l'appui de cette évolution :

- En premier lieu, la création, l'aménagement et l'entretien de la **voirie** relèvent aujourd'hui de plein droit de la seule compétence métropolitaine, **sans considération d'un quelconque intérêt métropolitain**. Or, il convient de distinguer entre certains axes de circulation, qui peuvent être structurants pour la mobilité au sein de la métropole et certaines petites

¹ Extrait du rapport précité n° 640 (2020-2021)

voies de communication, par exemple, de lotissements. La compétence métropolitaine n'est pas contestable dans le premier cas, mais elle mérite discussion dans le second : quel est le meilleur échelon pour assurer de menus travaux sur de petites routes, par exemple la réparation d'un « nid-de-poule » : la métropole ou la commune ? La métropole, construite comme un « **avion de chasse** » pour être performante dans le développement économique et faire face à la compétition internationale, n'est-elle pas transformée en « **avion-cargo** », lorsqu'elle doit gérer de lourdes compétences de proximité telles que la voirie ? Comment une métropole peut-elle gérer des **compétences aussi différentes par nature** ? Existe-t-il une réponse unique pour l'ensemble des métropoles, compte tenu de leur très grande diversité ?

- En deuxième lieu et de la même manière, la politique locale de l'habitat relève d'office de la seule **compétence métropolitaine**. Cette politique recouvre :

- le programme local de l'habitat ;
- la politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ;
- l'amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre.

Or, cette compétence ne va pas toujours de soi et pose la question de l'articulation avec les compétences des communes, dont certaines sont soumises, par exemple, à l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite « Loi SRU », en matière de logements sociaux¹.

4°) Enfin, un dernier argument milite en faveur d'un assouplissement de la répartition actuelle des compétences entre communes et métropoles : il s'agit des différends opposant certaines métropoles aux Chambres régionales des comptes à propos des **conventions de gestion entre la métropole et les communes membres**, conventions prévues à l'article L. 5215-27 du CGCT pour la gestion d'équipements ou de services.

Dans son rapport précité, la Cour des comptes indique que, selon elle, ces conventions visaient « *notamment à assurer une **transition en atténuant provisoirement** les effets des transferts de compétences* » des communes vers les métropoles, prévus à l'article L. 5217-2 du CGCT, tel le transfert de la compétence voirie.

¹ Voir le rapport d'information de Mmes Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard, fait au nom de la commission des Affaires économiques ; rapport n° 614 (2020-2021), déposé le 19 mai 2021, (<https://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-614-notice.html>)

La juridiction financière estime que le dispositif a été **dévoyé** : certaines compétences obligatoires ont fait l'objet de **conventions de gestion provisoires**, « *dans des conditions peu encadrées* », qui s'apparentent à de véritables **délégations tant par leur champ, très large¹, que par leur durée**, prolongée au-delà du terme initialement conclu.

Le rapport cite en particulier la métropole de Bordeaux, où la « *CRC Nouvelle Aquitaine relève que le **dispositif de re-délégation de la compétence, prévu dans les conventions passées avec les communes, est irrégulier pour au moins 13 des 15 communes encore concernées, en raison de l'étendue de son champ** (fonctionnement courant et gestion des investissements via une délégation de maîtrise d'ouvrage).* ».

En réponse à la Cour, la **métropole de Bordeaux conteste cette qualification de « délégation »** donnée par la CRC Nouvelle-Aquitaine :

« *Tout d'abord, le périmètre est déterminé : les conventions votées par délibération 2015-773 du 18 décembre 2015 listent les contours précis des missions à exécuter. En outre, la métropole finance, aux termes de l'article 4 des conventions, les communes pour la mise en œuvre de ces missions en totalité. Enfin, les biens n'ont pas été transférés aux communes. Dès lors, la qualification de délégation de la compétence ne nous paraît pas adaptée, la métropole ayant confié une prestation de service aux communes, qui l'exécutent sous son contrôle, et apportant un financement dans ce cadre, en application des articles L. 5215-27 et L. 5217-7 du code général des collectivités territoriales* ».

Interrogée par vos rapporteurs, la Direction générale des collectivités territoriales (DGCL) du ministère de l'Intérieur **confirme** l'appréciation critique de la Cour des comptes. Elle indique que la prestation de service doit être **ponctuelle** ou d'une importance **limitée**. Elle ne permet pas la mise en œuvre complète d'une compétence de l'EPCI et diffère donc des « délégations de compétence ». L'objectif d'une convention de gestion, précise la DGCL, est de permettre à une commune membre d'exercer une compétence **pour l'ensemble de la métropole**, dans un souci de mutualisation économe de moyens. Ainsi, l'article L. 5215-27 du CGCT ne saurait conduire les métropoles à **restituer les compétences que la loi leur a attribuées**, conclut la DGCL.

L'exemple bordelais est **loin d'être isolé**. Ainsi, la Cour des comptes cite d'autres métropoles :

- **Grenoble** : « *le transfert de la compétence voirie à la métropole est toujours incomplet, les communes ayant conservé la gestion du nettoyage et de l'éclairage* » ;
- **Rouen** : « *les maires restent opposés au transfert de leurs pouvoirs de police en matière de voirie* » ; la répartition de la compétence, actée par un règlement

¹ Le rapport indique que « *les contrôles des Chambres régionales des comptes ont mis en évidence des cas dans lesquels des conventions de gestion provisoire ont permis aux métropoles de confier l'exercice de pans entiers, voire la totalité de certaines de leurs compétences aux communes membres* ».

métropolitain (en avril 2019), a pour effet de laisser le nettoyage et le déneigement des voies aux communes membres. Cette répartition des compétences est jugée irrégulière par la CRC Normandie ;

- **Toulouse** : « *la CRC Occitanie observe que la construction progressive de la compétence voirie a abouti à une juxtaposition de politiques et d'enveloppes financières plus qu'à la mise en place d'une compétence globale et véritablement intégrée, le financement par les communes d'une compétence transférée à la métropole depuis 2009 étant irrégulier.* »

Les dispositifs de convention de gestion participent, selon la Cour des comptes, du manque de lisibilité de la répartition des compétences entre communes membres et métropoles (« *la confusion [est] accrue par le fait que des compétences peuvent être cogérées ou re-déléguées aux communes.* »).

S'il n'appartient pas à votre délégation de procéder à une analyse juridique approfondie de l'article L. 5215-27 du CGCT, cette expertise relevant de la commission des Lois, force est de constater que ce débat illustre, à tout le moins, la nécessité de donner de la **souplesse** au dispositif en faisant de **l'intérêt métropolitain le critère essentiel de la répartition des compétences entre les communes membres et la métropole**. En effet, c'est bien en raison de l'absence d'une telle souplesse que les conventions de gestion se sont développées, conventions que le Gouvernement et la Cour des comptes assimilent, à tort ou à raison, à des « re-délégations » de compétence irrégulières.

Par ailleurs, vos rapporteurs ont été sensibilisés, lors des auditions, aux possibilités offertes aux métropoles, comme aux autres EPCI, d'assurer, **à droit constant**, une gestion de proximité par un **exercice territorialisé des compétences métropolitaines**. Il s'agit, en quelque sorte, de déconcentrer la compétence intercommunale et de créer des **pôles territoriaux de proximité**. Nos collègues Antoine Lefèvre et Patricia Schillinger saluent de telles pratiques dans leur rapport d'information n° 559 (2018-2019), fait au nom de la délégation aux Collectivités territoriales, déposé le 11 juin 2019¹. Pour autant, ces pratiques demeurent isolées et ne répondent pas fondamentalement aux attentes des élus locaux d'une répartition plus pertinente des compétences entre la commune et l'intercommunalité.

Par ailleurs, comme le note le rapport sur le « *Projet de loi 4D : les attentes des élus locaux en matière d'efficacité de l'action publique* »², il ne faut pas confondre **territorialisation des compétences** avec **certaines modalités de territorialisation** que l'on pourrait appeler d'exécution, de représentation ou de consultation :

- dans le premier cas, la territorialisation d'exécution, seuls des services sont territorialisés sans que cela ne change le contenu et la mise en œuvre de la politique publique concernée ;

¹ <http://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-559-notice.html>

² Rapport précité n° 640 (2020-2021)

- dans le deuxième cas, la territorialisation de représentation, des élus sont chargés, au sein d'un ensemble, de représenter ce dernier sur certaines portions de son territoire ;

- la troisième modalité, la territorialisation de consultation, consiste à permettre la consultation des instances politiques territorialisées (par exemple les maires) sur certaines politiques publiques.

Le point commun de ces formes de territorialisation et leur différence de fond avec la territorialisation des compétences est que le **pouvoir de décision et d'adaptation de la politique publique demeure centralisé.**

Il résulte de ce qui précède que vos rapporteurs estiment **nécessaire d'élargir le champ de l'intérêt métropolitain.**

Plusieurs remarques méritent ici d'être apportées.

En premier lieu, vos rapporteurs sont conscients, pour l'avoir entendu lors des auditions, qu'une telle évolution - qui passerait par une modification législative - serait accusée de mettre à mal **l'uniformité de l'organisation territoriale des compétences entre métropoles et communes.** Toutefois, d'une part, force est de constater que cette organisation n'est pas homogène à l'heure actuelle tant les compétences facultatives varient sensiblement d'une métropole à une autre (*cf. infra*), d'autre part, les avantages attendus de cette différenciation territoriale, exposés plus haut, paraissent supérieurs aux inconvénients résultant d'une telle rupture d'uniformité. Faut-il promouvoir un beau « jardin à la française » ou privilégier la performance de l'action publique ? La seconde option ne paraît-elle pas préférable compte tenu, insistons sur ce point, de la très grande diversité des métropoles ?

En deuxième lieu, vos rapporteurs sont convaincus de la nécessité pour la **métropole de définir**, en étroite liaison avec l'ensemble des communes membres, les **critères** à l'aune desquels l'intérêt métropolitain doit être apprécié, et ce pour chacun des **domaines de compétences obligatoires.** Comment caractériser la **plus-value** apportée par la métropole dans l'exercice de ses compétences ? Est-ce en termes de mutualisation (économies d'échelle), de rayonnement sur le territoire, d'une nécessité accrue d'expertise, des besoins de la population, des caractéristiques économiques, géographiques du territoire, de la nécessité de réduire les fractures urbaines du territoire métropolitain... ? Telles sont les questions auxquelles les instances dirigeantes de la métropole doivent répondre *in concreto*, c'est-à-dire en prenant en compte l'ensemble des circonstances locales. Ces critères doivent ensuite être portés à la connaissance des habitants de la métropole afin que ces derniers perçoivent clairement la « plus-value métropolitaine ». Il s'agit là d'un enjeu démocratique majeur qui conditionne, dans une large mesure, **le sentiment d'appartenance à la métropole.**

En troisième lieu, vos rapporteurs privilégient une approche **résolument pragmatique** et d'efficacité réelle, et non **dogmatique**. Ainsi, l'intérêt métropolitain doit être une notion **évolutive**, qui doit être débattue et **évaluée périodiquement** au sein du conseil métropolitain. Elle ne saurait être fixée *ne varietur*.

Enfin, vos rapporteurs souhaitent répondre aux critiques fondées sur la remise en question permanente des lois territoriales. La proposition qu'ils formulent ne constitue aucunement un **nouveau big bang territorial**. Une organisation existe : le principe de sécurité juridique, impliquant la stabilité de l'ordonnancement juridique applicable aux élus, commande de respecter cette organisation. Placer l'intérêt métropolitain au cœur du dispositif permet simplement de **donner de la respiration**, de **permettre plutôt que d'imposer**.

Les territoires constituent des laboratoires d'imagination et de solutions. Or force est de constater que si l'État a transféré les compétences, il n'a pas pour autant transféré la confiance. Promouvoir en toutes matières l'intérêt métropolitain, c'est faire confiance à **l'intelligence territoriale et à l'agilité locale** pour garantir **l'efficacité de l'action publique**.

a) Une exception : le développement économique

Vos rapporteurs estiment que la plus-value métropolitaine n'est pas contestable dans le domaine du **développement économique**. Cette position vaut d'ailleurs également pour les autres EPCI à fiscalité propre. Il paraît donc souhaitable de ne pas remettre en cause cette présomption irréfragable d'intérêt communautaire. Autrement dit, il n'y a pas lieu de faire de l'intérêt communautaire la ligne de partage entre les compétences économiques exercées par la métropole et celles relevant des communes membres.

Recommandation n° 1 :

Subordonner l'exercice des compétences métropolitaines obligatoires à une réflexion préalable sur **l'intérêt métropolitain**. Exclure toutefois le **développement économique** de cet élargissement du champ de l'intérêt métropolitain.

b) Une nécessaire définition de l'intérêt métropolitain

En l'état actuel des textes, le conseil métropolitain dispose d'un entier pouvoir d'appréciation pour établir l'intérêt métropolitain et tracer ainsi la frontière entre les compétences communale et métropolitaine. Il peut aussi décider que l'ensemble de la compétence en question relève de l'EPCI à fiscalité propre. La seule limite à ce pouvoir d'appréciation résulte de la combinaison des articles L. 1321-1 et L. 1321-2 du CGCT, en application desquels l'intérêt métropolitain ne peut pas consister en la distinction entre

l'investissement et le fonctionnement, lesquels doivent relever de la **même personne publique**.

Lors des auditions, vos rapporteurs ont été sensibilisés à l'intérêt de préciser dans la loi **les critères à l'aune desquels l'intérêt métropolitain doit être apprécié au sein du conseil métropolitain**. Comme indiqué *supra*, le principe de subsidiarité et la clause générale de compétence commandent que les communes prennent les décisions pour l'ensemble des compétences qui **peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon**.

Par suite, la **légitimité de la métropole** repose sur la démonstration que certaines compétences sont plus efficacement exercées à un niveau intercommunal. Il apparaît donc opportun que la loi définisse la **consistance de l'intérêt métropolitain**. Cette préconisation prolonge celles de nos collègues Antoine Lefèvre et Patricia Schillinger dans leur rapport d'information n° 559 (2018-2019), fait au nom de la délégation aux Collectivités territoriales, déposé le 11 juin 2019¹. Ce rapport recommande en particulier :

- de se doter d'une charte de gouvernance **tendant notamment à définir les rôles respectifs entre les communes et l'intercommunalité** ;

- de **définir un projet de territoire en partage avec tous les acteurs de l'intercommunalité, dans le respect du principe de subsidiarité**.

Le rapport insiste en effet sur le fait que cette charte de gouvernance doit décrire « qui fait quoi » afin de clarifier les rôles respectifs des communes et de l'intercommunalité. Cette charte, indique le rapport, « *fonctionne d'autant mieux qu'elle se fonde sur un projet de territoire, qui explicite les rôles de chacun en détail* ».

Il est en effet stratégique que les structures intercommunales soient conçues comme une « *collectivité ou une administration de mission* », ce qui implique **d'établir la plus-value métropolitaine**, tout en étant conscient que cette dernière doit être **évaluée périodiquement** afin de **tenir compte de l'évolution des réalités territoriales**.

En conséquence, vos rapporteurs proposent d'indiquer dans le CGCT que, pour caractériser l'intérêt métropolitain, le conseil métropolitain examine si la compétence peut être mieux mise en œuvre à l'échelon de la métropole qu'à celui de ses communes membres. Faut-il aller plus loin et proposer un **faisceau de critères** à l'aune desquels cet intérêt métropolitain doit être apprécié ? La question est légitime, même si vos rapporteurs sont conscients que l'exercice d'énumération est toujours **délicat** en droit. Il pourrait ainsi être intéressant de fixer une liste **non exhaustive de critères** :

- l'efficacité et la réactivité de l'action métropolitaine au regard de celles des communes membres ;

¹ <http://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-559-notice.html>

- la technicité et l'ampleur des compétences considérées ;
- la capacité de la métropole à générer des mutualisations¹ et des économies d'échelle ;
- la capacité de la métropole à contribuer à la stratégie, à la structuration et au rayonnement du territoire métropolitain ;
- la capacité de la métropole à réduire les fractures urbaines du territoire métropolitain ;
- les besoins de la population ;
- les caractéristiques économiques, sociales et géographiques du territoire métropolitain.

Cette liste ne serait donc **pas limitative** : on songe par exemple à d'autres critères tels que la **proximité** nécessaire à l'exercice des compétences concernées, l'évaluation du fonctionnement de la compétence exercée par les communes (si les communes exercent correctement cette compétence pourquoi la leur enlever?), ou encore la capacité de la métropole à prendre en compte les particularités de chaque commune membre dans l'exercice des compétences concernées.

Vos rapporteurs jugent que ce même raisonnement devrait s'appliquer à **tous les EPCI à fiscalité propre**.

Vos rapporteurs estiment que la formalisation des critères précités ont vocation à **asseoir la légitimité des intercommunalités**, dont les vertus ne seront pleinement reconnues que si et seulement si l'on **démontre** qu'elles sont capables de faire **plus et mieux** que les communes membres.

Vos rapporteurs se sont également interrogés sur la **charge de la preuve en matière d'intérêt métropolitain**. Comme indiqué *supra*, la loi prévoit que cet intérêt est défini **au plus tard deux ans** après l'entrée en vigueur du décret prononçant la création de la métropole². **À défaut, la métropole exerce l'intégralité des compétences transférées**. Ces mêmes dispositions se retrouvent pour les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Ces dispositions, qui relèvent d'une logique **intégratrice**, paraissent **peu compatibles** avec le principe de subsidiarité. Faute d'accord sur une définition de l'intérêt métropolitain, ne faudrait-il pas en déduire que l'intérêt métropolitain n'est pas démontré et, en conséquence, que la **compétence doit demeurer au stade de la commune** ? A ce stade, vos

¹ Notamment dans la gestion des fonctions support.

² Le Conseil métropolitain définit l'intérêt métropolitain à la majorité qualifiée des deux tiers de son effectif total (et non deux tiers des suffrages exprimés, ainsi que l'a confirmé le tribunal administratif de Lille dans son jugement n° 0306080 du 16 décembre 2004). https://www.collectivites-locales.gouv.fr/definition-niveau-dintegration-communautaire-0#_RefHeading_76_587734144

rapporteurs n'ont pas souhaité trancher cette question qui mérite une vaste concertation et un débat approfondi.

Recommandation n° 2 : Donner une définition légale de l'intérêt métropolitain en précisant les principaux critères à l'aune desquels il doit être précisé.

B. LE TRANSFERT VOLONTAIRE DE COMPÉTENCES FACULTATIVES À LA MÉTROPOLE : UNE DÉMARCHE VERTUEUSE SI L'INTÉRÊT MÉTROPOLITAIN EST AVÉRÉ

Vos rapporteurs se sont également intéressés aux **compétences facultatives** confiées à la métropole, autrement dit aux attributions que les communes membres ont **volontairement** dévolues à la métropole. En application de l'article L. 5211-17 du CGCT, ces transferts sont décidés par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité requise pour la création de l'établissement public de coopération intercommunale.

Un premier constat s'impose : le périmètre actuel d'intervention des métropoles **demeure flou**. Selon la base nationale sur l'intercommunalité¹, gérée par les préfetures, une métropole exerce, en moyenne, 55 à 60 compétences. Force est toutefois d'observer que si cette base énumère les compétences attribuées à chacune des métropoles elle **n'opère pas de distinction** entre les compétences obligatoires et celles qui, sur la base du volontariat, ont été transférées.

¹ Base dite « BANATIC »

Métropole	Nombre de compétences exercées (source « BANATIC »)
Aix-Marseille-Provence	60
Bordeaux	56
Brest	59
Clermont-Ferrand	59
Dijon	61
Grenoble	62
Lille	57
Lyon	49
Metz	57
Montpellier	58
Nancy	56
Nantes	59
Nice	60
Orléans	56
Rennes	56
Rouen	66
Saint-Etienne	61
Strasbourg	65
Toulon	60
Toulouse	59
Tours	52

Second constat : la nomenclature des compétences **n'est pas harmonisée**, ce qui rend malaisée l'identification précise des compétences exercées et, *a fortiori*, d'éventuelles comparaisons entre les métropoles.

Il n'en demeure pas moins que les compétences facultatives paraissent **très différentes** d'une métropole à une autre, ce qui prouve la pertinence de la **différenciation territoriale** évoquée plus haut.

Vos rapporteurs recommandent :

- au ministère de l'Intérieur, de procéder à une **harmonisation rigoureuse** de la présentation de ces fiches, en étroite liaison avec les métropoles, afin de contribuer à une meilleure lisibilité des compétences de ces dernières ;

- aux métropoles, de veiller à ce que **l'intérêt métropolitain soit toujours précisément défini et évalué** lorsque la métropole et les communes membres décident ou ont décidé ce transfert de compétence à la métropole. En d'autres termes, si rien n'impose d'organiser un débat sur l'intérêt métropolitain en matière de compétences facultatives, ce débat est obligatoire lorsqu'un transfert **volontaire** est envisagé. C'est donc ce qui distinguerait, à l'avenir, les compétences **obligatoires** (dont le transfert est prévu par la loi) des compétences **facultatives** (dont le transfert n'est pas prévu par la loi), comme le résume le tableau ci-dessous.

Compétences dont le transfert est prévu par la loi <i>(art L. 5217-2 du CGCT)</i>	Compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi <i>(art L. 5211-17 du CGCT)</i>
À chaque renouvellement du conseil métropolitain, débat obligatoire sur l'intérêt métropolitain afin d'évaluer la plus-value apportée par la métropole.	Débat non obligatoire sur l'intérêt métropolitain. Si un transfert est envisagé , débat préalable obligatoire sur l'intérêt métropolitain afin de caractériser la plus-value apportée par la métropole.

II. DÉVELOPPER LES COOPÉRATIONS ENTRE LES MÉTROPOLES ET LEURS TERRITOIRES VOISINS

A. L'ALLIANCE DES TERRITOIRES : DES OBJECTIFS, DES OUTILS MAIS UN BILAN ENCORE DÉCEVANT

1. Les objectifs de la métropole fixés par la loi : concourir à un développement équilibré du territoire régional

Comme le souligne l'ADCF, « *les relations des métropoles et de leurs périphéries sont au cœur des débats publics et des réflexions sur notre aménagement du territoire et les inégalités territoriales* »¹.

En effet, la loi Maptam a assigné aux métropoles un objectif essentiel : « **concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional** » (article L. 5217-1 du CGCT). En d'autres termes, la métropole doit contribuer à un développement équilibré, non seulement à l'intérieur de la métropole mais aussi à **l'extérieur**, afin que sa réussite profite à l'ensemble du bassin de vie, **au-delà des frontières administratives**.

Cet objectif apparaît à vos rapporteurs **pleinement justifié**. En effet, comme l'a justement souligné notre collègue Loïc Hervé² à l'occasion de l'examen de la mission budgétaire « Relation avec les collectivités territoriales » en 2017, « *Le territoire métropolitain produit davantage de recettes fiscales économiques que le reste du territoire régional* », ajoutant que « *le dynamisme économique, et donc fiscal, de la métropole lance, dans chaque région, un cercle vertueux de production de richesses et d'investissement public, ce qui aboutit,*

¹ Article publié le 28 mai 2021 sur le [site Internet de l'association](#).

² <https://www.senat.fr/seances/s201711/s20171129/s20171129016.html#section2521> à l'occasion de l'examen, dans le cadre du PLF 2018, de la mission « Relation avec les collectivités territoriales ».

si rien n'est fait, à concentrer le développement futur dans le même périmètre métropolitain ».

Autrement dit, la métropole doit s'inscrire dans une logique de « **ruissellement** », de **solidarité et de partage**, d'autant que les territoires voisins sont des espaces qui **participent de la réussite** des métropoles au travers de l'implantation d'entreprises, de l'hébergement des travailleurs ou encore des surfaces agricoles. Il est donc légitime que ces **espaces contributifs** bénéficient en retour d'une attention particulière de la part des métropoles, par exemple en matière de transports, de développement économique, d'accès au numérique ou d'accès aux soins.

Notons que ces territoires voisins sont souvent présentés par les spécialistes sous le vocable d'*hinterland* ou d'arrière-pays. Ces notions, relativement imprécises, ne sont définies par aucun texte et recouvrent d'ailleurs des **réalités variables** d'une métropole à l'autre.

2. Les outils mis en place pour répondre à cet objectif

Si le législateur a fixé un objectif en 2014, c'est le Gouvernement qui a déterminé les **moyens** propres à les atteindre.

Deux outils ont ainsi été créés en 2015-2016 :

- les contrats de **réciprocité ville-campagne**, lancés à l'occasion du Comité interministériel à la ruralité, tenu à Laon le 13 mars 2015) ;
- les contrats de **coopération métropolitaine**, institués dans le cadre du Pacte État-métropoles signé le 6 juillet 2016.

Par leur dénomination même, ces outils de « réciprocité » et de « coopération » entendaient affirmer une **vérité essentielle** : plus les espaces périphériques **se développent**, plus les métropoles sont **attractives**.

Comme l'ont souligné de nombreuses personnes entendues par vos rapporteurs, il était en effet important de sortir de l'image un peu « paternaliste » du **ruissellement**, qui met excessivement en avant les seuls effets d'entraînement des métropoles vers leurs arrière-pays.

Le dynamisme d'une métropole dépendant également de celui des intercommunalités ou communes limitrophes et environnantes, son effet structurant se construit ainsi à travers son action sur son propre territoire, mais également au travers de **contrats de réciprocité ou coopération avec ses territoires voisins**, dans une logique de recherche de **bénéfice mutuel**, dite aussi « **gagnant-gagnant** ».

Dans un rapport publié en octobre 2019¹, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a parfaitement résumé les enjeux de ces

¹ « Les métropoles : apports et limites pour les territoires » de Yann Lasnier et Dominique Riquier-Sauvage :

alliances des territoires : « La recherche de coopérations entre métropoles et territoires environnants est une opportunité qui importe pour les deux parties, dans une **logique de complémentarité**. Le dynamisme d'une métropole dépend en effet largement de celui des intercommunalités ou communes limitrophes et environnantes, ne serait-ce que parce que la zone d'emploi où réside une partie des personnes travaillant au sein de la métropole s'étend souvent au-delà de ses limites administratives. Les métropoles ont par ailleurs, entre autres, besoin des entreprises sous-traitantes, des productions agricoles et des aménités, y compris environnementales, offertes par les territoires proches. »

De même, le rapport de votre délégation en date du 16 janvier 2020¹ fait valoir que les contrats de réciprocité « **constituent des outils utiles non seulement de solidarité mais de coopération fructueuse** ». En effet, ils sont nés de la volonté de construire « des accords stratégiques entre territoires urbains et ruraux qui seraient des éléments d'équilibre et de cohésion entre territoires, et un facteur d'efficacité des politiques publiques. Le cœur en était la **réciprocité des échanges**, c'est-à-dire en évitant que ces accords **ne servent exclusivement les intérêts des centres** ».

3. Un bilan en demi-teinte

Si les objectifs et les outils étaient explicites, force est de constater que le bilan est **encore décevant**.

Certes, la Cour des comptes juge prématuré d'évaluer l'impact de la création des métropoles sur les territoires environnants, les études menées n'étant pas toujours **concordantes**. Toutefois, de nombreux travaux universitaires² montrent que toutes les métropoles n'ont pas eu **l'effet d'entraînement** escompté sur la périphérie, loin de là. Cette analyse est corroborée par l'association France Urbaine, dont la présidente a déclaré devant notre délégation, le 4 février 2021 : « Il existe dans notre pays deux modèles de métropole : les métropoles qui ont asséché les territoires alentour et celles qui ont irrigué les territoires environnants ».

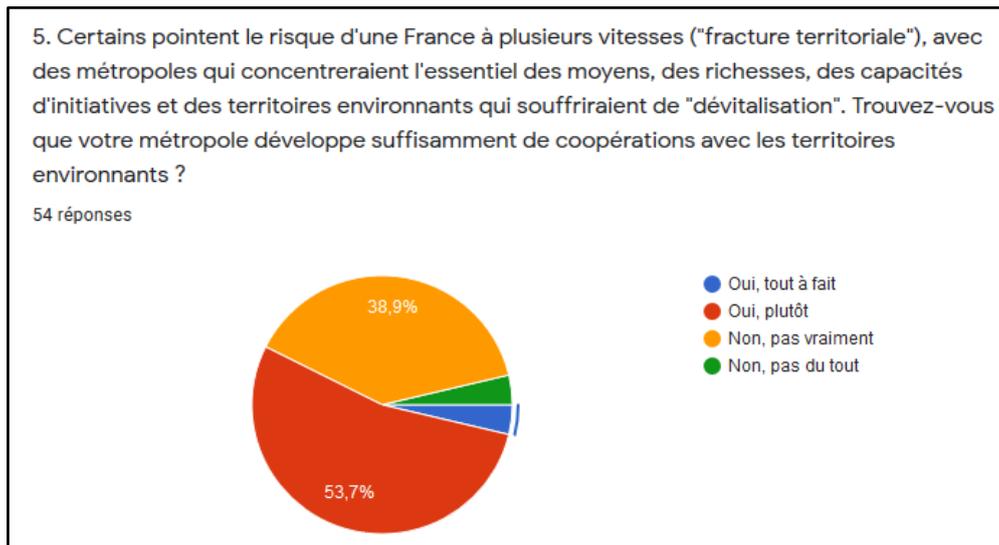
La consultation lancée par vos rapporteurs auprès des communes membres des métropoles confirme de constat mitigé puisque **57,4 %** d'entre elles estiment que la métropole développe suffisamment de coopérations avec les territoires voisins.

Extrait de la consultation lancée par votre délégation

<https://www.lecese.fr/travaux-publies/les-metropoles-apports-et-limites-pour-les-territoires>

¹ Rapport d'information n° 251 (2019-2020) de MM. Bernard Delcros, Jean-François Husson, Franck Montaugé et Raymond Vall, fait au nom de la délégation aux Collectivités territoriales, déposé le 16 janvier 2020 (https://www.senat.fr/rap/r19-251/r19-251_mono.html)

² Ceux de Mme Nadine Levratto, directrice de recherche au CNRS, font référence.



Lors des auditions, nombreux sont ceux qui ont regretté que le nombre et la portée des coopérations interterritoriales mises en œuvre par des métropoles demeurent pour l'instant **limités**.

Les métropoles sont ainsi régulièrement accusées de ne pas se préoccuper des territoires à proximité et de concentrer la richesse fiscale. Les métropoles, qualifiées par certains de « châteaux-forts » ou « coffres-forts », accentueraient ainsi les « fractures territoriales ».

Vos rapporteurs relèvent toutefois certaines **bonnes pratiques, qu'ils souhaitent saluer**. L'association France Urbaine et l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ont recensé, en mars 2019, **180 coopérations interterritoriales** entre les métropoles et leurs territoires voisins. **17 d'entre elles** ont pris la dénomination de **contrats de réciprocité** ainsi ventilés :

- Brest et le PETR Pays du Centre-Ouest Bretagne (2016) ;
- Toulouse et le PETR Pays Portes de Gascogne (2017) ;
- Montpellier et la communauté de communes des Monts de Lacaune et de la Montagne du Haut-Languedoc (2018) ;
- Tours et les intercommunalités d'Indre-et-Loire (10 contrats bilatéraux signés) ;
- Nantes et le PETR Pays de Retz ;
- Clermont-Auvergne et la communauté de communes de Saint-Flour ;
- Strasbourg, la communauté d'agglomération de Saint-Dié et la communauté de communes de la vallée de la Bruche.

Vos rapporteurs ont souhaité présenter **quelques bonnes pratiques**, tout en soulignant la nécessité de procéder régulièrement à leur évaluation **rigoureuse et objective**.

b) L'exemple de Toulouse et du pays des portes de Gascogne

Un contrat de réciprocité a été signé, en 2017, entre la métropole de Toulouse (37 communes et 750 000 habitants) et le PETR du Pays Portes de Gascogne (160 communes et 71 100 habitants, dans le Gers).

Parmi les thématiques de cette coopération, on peut citer :

- l'agriculture : le PETR a été, par exemple, associé à la redynamisation du marché d'intérêt national (MIN) de Toulouse, avec l'installation d'une trentaine de producteurs gersois issus du Pays des Portes de Gascogne. Sont aussi lancées la définition et la mise en œuvre commune d'un « Projet alimentaire territorial partagé », qui se traduit actuellement par des liens étroits entre la cuisine centrale de Toulouse (35 000 repas par jour) et les producteurs locaux des Portes de Gascogne, avec des marchés en cours ;

- la mobilité : le PETR a engagé une étude destinée à créer une piste cyclable entre Toulouse et le Pays Portes de Gascogne, puis jusqu'à Auch.

c) L'exemple de Nantes

Nantes Métropole a également développé des coopérations avec sa périphérie, en particulier avec le PETR du Pays de Retz (4 EPCI, 38 communes et 154 000 habitants).

Lors de son audition par la délégation, le 4 février 2021, Mme Johanna Rolland, présidente de France Urbaine¹, s'est félicitée de telles initiatives : « *Sur la métropole nantaise, nous avons pour objectif d'augmenter fortement les produits bio dans nos cantines, soit 15 000 repas par jour. La métropole ne sera jamais autosuffisante d'un point de vue alimentaire ou énergétique. Cette démarche peut constituer un levier pour réunir l'ensemble des agriculteurs et éleveurs du département et travailler à la structuration de filières alimentaires renouvelées. C'est dans cet esprit que des métropoles ont signé des contrats de réciprocité avec leurs territoires environnants sur des sujets d'alimentation* ».

Ce projet alimentaire territorial a permis au Pays de Retz de connaître un très fort développement, alors qu'il était dans la « diagonale du vide » il y a vingt ans.

* *
*

Ces exemples réussis de coopération territoriale tiennent à une **combinaison de facteurs favorables**, au premier rang desquels **une forte volonté politique** portant un **projet de territoire**, capable de **fédérer** sur le

¹ Compte rendu d'audition : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20210201/bulletin_dct_2021-02-04_bulletin.html#toc2

long cours les acteurs locaux. Cette volonté doit s'appuyer sur la conviction que ces initiatives sont **mutuellement profitables** à la métropole et aux territoires périphériques. Lorsque ces éléments sont réunis, le contrat institutionnalise les relations et facilite les contacts, formalise la coopération et offre un vecteur pour porter une **ambition partagée**.

B. LES RECOMMANDATIONS : ÉVALUER ET ENCOURAGER

1. Les précédentes recommandations de notre délégation

Notre délégation a déjà eu l'occasion de se prononcer en faveur du **développement des coopérations** entre les métropoles et leurs territoires voisins.

Ainsi, le rapport précité de nos collègues Bernard Delcros, Jean-François Husson, Franck Montaugé et Raymond Vall, déposé le 16 janvier 2020¹, recommandait d' « *envisager un encouragement financier aux projets des collectivités engagées dans des coopérations territoriales, par exemple lors de la conclusion des contrats de ruralité ou à l'occasion de la négociation des CPER pour 2021-2027* » (recommandation n° 25).

a) Les contrats de ruralité

Créés en 2016, les **contrats de ruralité** constituaient pour l'État une méthode innovante de soutien aux territoires ruraux. Conclues pour quatre ans entre les territoires de projet - principalement les PETR ou les EPCI -, et l'État, ces contrats étaient destinés à soutenir les projets locaux stratégiques portés par les acteurs locaux qui s'inscrivent dans les grandes priorités de l'État.

Si le rapport précité souligne qu' « *aucune évaluation d'ensemble n'en a été réalisée par l'exécutif* », il semble que ces contrats aient effectivement permis, dans certains cas, de **dynamiser des territoires voisins des métropoles**, ce dont se réjouissent vos rapporteurs.

Comme l'a récemment rappelé au Sénat Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, le Gouvernement a fait le choix de regrouper tous les dispositifs contractuels de soutien destinés aux territoires **en une seule catégorie**, dénommée Contrat de relance et de transition énergétiques (CRTE). Ce nouveau cadre contractuel a vocation à remplacer « *certaines contrats qui existaient jusqu'à présent et étaient arrivés à terme, tels que les contrats de ruralité* »².

¹ Rapport d'information n° 251 (2019-2020) « Les collectivités locales, engagées au service de nos ruralités ». https://www.senat.fr/rap/r19-251/r19-251_mono.html#toc198

² Débat organisé au Sénat le 5 mai 2021 sur les CRTE : http://www.senat.fr/seances/s202105/s20210505/s20210505_mono.html#par_1380

Vos rapporteurs jugent séduisante cette idée de **rationalisation** des outils conventionnels mais elle n'aboutira à aucun progrès si, d'une part, elle n'est pas adossée à un **effort budgétaire suffisant**, et si, d'autre part, elle ne porte pas explicitement **l'ambition d'une coopération** entre les métropoles et leurs territoires voisins. Or, si la circulaire du Premier ministre du 20 novembre 2020¹ définit les modalités d'élaboration des CRTE et souligne que ces derniers **doivent intégrer un volet « coopération entre les territoires »**, la question spécifique des relations **métropoles-territoires voisins** est absente de cette instruction.

Vos rapporteurs notent toutefois avec satisfaction la volonté exprimée par Jacqueline Gourault, le 21 janvier 2021, lors d'un colloque intitulé « *Pour des métropoles résilientes : métropoles en transition cherchent trajectoires territoriales* », et organisé à l'Assemblée nationale par la Plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines (Popsu) et par le Plan urbanisme construction architecture (PUCA). La ministre a souligné que les CRTE constituaient « *une occasion historique* » pour inscrire un volet de coopération interterritoriale dans un contexte marqué, depuis une décennie, par « *un climat de dénonciation des métropoles parfois violent* ».

Vos rapporteurs appellent donc les acteurs des CRTE à **pleinement intégrer cette dimension** dans le cadre de la finalisation de la négociation de ces nouveaux outils contractuels.

b) Les contrats de plan État-Régions

Le rapport précité de nos collègues Bernard Delcros, Jean-François Husson, Franck Montaugé et Raymond Vall recommandait également d'encourager financièrement les projets métropoles-hinterland à l'occasion de la négociation des **CPER pour 2021-2027**.

Cette recommandation a été **suivie d'effet**, d'après la DGCL, interrogée par vos rapporteurs. En effet, celle-ci a indiqué que les mandats de négociation adressés par le Premier ministre aux préfets de région le 23 octobre 2020 précisait que le volet territorial des CPER devait « *favoriser les coopérations territoriales, notamment entre les métropoles et leurs territoires* ».

Ces coopérations figurent donc **parmi les objectifs des CPER 2021-2027**, en cours de finalisation. La DGCL a indiqué à cet égard : « *La génération 2021-2027 de CPER est élaborée selon une méthode ascendante et différenciée. Les modalités de mise en œuvre de ces coopérations dans le cadre du CPER doivent être définies localement par le préfet de région et le président du conseil régional, en association étroite avec les autres collectivités locales, notamment les métropoles et les principales agglomérations* ».

¹ Circulaire : <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-11/Circulaire%20n%C2%B0206231-SG%20du%2020%20novembre%202020%20relative%20EF%BF%BD%201%27%C3%A9laboration%20des%20c....pdf>

Vos rapporteurs relèvent, qu'en tout état de cause, les CPER doivent obligatoirement comporter un volet métropolitain conformément au VI de l'article L. 5217-2 du CGCT : « *La métropole est associée de plein droit à l'élaboration du contrat de plan conclu avec l'État [...], qui comporte un volet spécifique à son territoire* ».

Vos rapporteurs souhaitent **préciser cette obligation** afin de prévoir **explicitement** que le contrat de plan État-région doit comprendre un **volet sur la coopération métropoles-territoires voisins**.

Recommandation n° 3 : Préciser dans la loi que le contrat de plan État-région doit comprendre un volet sur la coopération métropoles-territoires voisins.

2. Les recommandations de vos rapporteurs : encourager financièrement le développement des dynamiques partenariales entre les métropoles et les territoires voisins

Dans son avis publié en octobre 2019, le CESE recommande de créer les conditions d'une meilleure coopération entre les métropoles et leurs territoires voisins en rendant obligatoire dans la loi la conclusion de **contrats de réciprocité**. Cette recommandation a été développée devant notre délégation le 4 février 2021, Johanna Rolland précisant : « *Cette piste de travail mérite d'être approfondie et nous sommes prêts à le faire avec vous.* »

Lors de leurs auditions, vos rapporteurs ont toutefois acquis la conviction que la solution passe davantage par un **effort financier significatif** en faveur des métropoles engagées dans des coopérations interterritoriales et qui entendent donc se **conformer pleinement à l'objectif**, fixé par la loi Maptam, de « *concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional* ».

a) Les subventions de soutien à l'investissement

À cet égard, il y a lieu de relever l'existence de **quatre subventions de soutien à l'investissement** :

- la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ;
- la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ;
- la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) ;
- le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

Ces quatre dotations, inscrites sur les programmes budgétaires du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités

territoriales, s'élèvent en 2021 à **plus de 2 milliards d'euros en autorisations d'engagement**.

Force est toutefois de constater que l'instruction ministérielle du 2 février 2021, qui fixe la doctrine d'emploi de ces dotations ainsi que les priorités d'affectation pour 2021, ne comporte **aucune instruction particulière sur le développement des coopérations métropoles-hinterland**.

b) La dotation globale de fonctionnement (DGF)

Plus stratégique est la question de la DGF. C'est pourquoi vos rapporteurs ont **réfléchi à une solution consistant à moduler la DGF accordée aux métropoles** en fonction des dynamiques partenariales engagées avec leurs territoires périphériques.

Il ressort en effet de ce qui précède que ces dynamiques, essentielles pour la cohésion des territoires, ne sont pas directement récompensées.

Il paraît donc opportun de **bonifier la DGF** en faveur des métropoles qui développent des coopérations territoriales.

Précisons toutefois :

- que vos rapporteurs ne souhaitent pas qu'un tel encouragement financier ait pour conséquence de **réduire les crédits accordés à d'autres collectivités ou EPCI** ;
- qu'une telle bonification de la DGF nécessite de **mesurer objectivement les efforts de la métropole en faveur de ces coopérations** pour ensuite en déduire les mécanismes idoines de redistribution de la DGF, sans naturellement réduire la dotation accordée aux collectivités, en particulier aux communes rurales, pour lesquelles la DGF représente une manne essentielle à leur fonctionnement. Ce travail de réflexion pourra, le cas échéant, aboutir au dépôt d'amendements dans le cadre de la prochaine loi de finances.

Une première réponse pour **mesurer l'intensité des coopérations territoriales** pourrait passer par l'obligation faite aux métropoles de rendre public, à **mi-mandat**, un schéma de dynamisme territorial et une étude d'impact des contrats conclus. Ce schéma, qui serait donc rendu public **tous les 6 ans**, permettrait de détailler le nombre et la nature précise des contrats de réciprocité en quantifiant les **moyens humains et financiers** que la métropole lui consacre ainsi que les résultats obtenus.

Recommandation n° 4 :

Rendre obligatoire la réalisation par les métropoles, à **mi-mandat**, d'un schéma de dynamisme territorial et d'une étude d'impact des contrats de réciprocité.

Recommandation n° 5 :

Encourager le développement des dynamiques partenariales métropoles-hinterland par une modulation de la DGF. Étudier un dispositif qui pourrait trouver sa place dans la prochaine loi de finances.

CONCLUSION

S'il est prématuré de tirer des enseignements définitifs de la mise en place des métropoles, vos rapporteurs observent néanmoins que les objectifs fixés par le législateur n'ont été, à ce stade, que **partiellement atteints**.

D'une part, la création des métropoles n'a pas toujours garanti la réactivité et la performance de l'action publique, dans la mesure où notamment ces EPCI à fiscalité propre sont aujourd'hui encombrés de compétences de proximité qu'ils n'ont pas toujours les moyens d'exercer convenablement. Une métropole est parfois semblable à l'Albatros de Charles Baudelaire : « *Ses ailes de géant l'empêchent de marcher* ».

D'autre part, les métropoles n'ont pas toujours eu l'effet d'entraînement sur l'hinterland qui était recherché par le législateur.

C'est pour répondre pleinement aux objectifs de la loi Maptam et renforcer la légitimité des métropoles que vos rapporteurs formulent **5 recommandations ambitieuses**.

Il ne s'agit en aucune façon de « détricoter » les lois territoriales mais, au contraire, de les rendre plus efficaces en apportant souplesse d'organisation et cohésion territoriale.

Puissions-nous être à la hauteur de cette ambition capitale.

ANNEXE 1 : Les 22 métropoles

Les métropoles issues d'une **transformation directe de communautés urbaines** sont les suivantes :

- au 1^{er} janvier 2012 : **Métropole Nice Côte d'Azur** ;
- au 1^{er} janvier 2015 : **Bordeaux Métropole, Brest Métropole, Métropole de Lyon¹, Métropole Européenne de Lille, Nantes Métropole, Strasbourg Eurométropole, Toulouse Métropole** ;
- au 1^{er} juillet 2016 : **Métropole du Grand Nancy** ;
- au 22 mars 2017 : **Tours Métropole** ;
- au 28 avril 2017 : **Dijon Métropole** ;
- au 1^{er} mai 2017 : **Orléans Métropole** ;
- au 1^{er} janvier 2018 : **Clermont-Auvergne Métropole et Saint-Etienne Métropole** (respectivement communautés d'agglomération jusqu'au 31 décembre 2016 et au 31 décembre 2015, transformées en communautés urbaines au 1^{er} janvier 2017 et au 1^{er} janvier 2016).

Les métropoles issues d'une **transformation directe de communautés d'agglomération** sont les suivantes :

- au 1^{er} janvier 2015 : **Grenoble-Alpes Métropole, Rennes Métropole, Rouen Métropole, Montpellier Méditerranée Métropole** ;
- au 1^{er} janvier 2018 : **Metz Métropole, Toulon Provence Méditerranée** ;
- **Aix-Marseille-Provence Métropole** a été constituée au 1^{er} janvier 2016 par fusion de six EPCI, dont la communauté urbaine de Marseille, quatre communautés d'agglomération et un syndicat d'agglomération ;

Enfin, la **métropole du Grand Paris** a été créée le 1^{er} janvier 2016, par regroupement de 131 communes.

¹ Les métropoles de Lyon, Aix-Marseille-Provence et du Grand Paris sont un statut dérogatoire et ne sont pas étudiées dans le cadre du présent rapport.

ANNEXE 2 : Les dates-clés de création des métropoles

La mise en place des métropoles **résulte essentiellement de trois lois**, de 2010, 2014 et 2017 :

<p>Loi du 16 décembre 2010 de <i>Réforme des collectivités territoriales</i>, dite « RCT »</p>	<p>Création du statut de métropole (EPCI à fiscalité propre), créée par la transformation d'un EPCI déjà constitué.</p> <p>Un seuil démographique minimal de 500 000 habitants est exigé pour constituer une métropole. <i>Une dérogation est ouverte pour les communautés urbaines créées à titre obligatoire par l'article 3 de la loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, et qui concernait de facto la communauté urbaine de Strasbourg.</i></p> <p>La métropole de Nice est la seule créée dans le cadre de la loi de 2010.</p>
<p>Loi du 27 janvier 2014 de <i>Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles</i> dite « Maptam »</p>	<p>La loi Maptam étend le statut générique de métropole issu de la loi RCT. Peuvent devenir des métropoles les EPCI à fiscalité propre :</p> <ul style="list-style-type: none">- qui forment un ensemble de 400 000 habitants à la date de création,- les communautés urbaines créées par la loi de 1966. <p>Au 1^{er} janvier 2015, ont ainsi été créées 10 métropoles supplémentaires : Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse.</p> <p>La loi « MAPTAM » crée en outre 3 métropoles à statut particulier : Aix-Marseille-Provence, le Grand-Paris et la métropole de Lyon (<i>qui n'est pas un EPCI mais une collectivité territoriale sui generis</i>).</p> <p><i>Au 1^{er} janvier 2015, le statut de la métropole de Nice est aligné sur celui des métropoles de droit commun créées par la loi Maptam par le décret n° 2014-1606 du 23 décembre 2014 portant transformation de la métropole dénommée « Nice Côte d'Azur ».</i></p>
<p>Loi du 28 février 2017 <i>relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain</i></p>	<p>Modification des critères permettant l'accès au statut de métropole et élargit la possibilité de transformation en métropole :</p> <ul style="list-style-type: none">- aux EPCI centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants ;- aux EPCI de plus de 250 000 habitants ou comprenant dans leur périmètre, au 31 décembre 2015, le chef-lieu de région, ou le centre d'une zone d'emploi de plus de 500 000 habitants. <p>Ainsi, 7 nouvelles métropoles sont créées (<i>Metz, Orléans, Tours-Val-de-Loire, Dijon, Clermont-Auvergne, Saint-Etienne, Toulon-Provence-Méditerranée</i>), portant le total à 22 métropoles au 1^{er} janvier 2018.</p>

Au total, on compte 22 métropoles, ainsi réparties :

- **19 métropoles de droit commun** ;

- **2 métropoles à statut particulier** : Aix-Marseille-Provence et le Grand Paris ;

- **1 collectivité territoriale *sui generis*** : la métropole de Lyon, qui présente la particularité d'exercer des compétences à la fois départementales et intercommunales.

EXAMEN EN DÉLÉGATION

Mme Françoise Gatel, présidente. – Nous présentons aujourd’hui le rapport sur les métropoles, dont les rapporteurs ne sont pas paritaires, puisque nous sommes quatre femmes, mais ce n’est qu’un hasard :

Sylvie Robert, sénatrice d’Ille-et-Vilaine, en visioconférence ;

Michelle Gréaume, sénatrice du Nord, présente avec nous ;

Dominique Estrosi-Sassone, sénatrice des Alpes-Maritimes ;

Et moi-même, Françoise Gatel.

Il existe dans notre pays deux catégories juridiques de métropoles, celles de catégorie générique et celles à statut particulier, comme Paris, mais aussi Aix-Marseille-Provence et Lyon. Nous avons exclu ces métropoles à statut particulier, entre autres parce que notre calendrier de travail a dû être revu, la loi 4D arrivant d’une manière inattendue, et pour que notre rapport nourrisse la réflexion sur celle-ci.

Les métropoles sont considérées aujourd’hui comme l’expression la plus aboutie de l’affirmation de l’intercommunalité. Elles répondent à un fait urbain que nul ne peut ignorer. La question de savoir si la métropole est un bien ou non n’est pas notre sujet. Elle a été créée et reprise par des gouvernements successifs, et elle possède une fonction particulière de rayonnement et de capacité sur un territoire, qui doit lui permettre d’agir à armes égales avec des organisations d’autres pays aux régions très puissantes, comme en Allemagne.

À l’intérieur de la métropole générique, des métropoles de catégories différentes ont été créées et la différence est nette entre une métropole née d’une communauté urbaine où l’agrégation est très forte et une métropole née d’une communauté d’agglomération où prévaut davantage l’esprit de coopération que d’intégration. Le rapport de la Cour des comptes montre que toutes les métropoles éprouvent parfois des difficultés à se conformer à l’esprit extrêmement intégrateur, et c’est dans ce sens qu’iront nos propositions.

La volonté des rapporteurs était de parvenir à une évaluation de ces métropoles à partir du critère de l’efficacité de l’action publique et de l’adéquation entre la métropole telle qu’elle a été définie par le législateur et sa mise en œuvre, sachant que certaines subtilités sont liées à l’étape précédente d’intercommunalité et à la taille de ces intercommunalités, parfois XXL.

Nous avons donc abordé deux questions :

Les métropoles ont-elles répondu au besoin d’efficacité jusqu’au dernier kilomètre ?

Les métropoles ont-elles répondu à cette définition, et donc à cette obligation que la loi leur intimait, d'être non seulement des avions de chasse fulgurants pour le territoire métropolitain, mais aussi une structure qui dynamise tout un territoire : la métropole regarde-t-elle aussi son environnement, qu'on appelle son *hinterland* ?

Un certain nombre d'auditions ont été conduites et nous avons envoyé un questionnaire aux métropoles et à toutes les communes membres, soit un total de 675, à l'exception des grandes métropoles.

Je laisse la parole à mes collègues, avant que nous ayons un échange.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Merci beaucoup, madame la présidente, et bonjour à toutes et à tous. Effectivement, notre rapport s'articule autour de cinq recommandations principales dans le but d'étendre le champ de l'intérêt métropolitain et de favoriser ce que nous avons appelé une relation gagnant-gagnant entre les métropoles et leurs territoires voisins.

L'intérêt métropolitain est une notion-clé pour la répartition des compétences entre les métropoles et les communes. Or il n'est pas toujours bien identifié.

Six blocs de compétences énoncés dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) sont exercés de plein droit aujourd'hui par les métropoles, en place et lieu des communes membres :

- le développement et l'aménagement économique, social et culturel ;
- l'aménagement de l'espace métropolitain-voirie ;
- la politique locale de l'habitat ;
- la politique de la ville ;
- la gestion des services d'intérêt collectif ;
- l'environnement et la politique du cadre de vie.

À ces compétences obligatoires s'ajoutent des compétences facultatives, dont le périmètre demeure relativement flou et varie selon les métropoles.

L'exercice de certaines compétences obligatoires de la métropole est néanmoins subordonné à la reconnaissance de l'intérêt métropolitain, qui marque la reconnaissance d'une plus-value métropolitaine dans l'exercice de ces compétences. Déterminé par le conseil de la métropole à la majorité des deux-tiers, l'intérêt métropolitain est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du décret prononçant la création de la métropole. À défaut, la métropole exerce l'intégralité des compétences transférées. Cette définition permet de distinguer, pour l'exercice de certaines compétences obligatoires par la métropole, les actions, les services et équipements qui relèvent de manière pertinente, soit de la commune, soit de la métropole.

D'après le rapport de la Cour des comptes publié en décembre 2020, les métropoles ont éprouvé des difficultés à définir clairement ce qui relève de l'intérêt métropolitain ou de leurs communes membres. Il apparaît ainsi que la définition de l'intérêt métropolitain a le plus souvent été arrêtée de manière quelque peu empirique, voire opportuniste, sans réelle vision stratégique.

Par ailleurs, la répartition des compétences entre métropole et communes peut parfois présenter certaines difficultés. La Cour des comptes a ainsi estimé dans certaines métropoles que le dispositif des conventions de gestion, permettant d'assurer une transition en atténuant provisoirement les effets de transferts de compétences des communes vers les métropoles, a été dévoyé, s'apparentant *de facto* à de véritables délégations de compétences.

Cette critique de la Cour des comptes plaide pour une plus grande adaptation des compétences en fonction des réalités locales, et donc pour un élargissement du champ de l'intérêt métropolitain, dans l'exercice des compétences de la métropole. Une telle évolution répondrait, nous semble-t-il, aux aspirations légitimes des élus locaux à une plus grande différenciation territoriale, alors que les métropoles présentent une forte hétérogénéité, tant en termes de taille, de poids démographique que de caractéristiques sociales ou économiques. La consultation qui a été menée auprès des élus locaux en février 2021 nous a enseigné que 94 % des élus locaux interrogés sont favorables à une adaptation des compétences communes/intercommunalités en fonction des caractéristiques propres à leur territoire.

Par exemple, la politique de l'habitat relève de la seule compétence métropolitaine, puisqu'il s'agit d'une compétence obligatoire. Cette politique recouvre le programme local de l'habitat, la politique du logement avec les aides financières au logement social, les actions en faveur du logement social, les actions en faveur du logement des personnes défavorisées, mais aussi l'amélioration du parc immobilier bâti, sa réhabilitation, et la résorption de l'habitat insalubre. Or cette compétence ne va pas toujours de soi. Se pose alors la question de l'articulation avec les compétences des communes, dont certaines sont soumises à l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000, dite loi SRU en matière de logements sociaux. Des améliorations seraient nécessaires, car les métropoles sont aujourd'hui de fait les chefs de file de toutes les politiques de l'habitat.

En ma qualité de rapporteur dans le projet de loi 4D, j'essaierai, s'agissant de la réforme de la loi SRU, de proposer une expérimentation au niveau intercommunal, sur la base du volontariat, car les intercommunalités ne sont pas toutes au même stade de maturité. Nous devons prévoir une articulation pour devenir plus efficaces. Les métropoles ont aussi leur rôle à jouer, avec leurs obligations en termes d'habitat et d'objectifs pour respecter la loi SRU au niveau des communes.

Je vous remercie et je laisse la parole à Michelle Gréaume.

Mme Michelle Gréaume. – Merci beaucoup. Tout d’abord, je tenais à remercier madame la présidente Gatel, ainsi que mes collègues, pour l’excellent travail effectué ensemble. J’ai été très contente de pouvoir partager avec eux mon expérience. Je remercie également les collaborateurs et les administrateurs du Sénat qui nous aident dans nos missions.

J’interviendrai sur l’intérêt métropolitain, qui doit être élargi et mieux défini, pour permettre une répartition efficace des compétences. Comme tout établissement public de coopération intercommunale (EPCI), la métropole doit être considérée avant tout comme un outil de coopération au service des communes membres. Elle doit donc démontrer concrètement la plus-value qu’elle leur apporte, sans présumer l’intérêt métropolitain. Elargir le champ de l’intérêt métropolitain apporterait davantage de justesse à la répartition des compétences entre les communes membres et la métropole.

Un tel élargissement permettrait de ne pas automatiquement dessaisir les communes de certaines compétences et d’entretenir la proximité que permet l’échelon communal, contrairement à l’échelon métropolitain, dont la pertinence est parfois mise en doute.

Concernant les compétences facultatives, nous recommandons également que le transfert volontaire de compétences aux métropoles repose uniquement sur l’intérêt métropolitain. Promouvoir l’intérêt métropolitain, c’est faire confiance à l’intelligence territoriale et à l’expérience locale pour garantir une action publique efficace, car proche de ses citoyens.

Dans le domaine du développement économique, l’échelon métropolitain peut être plus adéquat et il peut stimuler une dynamique territoriale de réduction des inégalités. Nous avons donc préféré en l’état exclure cette compétence économique de l’élargissement de l’intérêt métropolitain.

Par ailleurs, cet intérêt métropolitain nécessite d’être défini à partir de critères précis.

En l’état actuel des textes, le conseil métropolitain dispose d’un pouvoir souverain d’appréciation, avant de déterminer l’intérêt métropolitain. Il pourrait être opportun de donner une définition dans le CGCT de l’intérêt métropolitain en conformité avec le principe de subsidiarité. Pour caractériser l’intérêt métropolitain, le conseil métropolitain devrait examiner si la compétence peut être mieux mise en œuvre à l’échelon de la métropole qu’à celui de ses communes membres. Rappelons en effet que l’application du principe de subsidiarité implique d’organiser les politiques publiques à l’échelon le plus proche des citoyens, la commune devant être en principe préférée à l’intercommunalité.

Cette définition pourrait utilement être complétée par un faisceau de critères non exhaustifs, à l’aune desquels cet intérêt métropolitain devrait être apprécié :

- l'efficacité et la réactivité de l'action métropolitaine au regard de celles des communes membres ;
- la technicité et l'ampleur des compétences considérées ;
- la capacité de la métropole à engendrer des mutualisations et des économies d'échelle ;
- la capacité de la métropole à contribuer à la stratégie, à la structuration et au rayonnement du territoire métropolitain ;
- la capacité de la métropole à réduire la fracture urbaine du territoire métropolitain ;
- les besoins de la population ;
- les caractéristiques économiques, sociales et géographiques du territoire métropolitain.

Cette liste ne serait pas limitative. Nous songeons par exemple à d'autres critères tels que la proximité nécessaire à l'exercice des compétences concernées, l'évaluation du fonctionnement de la compétence exercée par les communes ou encore la capacité de la métropole à prendre en compte les particularités de chaque commune membre dans l'exercice des compétences concernées.

Je laisse maintenant la parole à ma collègue Sylvie Robert.

Mme Sylvie Robert. – Bonjour madame la présidente et bonjour à mes collègues, que je souhaite moi aussi remercier pour avoir travaillé sur ce rapport très intéressant, avec l'aide des services de la délégation, que je souhaite également remercier.

J'évoquerai un état des lieux et la question de l'alliance des territoires. Nous nous sommes en effet aperçues, et cela fera l'objet d'une recommandation présentée par Françoise Gatel dans la dernière partie, que cet état des lieux sur l'alliance des territoires, qui est un objectif des métropoles fixé par la loi, amène à un bilan nuancé, en demi-teinte.

La loi Maptam a assigné aux métropoles l'objectif de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional. La métropole doit donc s'inscrire dans une logique de solidarité et de partage, au-delà de ses frontières administratives. Les contrats de réciprocité ville-campagne et les contrats de coopération métropolitaine soulignent la nécessité de sortir de cette image « paternaliste » du ruissellement des effets positifs de la métropole sur son *hinterland*, comme le disait Françoise Gatel, pour s'intéresser particulièrement aux bénéfices mutuels obtenus de leur coopération, dans une logique de complémentarité.

Cette logique « gagnant-gagnant » montre que le dynamisme et l'attractivité d'une métropole dépendent en effet aussi, et c'est très important de le souligner, de ceux des communes voisines. Nous constatons ainsi

l'importance pour les métropoles de regarder leur *hinterland* et de travailler avec eux.

Néanmoins, si les objectifs et les outils sont explicites, nous avons constaté que le bilan est en demi-teinte. Des travaux universitaires mettent en avant le fait que toutes les métropoles n'ont pas eu l'effet d'entraînement escompté sur leur périphérie. France Urbaine a même évoqué, pour certaines métropoles, l'« assèchement des territoires alentour ».

Nous avons toutefois relevé de bonnes pratiques, comme 17 contrats de réciprocité signés par certaines métropoles. Ceux-ci se focalisent souvent sur le développement économique, l'environnement, la santé, l'agriculture, la mobilité ou l'alimentation. Ils ont permis aux élus de mieux se connaître, de découvrir les potentialités de coopération entre leurs territoires et de mettre en œuvre des échanges d'informations.

Ces exemples réussis tiennent selon nous à une combinaison de facteurs favorables, à savoir une forte volonté politique, portant sur un projet de territoire et capable de fédérer les acteurs locaux sur le long cours, mais s'appuyant aussi sur la conviction que ces initiatives sont mutuellement, et je souligne cet adverbe, profitables. En effet, le contrat permet d'institutionnaliser les relations et de faciliter les contacts.

Nous avons pris comme exemple Nantes-Métropole et sa politique de coopération avec sa périphérie, en particulier avec le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Pays de Retz, soit quatre EPCI, 38 communes et 154 000 habitants. Tous ont travaillé sur cette coopération dans le domaine de l'alimentation, et particulièrement sur le circuit court avec les agriculteurs pour alimenter les cantines en produits bio. Ce projet alimentaire territorial du Pays de Retz a connu un très fort développement, ce qui n'était pas le cas il y a vingt ans, et il est reconnu comme étant une expérience extrêmement profitable pour l'ensemble de la métropole.

Je laisse la parole à Françoise Gatel, puisque cet état des lieux nous permet aussi de formuler une recommandation sur ces alliances métropole-*hinterland*.

Mme Françoise Gatel, présidente. – Merci beaucoup, chère Sylvie. La recommandation émise par les quatre rapporteurs est sans aucun doute une proposition audacieuse et je ne doute pas qu'elle stimulera la curiosité, l'intérêt ou parfois l'agacement de certains de nos collègues.

La loi charge les métropoles de contribuer au rayonnement et au développement d'un territoire, et nous savons que les métropoles sont dans un rapport de réciprocité entre leur territoire et ce qu'on appelle les *hinterlands*. L'*hinterland* bénéficie certainement de la puissance de feu de la métropole et cette dernière ne peut se développer que si elle est en lien étroit avec ses territoires.

Beaucoup de travailleurs métropolitains doivent habiter dans des territoires voisins, soit par choix, soit parce que l'habitat est moins cher. Cette arrivée de population est une chance pour les communes périphériques, mais elle rend nécessaire certains équipements. L'arrière-pays peut aussi accueillir des industries qui ne peuvent l'être dans les métropoles et il peut fournir l'alimentation et de la ressource en eau. Il ne s'agit pas d'être dans un rapport de charité et la métropole ne doit pas être considérée comme une dame-patronnesse devant aider ses voisins. Nous sommes bien dans des territoires qui contribuent à la fertilité d'un territoire plus large que celui de la métropole.

Nous pensons qu'il faut inviter, inciter : l'homme est bon par nature, mais s'il est encouragé, cela peut éviter les amnésies. Nous osons proposer une reconnaissance ou une obligation pour les métropoles de faire, d'agir, avec un impact financier.

Les contrats de plan État-région (CPER) comprennent un volet sur la coopération métropole-territoires voisins, et nous connaissons des métropoles où cela est effectif, d'autres où cela est beaucoup plus léger, où ce qui est réalisé ne l'est que par obligation. Nous nous interrogeons sur la possibilité d'intégrer dans les critères de dotation globale de fonctionnement (DGF) une sorte de modulation qui serait liée à l'existence ou non de véritables contrats de partenariat entre les métropoles et leur *hinterland*.

Nous savons que cette recommandation est audacieuse, mais la délégation est là pour faire preuve d'audace, en tout cas pour stimuler et réfléchir. Chaque année, au moment de la loi de finances, certaines audaces s'affirment. Rappelez-vous la taxe de 1 % métropole qui avait été proposée à deux reprises. Nous ne pouvons pas ne pas parler aujourd'hui du développement durable et solidaire du territoire régional, parce qu'il en va de la cohésion nationale. Il faut lutter contre cette idée d'une France à deux vitesses telle qu'elle est ressentie par les territoires périphériques. Il ne s'agit en aucun cas d'opposer la ruralité à la métropole et de plaider pour que les métropoles soient revues. Sylvie Robert l'a dit précédemment, tout comme France Urbaine : l'un des enjeux de ce mandat est de voir les métropoles travailler en intelligence avec les territoires. Nous nous sommes longtemps placés dans une logique d'intégration plutôt que de coopération. On peut toujours intégrer, mais la dimension devient telle à un moment donné qu'il n'est plus possible de gérer, puisqu'on n'est plus dans la proximité et que de toutes façons il y aura toujours des territoires frontaliers. L'heure est donc plus à l'intelligence territoriale et aux coopérations.

Nous allons ouvrir le temps des questions. Je suis très heureuse de la proposition fort pertinente de notre collègue Dominique Estrosi Sassone sur le logement. Elle constitue un excellent exemple de la manière dont on doit pouvoir traiter à l'échelle des métropoles et d'une manière apaisée l'action de la commune et la cohérence au sein d'un territoire plus large. Je suis très heureuse que ce rapport se conjugue avec celui que vous avez mené avec

Valérie Létard sur le logement et que nous ayons cette opportunité avec le projet de loi 4D, qui contient un volet logement important, d'introduire cet aspect.

Je remercie à nouveau mes collègues de ce quatuor et les administrateurs à qui un train d'enfer a été imposé.

Je ne m'étonne pas que la première demande de parole soit celle de M. Dallier, qui aime les métropoles et qui doit être très intéressé ou stimulé par ma dernière recommandation.

M. Philippe Dallier. – Oui, je suis toujours très intéressé par les métropoles, mais je suis aussi un peu perturbé par ce que je viens d'entendre. Vous avez effectivement brossé un bilan en demi-teinte. Ma première question serait de demander s'il n'est pas encore un peu tôt pour porter un jugement. Avant, nous avions les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, et les problèmes auxquels ces territoires au sens large étaient confrontés existaient déjà. Nous avons voulu dénommer « métropole » ces territoires, et on se souvient dans quelles conditions cela s'est passé : tout le monde voulait devenir métropole, ce qui nous a conduit à donner cette dénomination à un certain nombre de territoires qui ne sont pas exactement des métropoles au sens des urbanistes et des géographes. En tout état de cause, les problèmes, et notamment ceux de l'*hinterland*, se posaient déjà, et ce n'est pas le fait d'avoir dénommé ces territoires « métropoles » qui a changé la donne.

Pour autant, je suis tout de même un peu perturbé par la proposition qui consisterait à agir sur la DGF pour contraindre certains à aller dans la bonne direction. Nous parlons toujours de l'intelligence territoriale, de décentralisation, du poids de la réglementation qui vient d'en haut : n'allez-vous pas trop loin dans ce domaine ? Les élus sont responsables : soit ils regarderont la réalité en face et s'engageront dans cette politique de coopération que vous appelez de vos vœux, soit ils ne le feront pas et ils seront battus aux prochaines élections. Sur quels critères allez-vous faire tomber d'en haut des contraintes nouvelles, et notamment en allant jusqu'à une modulation de la DGF ? Ce sera extrêmement compliqué. Je suis certes un peu perturbé par cette proposition, mais cela ne signifie pas qu'il n'existe pas de problèmes à régler. Pour terminer, un mot à l'attention de Dominique Estrosi Sassone : elle a tout à fait raison de poser la question de la politique du logement qui, à l'évidence, devrait être dans le périmètre de la métropole. C'est aussi le cas dans la métropole du Grand Paris, avec la complexité des établissements publics territoriaux (EPT), et je regrette que le futur texte 4D ne puisse proposer des solutions que pour les métropoles de droit commun. Nous constatons bien les difficultés des politiques du logement avec l'effondrement de la construction : il y aurait tout intérêt à porter ces politiques de manière générale sur les périmètres les plus pertinents, qui sont à l'évidence ces métropoles.

Mme Françoise Gatel, présidente. – En écho, cher Philippe, nous ne doutions pas du grand succès de notre provocation, mais il faut avoir de l'audace, à un moment. Nous ne portons pas de jugement, mais tu as raison : les métropoles sont des créatures encore un peu jeunes et très différentes. Il est difficile de parler de « la métropole », et il faut bien distinguer la métropole née d'une communauté urbaine et qui avait déjà une intégration très forte de celles qui sont nées de communautés d'agglomération. Mais la loi est la même pour tout le monde et j'entends bien qu'il faut que nous soyons vigilants.

Ce qui nous intéressait était d'émettre un certain nombre de constats parce qu'il s'agit d'un sujet dont nous n'arrêtons pas de parler depuis la loi Engagement et Proximité. Nous en avons reparlé dans les 50 propositions du Sénat. Dans la consultation des élus effectuée par la délégation, nous n'avons cessé de parler de cela.

Nous ne parlons pas de « grand soir », pas de révolution ou de détricotage des métropoles, mais nous voyons bien que ces dernières sont un peu bloquées et que, pour avoir des métropoles apaisées et heureuses, il faut qu'elles fonctionnent bien. Voilà ce que nous proposons. Nous sommes plutôt dans l'encouragement à la réflexion et au progrès.

En ce qui concerne le terme *hinterland*, Michelle Gréaume a constaté que ce mot est beaucoup utilisé par des géographes. Quant à nous, nous gardons ce mot pour nous faire comprendre des techniciens. Nous pourrions utiliser l'expression « arrière-pays », mais il a une connotation négative. Après avoir essayé plusieurs mots, nous avons choisi *hinterland* tout en limitant ses occurrences.

Sur la provocation que constitue notre réflexion financière, nous nous sommes engagées à formuler une proposition qui n'arrivera pas de manière sauvage dans le projet de loi de finances. Nous souhaitons qu'un dialogue et un échange aient lieu avec la commission des finances sur ce sujet. Il est vrai que les élus sont responsables et des esprits éminents ont soutenu que l'homme était bon et vertueux, mais certaines métropoles ne regardent jamais autour d'elles, au point de ne pas desservir les territoires extérieurs où habitent pourtant leurs travailleurs. Nous ne sommes pas dans un rapport de charité, mais dans un rapport contributif de chacun pour réussir. Des actions vertueuses sont menées en certains endroits, parfois naturellement, mais les autres doivent faire de même, parce que cela répond à la mission initiale des métropoles.

Je n'aime pas pénaliser, je préfère encourager, mais lorsqu'on ose aller jusqu'à dire que ce pourrait être un critère de la DGF, ce n'est pas un caprice de la délégation : la loi définit les métropoles comme des structures ayant pour mission d'assurer le rayonnement de leur territoire, qui n'est pas qu'administratif.

Nous ouvrons donc le débat, la discussion, sachant que cela est difficile en restant à DGF constante, mais cher Philippe, je rappellerai ce que j'ai dit avec gravité au moment de la loi de finances, lorsque nous avons parlé des communes nouvelles qui au bout de trois ans perdaient brutalement des dotations : lors de la révision de la DGF, l'écart de dotation entre différentes catégories d'intercommunalités n'était pas forcément juste, c'est-à-dire qu'une communauté de communes avait une dotation largement inférieure par habitant à une métropole ou à une communauté urbaine, sachant qu'il faut défendre le fait qu'il y a des fonctions de centralité qui sont importantes.

Pour que les métropoles gardent leur niveau de dotation, nous avons changé leurs critères. Pour faire simple, afin qu'une intercommunalité ait une dotation de 100, il fallait qu'elle possède par exemple un coefficient d'intégration fiscal de 50 ou 60. Pour avoir 100, avec la réforme de la DGF, la métropole n'avait plus besoin que d'un critère d'intégration de 35 ou de 40. Nous avons donc bien parfois révisé certains aspects.

Je laisse la parole à Jean-Michel Houllegatte.

M. Jean-Michel Houllegatte. – Je tiens en premier lieu à féliciter les auteurs de ce rapport, qui permet de se poser les bonnes questions. À travers celles-ci, c'est le modèle d'aménagement du territoire que l'on souhaite qui est en jeu. Le scénario auquel nous assistons actuellement, celui du « fil de l'eau » ou du « laisser-faire », est celui de l'hyper-concentration, souvent présentée comme la solution. Nous assistons en matière économique au départ des fonctions tertiaires supérieures d'un certain nombre de pôles locaux comme les préfectures, pour rejoindre les nouvelles préfectures de région, et pour se concentrer dans les métropoles. Nous voyons ainsi disparaître des sièges sociaux, et il nous est dit que c'est le développement du futur. Ce qui m'intéresse dans le rapport, c'est aussi son titre, qui consiste à organiser des dynamiques territoriales, c'est-à-dire qu'il n'y a plus de hiérarchie territoriale, avec d'un côté l'« élite » des organisations territoriales que sont les métropoles et de l'autre les territoires de relégation. C'est pourquoi je n'aime pas le ruissellement, qui suppose un mouvement du haut vers le bas. Sans reprendre la parabole de Lazare qui se contente des miettes de la table du riche, cela veut dire qu'il faut que nous ayons d'autres formes d'organisation.

Dans ce rapport, vous mettez le doigt sur un point qui me semble tout à fait intéressant : la contractualisation, et peut-être avant, la planification. Nous avons les schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), et il est peut-être intéressant de mettre l'accent dessus, sans oublier qu'il doit y avoir une coopération entre les différentes formes de territoires, parce que les uns et les autres sont complémentaires. Donc, contractualisation oui, planification également, et il me semble

intéressant de repenser ou de revisiter l'organisation des relations entre les territoires infrarégionaux.

Mme Françoise Gatel, présidente. – Dominique, Michelle ou Sylvie, si vous souhaitez intervenir pour répondre, je vous en prie.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Ce n'est pas forcément une réponse à Philippe Dallier ou à Jean-Michel Houllégatte, mais je voulais juste rappeler l'esprit dans lequel nous avons essayé de formaliser ce rapport. Nous ne nous sommes pas placées dans cette notion que certains qualifient de « métropole-*bashing* », même si le rapport de la Cour des comptes nous semble particulièrement sévère. Comme le disait Philippe, nous pensons que c'est encore prématuré, que les métropoles sont encore jeunes, et que tous les rendez-vous ne peuvent pas être tenus aussi vite. Tout ne doit pas être remis en question et il ne faut pas considérer que les métropoles ont été, dans l'organisation territoriale de notre pays, un échec. Concernant la définition de l'intérêt métropolitain, nous pensons que nous pourrions aider à une meilleure réflexion. L'intérêt métropolitain ne nous semble en effet pas assez identifié, en tout cas pas sur l'ensemble des territoires concernés par une métropole. Il faut peut-être privilégier la souplesse, que l'on trouve dans les territoires, et non pas un retour en arrière, ou un détricotage de ce qui est aujourd'hui avéré et qui marche plus que convenablement sur un certain nombre de territoires métropolitains.

Mme Françoise Gatel, présidente. – Ce que présente Dominique est extrêmement important. Nous voyons bien en effet la sensibilité de certaines grandes institutions, comme l'Assemblée des communautés de France (ADCF) ou France Urbaine, qui considèrent que, dès que l'on touche, on détricote. Mais nous ne détricotons pas, nous constatons que le tricot précédent était tellement serré, normé et uniformisé que ce qui était vrai ici ne l'était pas là-bas. Dans les préconisations que nous pourrions formuler et qui seront certainement reprises dans 4D, car c'est une position cohérente du Sénat, il ne s'agit pas de dire que nous reprenons toutes les compétences obligatoires et que nous obligeons à redéfinir l'intérêt métropolitain. Pas du tout : nous proposons qu'en cas de constatation par la métropole que la totalité d'une compétence a du mal à être exercée, elle ait la possibilité, au moment où elle en aura besoin, de dire que telle compétence relèvera de la commune.

J'ai entendu une remarque hier : tout cela peut se réaliser par le biais de conventions. Mais la responsabilité reste au détenteur de la compétence. Quand la métropole conclut une convention pour déléguer des compétences à une commune, c'est la métropole qui garde la responsabilité. Nous l'avons vu quand nous avons parlé de la compétence « eau et assainissement » dans des communautés de communes où il y a une subdélégation. Nous pouvons prendre comme exemple la métropole Aix-Marseille-Provence, totalement atypique mais tout de même intéressante : 205 conventions de délégation ont été conclues entre la métropole et les communes membres. Si nous

élargissons le champ de l'intérêt métropolitain, nous mettrions chacun à l'abri de risques.

Nous donnons donc juste une possibilité. Si les élus ne souhaitent pas l'utiliser, ils ne le font pas. Mais il faut sortir des situations bloquées durant trois ou quatre ans. Le rapport de la Cour des comptes pointe des conventions de délégation qui deviennent illégales et que des préfets refusent d'acter. Les élus sont donc obligés d'inventer. Notre idée est de sécuriser sans lourdeur par la loi. Comme le dit Philippe, les élus sont responsables, nous leur faisons confiance et nous souhaitons leur donner des outils efficaces.

Mme Sylvie Robert. – Je souhaitais intervenir pour préciser que ce qui m'a vraiment beaucoup intéressée dans ce rapport est son positionnement absolument pas manichéen. Les métropoles ne sont pas noires et le reste blanc, et la vertu ne se pose pas qu'à l'extérieur des métropoles, même si nous avons vu que le constat est assez nuancé en termes de coopération. L'intérêt est d'être parti des territoires de vie de nos habitants. Il y a une évolution significative de la société en termes de temps, de nouvelles mobilités, de logement. Nous voyons bien que cela va très vite. C'est pour cela que les géographes, les sociologues, les philosophes s'intéressent à ces questions. Aujourd'hui, la coopération territoriale doit se fonder aussi sur l'appréhension de ces nouvelles dispositions qui se font d'abord sur des territoires de vie. Je trouve comme vous que le terme d'*hinterland* est difficile à traduire et complexe à appréhender, les *hinterlands* étant très divers en fonction des métropoles et difficilement définissables administrativement : cela peut être un bassin de vie, un département, etc. Ce qui est intéressant, c'est de démontrer que tout le monde a à y gagner, en considérant que les territoires qui composent ces territoires de vie à l'extérieur de la métropole ont une vraie valeur ajoutée qui peut, en termes de coopération, permettre à ce que chacun s'y retrouve.

Effectivement, ce sont des leviers d'incitation, voire d'accompagnement, mais je crois qu'il faut inciter pour permettre une prise de conscience que certaines métropoles, comme nous l'avons vu dans les auditions, ont asséché les territoires alentours. L'idée était de trouver cet équilibre et de montrer que, par des leviers incitatifs, peut-être un peu audacieux comme le disait Françoise, nous pouvions permettre cette prise de conscience que nous sommes dans une logique de « gagnant-gagnant ». C'est un peu la philosophie qui est défendue par ce rapport.

Mme Françoise Gatel, présidente. – Merci, Sylvie. Tu as raison de dire que ce terme d'*hinterland* que nous n'aimons pas est un terme de géographe. C'est cet espace de vie qui est très différencié selon les thématiques. Une famille qui a des enfants dans un lycée possède une aire de vie qui n'a rien à voir avec celle d'une personne âgée, mais celle-ci doit parfois aller à l'hôpital.

Nous voyons bien que ces échelles de vie sont des échelles de temps et des échelles de connexion. Nous avons trop souvent raisonné par frontières administratives, en disant que c'est à l'intérieur d'un pré carré administratif que les gens devaient vivre : la frontière est là parce qu'on en a besoin, mais tout cela est très poreux.

Notre idée repose vraiment sur cette notion de gagnant-gagnant. Ceux qui sont autour d'une métropole ont à gagner, tout comme la métropole elle-même.

Les situations sont très différentes selon la structuration urbaine d'un département, par exemple. L'impact métropolitain est très différent dans un département constitué autour d'une grande ville et composé seulement de petites villes et dans un département où l'armature urbaine est plus articulée.

À Lyon, nous avons une adéquation département-métropole. À Aix-Marseille-Provence, nous voyons aujourd'hui des réflexions très intéressantes. Quand vous avez une commune à 100 kilomètres du centre de la métropole, l'exercice, même avec la visioconférence, est un peu compliqué. Quand la métropole possède tous les pouvoirs, à l'exemple de la ville de Marseille, dont beaucoup de compétences sont transférées à la métropole, il est intéressant de s'y attarder.

Encore une fois, la métropole existe et c'est très bien. L'idée est qu'avec ces observations, nous regardions, nous parlions, mais à la fin, ce sont les élus qui sont effectivement responsables.

Mme Catherine Di Folco. – Lorsque la métropole de Lyon a été créée, il a fallu considérer qu'il y avait deux entités dans le même département : la métropole et le reste. Le préfet avait alors parlé de « Rhône résiduel » pour nous qui n'étions pas dans la métropole. Vous imaginez le nom, c'est pire qu'*hinterland*. Donc, mesurons nos propos. Heureusement, cela n'a pas duré trop longtemps, car nous, élus, avons réagi en parlant de Rhône rural, de Rhône vert, ce qui était tout de même plus joli.

La métropole de Lyon a un statut particulier puisqu'elle possède la compétence du département. Le problème qui se pose et qui a été soulevé par les maires des communes composant la métropole est qu'ils n'ont pas voix au chapitre, contrairement à l'époque où la métropole était la communauté urbaine de Lyon. Chacun avait alors sa place à l'intérieur de la gouvernance, ce qui n'est plus le cas maintenant et qui soulève un très gros problème de démocratie.

Il faudra un jour ou l'autre se pencher sur cette question très particulière du statut de la métropole de Lyon.

Mme Françoise Gatel, présidente. – On parle souvent de la légitimité de la métropole, qui gère aujourd'hui des budgets considérables. En Bretagne, la métropole de Rennes a un budget quasiment équivalent à

celui de la région et des compétences très importantes. Nous avons beaucoup entendu dire que l'importance de ces compétences et de ce budget légitimerait une élection au suffrage universel direct. Cela existe par le biais du fléchage, il faut le rappeler.

Les propos de Mme Catherine Di Folco sont très intéressants et doivent nous amener à nous interroger. Les communes ne sont pas représentées à la métropole de Lyon en tant que telles...

Mme Catherine Di Folco. – ... voire pire, puisque leurs opposants sont présents, car sur une autre liste. Et voir l'opposant d'un maire siéger à la métropole est ce qu'il y a de plus terrible.

Mme Françoise Gatel, présidente. – Absolument. C'est extrêmement important : comment peut-on avoir une action publique efficace quand il y a l'opposant du maire dans la métropole ? On marche sur la tête. Si nous sommes favorables à un suffrage universel direct, cela veut dire que l'intercommunalité n'est plus un espace de coopération, mais une collectivité, et dans ce cas, *quid* de la pertinence d'une survivance des communes ? Nous avons le choix, pour moi, entre deux modèles : l'un consisterait à dire que les communes sont trop nombreuses, trop petites et que pour être intelligent il faut forcément être très grand. L'intercommunalité devient une collectivité, ce qui est un choix. L'autre choix, privilégié en France, est celui de la coopération : l'intercommunalité est alors l'émanation de la commune. Il est fort heureux que ce ne soit pas l'opposition qui soit représentée à l'intercommunalité. Je trouve intéressant que l'on regarde ça à un moment. Aujourd'hui, l'idée du suffrage universel direct n'est plus trop d'actualité, même pour les grandes associations qui y sont traditionnellement favorables. Choisir entre deux modèles n'est pas gênant, mais il faut être lucide sur le résultat.

Mme Catherine Di Folco. – Le modèle particulier de la métropole de Lyon doit vraiment être étudié. Il faut faire attention à tous les problèmes qui sont posés, que l'on découvre en marchant et qui n'avaient pas été bien étudiés au moment de la loi, notamment par les maires qui composaient à l'époque le Grand Lyon. Je pense que l'on découvre des choses aujourd'hui en termes de fonctionnement qui sont délicates.

Mme Françoise Gatel, présidente. – En effet, la métropole de Lyon n'est pas un EPCI, puisqu'elle a les compétences du département.

Voilà, chers collègues, merci beaucoup pour ces échanges extrêmement stimulants et intéressants. Merci aux collègues pour leur implication, la qualité de nos relations pendant ce rapport, et merci à vous de ne pas avoir été trop bousculés mais juste stimulés.

Autorisez-vous la publication du rapport ?

La délégation autorise à l'unanimité la publication du rapport.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Jeudi 4 février 2021

- *Table ronde* :

Mme Johanna ROLLAND, Présidente de France Urbaine,

Mme Véronique RIQUIER-SAUVAGE, Membre du Conseil économique, social et environnemental, co-auteur du rapport intitulé "Les métropoles : apports et limites pour le territoire".

M. Yann LASNIER, Ancien membre du Conseil économique, social et environnemental, co-auteur du rapport intitulé "Les métropoles : apports et limites pour le territoire".

Jeudi 15 avril 2021

- *Cour des comptes* :

M. Thierry VUGHT, Conseiller Maître, président de la formation inter-juridictions « finances publiques locales »

M. Sébastien DOUMEIX, Rapporteur général de la formation inter-juridictions « Finances publiques locales » à la Cour des comptes,

Mme Sophie PISTONE, Première conseillère à la Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur.

- *Métropole de Brest et communauté de communes « Pays du Centre ouest Bretagne »* :

M. Bertrand UGUEN, Directeur général des services de la métropole de Brest,

Mme Geneviève LE MEUR, Directrice du Pôle d'Équilibre Territorial et Rural du Pays à la communauté de communes du Pays du Centre ouest Bretagne.

Mercredi 12 mai 2021

- *Table ronde avec des universitaires* :

M. Olivier BOUBA-OLGA, professeur des universités en sciences économiques,

M. Gérard-François DUMONT, professeur à l'Université Paris IV-Sorbonne,

M. Pierre VERMEREN, professeur en histoire à l'Université Paris 1-Panthéon Sorbonne.

- *Métropole de Toulouse et communauté de communes « pays des portes de Gascogne »* :

M. Éric ARDOUIN, Directeur général des services de la métropole de Toulouse,

M. Denis TAUPIAC, Président de la communauté de communes du pays des portes de Gascogne,

M. Olivier BOUCHERIE, Directeur du Pôle d'Équilibre Territorial et Rural de la communauté de communes du Pays des portes de Gascogne.

Mercredi 19 mai 2021

- *Institut des Hautes Études des Métropoles* :

M. Jacques GODRON, Président.

Jeudi 27 mai 2021

- *Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales - Direction générale des collectivités locales* :

M. Stanislas BOURRON, directeur général des collectivités locales.

Mercredi 9 juin 2021

M. Jean-Luc MOUDENC, maire de Toulouse, Président de Toulouse métropole, 1^{er} vice-président de France urbaine, Secrétaire générale de France Urbaine, co-présidente de la commission Décentralisation,

M. Sébastien MARTIN, Président de l'Assemblée des Communautés de France,

M. Wilfried SCHWARTZ, Président de Tours métropole.