



... rapport d'information

SUR LA MÉTROPOLE D'AIX-MARSEILLE-PROVENCE

« UNE MÉTROPOLE À LA CROISÉE DES CHEMINS »

L'organisation et le fonctionnement de la métropole d'Aix-Marseille-Provence ont récemment été modifiés en profondeur par la loi dite « 3DS ». Alors que la discussion parlementaire sur ces dispositions n'a pas permis d'en appréhender la pleine mesure et que le plan « Marseille en Grand » commence à déployer ses effets, il apparaît nécessaire de procéder à un **premier point d'étape sur la conduite de cette réforme**.

Après plusieurs mois d'échanges avec les acteurs concernés, les membres de la mission¹ partagent le constat qu'il n'est, aujourd'hui, **nullement question de « détricoter » la réforme qui vient d'être adoptée**.

Toutefois, constatant l'incomplétude d'une réforme constituant le plus petit dénominateur commun entre les acteurs locaux, ils entendent formuler des propositions pour **améliorer le dispositif métropolitain, dans l'objectif d'offrir aux habitants de la métropole l'efficacité nécessaire dans la conduite de l'action publique de proximité**. Ces propositions suivent trois axes :

- **parachever la récente réforme** de la métropole Aix-Marseille-Provence ;
- **accélérer les mesures de rééquilibrage pour la ville de Marseille** afin de conforter la cohérence métropolitaine ;
- **engager une réflexion pour une organisation institutionnelle de la métropole choisie par les acteurs locaux**.

1. UNE MÉTROPOLE AU MILIEU DU GUÉ

A. NÉE D'UNE CRÉATION HEURTÉE, UNE MÉTROPOLE ENCORE INACHEVÉE

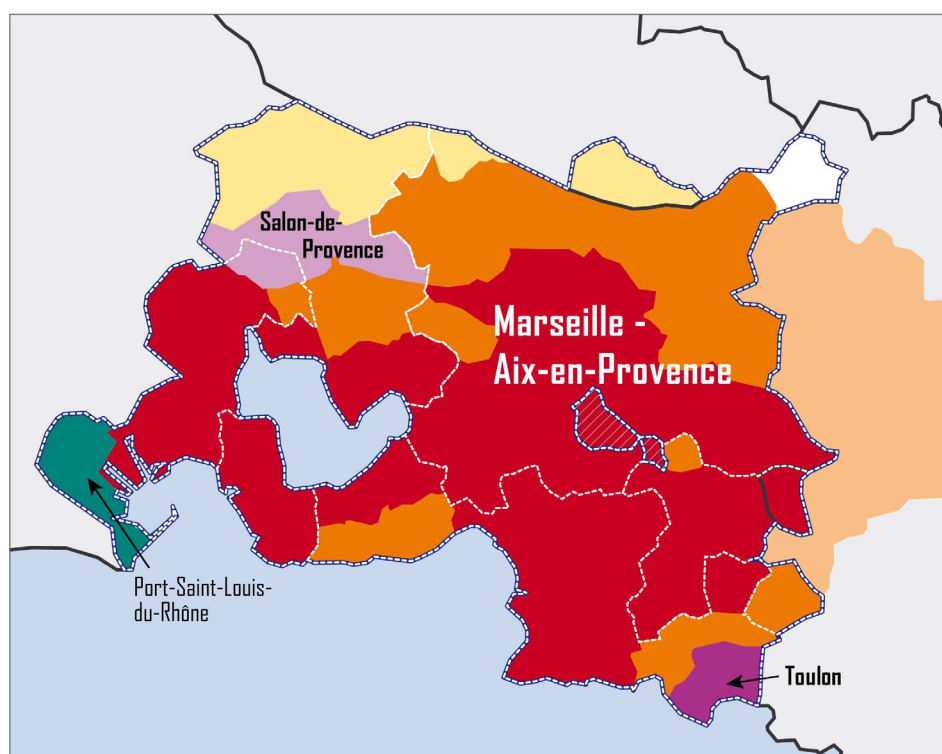
Fruit de multiples compromis législatifs et locaux, la métropole d'Aix-Marseille-Provence a rencontré, dès sa création, des difficultés à faire émerger un projet métropolitain sur son périmètre.

1. Une métropole construite sur une promesse de résorption des déséquilibres et des contrastes existants

Si l'aire urbaine d'Aix-Marseille remplissait les critères objectifs pour prétendre devenir une métropole, il a été constaté dès sa création d'**importants déséquilibres sur son périmètre rendant l'enracinement du fait métropolitain plus complexe qu'ailleurs** : un polycentrisme particulièrement affirmé et des dynamiques économiques, démographiques, sociales et culturelles divergentes.

¹ La mission d'information est composée de : [François-Noël Buffet](#) (Les Républicains – Rhône), président de la commission des lois, [Mathieu Darnaud](#) (Les Républicains – Ardèche) et [Françoise Gatel](#) (Union Centriste – Ille-et-Vilaine), rapporteurs, [Guy Benarroche](#) (Écologiste – Solidarité et Territoires – Bouches-du-Rhône), [Agnès Canayer](#) (Les Républicains – Seine-Maritime), [Cécile Cukiernan](#) (Communiste républicain citoyen et écologiste – Loire), [Alain Marc](#) (Les Indépendants – République et Territoires – Aveyron), [Jean-Yves Roux](#) (Rassemblement Démocratique et Social Européen – Alpes de Haute-Provence), [Jean-Pierre Sueur](#) (Socialiste, Écologiste et Républicain – Loiret), et [Dominique Théophile](#) (Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants – Guadeloupe), membres.

Zonage en aires urbaines de la métropole d'Aix-Marseille-Provence



□ Métropole d'Aix-Marseille-Provence

■ EPCI à fiscalité propre de la métropole d'Aix-Marseille-Provence

Les aires d'influence des villes :

Métropole d'Aix-Marseille-Provence

- Communes du grand pôle de Marseille - Aix-en-Provence
- Communes de la couronne du grand pôle de Marseille - Aix-en-Provence
- Communes du grand pôle de Toulon (pour partie)
- Communes du grand pôle de Salon-de-Provence
- Communes du petit pôle de Port-Saint-Louis-du-Rhône
- Communes multipolarisées des grandes aires urbaines (pour partie)
- Communes isolées hors influence des pôles

Hors métropole d'Aix-Marseille-Provence

- Communes du grand pôle de Marseille - Aix-en-Provence hors EPCI à fiscalité propre
- Communes de la couronne du grand pôle de Marseille - Aix-en-Provence

Sources : Ministère de l'Intérieur - DGCL / Insee
Cartographie : DGCL - DESL, avril 2013
© IGN - 2012 / Tous droits réservés

Source : étude d'impact du projet de loi dit « MAPTAM »

En conséquence, il a été prévu dès la genèse de la métropole qu'il serait nécessaire de **bâtir une structure innovante à même « de dépasser les concurrences internes »**¹ au profit d'un projet à destination des citoyens.

2. Une construction particulièrement malaisée

La création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence a pâti d'une opposition des élus locaux assise sur un double rejet : sur la méthode, le projet a pu être considéré comme largement imposé depuis Paris ; sur le fond, il n'était pas assis sur un socle solide et préexistant de coopération intercommunale à l'échelle du futur périmètre métropolitain.

Révéléateur de dissensions locales, le **parcours législatif de la métropole d'Aix-Marseille-Provence a été heurté** et a accouché d'un **objet métropolitain non identifié**, marqué par les caractéristiques suivantes, fruit de trois compromis successifs qui n'ont pas résolu les **difficultés** :

- une **date d'entrée en vigueur** de la réforme repoussée d'un an ;
- la **création d'un échelon déconcentré** de la métropole, les conseils de territoires, **s'étant vu déléguer automatiquement l'exercice de compétences** métropolitaines ;
- la **garantie d'une représentation de l'ensemble des communes** du périmètre au sein du conseil métropolitain aboutissant à instituer un conseil pléthorique ;

¹ Étude d'impact du projet de loi « MAPTAM », p. 50.

- un panier de compétences, dérogoire au régime de droit commun des métropoles.

3. Une métropole qui ne remplissait qu'imparfaitement ses objectifs

Préalablement à l'entrée de la réforme prévue par la loi dite « 3DS », la métropole d'Aix-Marseille-Provence pâtissait de trois principaux défauts.

En premier lieu, la répartition des compétences entre communes et métropole n'a pas permis à cette dernière de s'appropriier pleinement les compétences qui lui étaient dévolues par la loi. Cela se traduit également, pour les citoyens, par une **absence d'intelligibilité de la répartition réelle des compétences et de dynamiques territoriales fortes** au service du développement économique, social et culturel de l'espace métropolitain.

En deuxième lieu, **la permanence de conseils de territoire a rendu difficile l'émergence de la métropole comme entité territoriale** à part entière. Tout en alourdissant le fonctionnement métropolitain, ces instances ont limité le champ de compétences dévolu à la métropole comme les marges de manœuvre financières de celle-ci pour la conduite de ses projets.

En dernier lieu, **la situation financière de la métropole ne permettait pas au territoire de bénéficier d'une capacité d'investissement** à la hauteur de ses besoins. Cette situation posait une contrainte financière majeure pour le développement futur de la métropole.

B. UNE MÉTROPOLE À L'ORGANISATION RÉCEMMENT RÉFORMÉE

1. Un récent renforcement de l'investissement de l'État dans le territoire conditionné, en particulier, à des évolutions de la gouvernance de la métropole

Dans un discours prononcé le 2 septembre 2021 depuis le Pharo, **le président Emmanuel Macron a annoncé le plan « Marseille en Grand » découpé en cinq axes¹ et financé par l'État à hauteur de 1,5 milliard d'euros, dont 1 milliard d'euros fléchés directement sur les transports comprenant 250 millions d'euros de subventions, le reste étant constitué de prêts garantis par l'État.**

Toutefois, comme l'a annoncé le président de la République à la création de ce plan, l'État **« financer[a] à la condition qu'on règle les problèmes d'organisation et de gouvernance » de la ville de Marseille et de la métropole.**

2. Le corollaire : la refonte de l'organisation de la métropole par le législateur en 2022

Pour ce faire, le Premier ministre avait annoncé trois nécessaires évolutions institutionnelles : **« la simplification de la gouvernance métropolitaine, (...) la clarification de la répartition des compétences entre la métropole et les communes membres, et la révision des (...) relations financières » entre les communes membres et la métropole d'AMP.**

En conséquence, lors de l'examen du projet de loi dit « 3DS » la ministre Jacqueline Gourault a proposé, dans le texte initial puis par amendement à l'Assemblée nationale, une nouvelle architecture institutionnelle pour la métropole d'AMP qui s'articule autour de trois axes :

- la **suppression des conseils de territoire**, le conseil de la métropole devant délibérer pour arrêter l'organisation déconcentrée des services au plus tard le 1^{er} juillet 2022 ;
- la **« redescente » de plusieurs compétences dites « de proximité » aux communes membres** : soit en les attribuant en intégralité aux seules communes², soit en

¹ Les axes sont les suivants : répondre à l'urgence, l'éducation, l'emploi, la culture et les mobilités.

² Il s'agirait des compétences suivantes : promotion du tourisme (y compris la création d'offices de tourisme) pour les communes stations de tourisme ainsi que les communes touristiques (ajout des députés), cimetières et sites cinéraires, défense extérieure contre l'incendie (dont le pouvoir de police associé, sur ajout des députés), réseaux de chaleur ou de froid urbains, concessions de plages. Les compétences « valorisation du patrimoine naturel et paysager » et « bornes de recharge électrique de véhicules », initialement « redescendues » aux communes dans l'amendement du Gouvernement, resteraient dévolues à la métropole.

conditionnant leur exercice par la métropole à la reconnaissance d'un intérêt métropolitain¹ ;

- et le renvoi de la redéfinition des relations financières entre la métropole et ses communes membres à une prochaine CLECT, nourrie de deux avis de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur².

2. REDONNER DE L'ÉLAN À LA MÉTROPOLE D'AIX-MARSEILLE-PROVENCE

A. ÉVITER L'ÉCLATEMENT MÉTROPOLITAIN EN COMBINANT MESURES ORGANISATIONNELLES ET RÉÉQUILIBRAGE

1. Parachever la récente réforme de la métropole : premier jalon du renforcement de la cohésion métropolitaine

La réforme souhaitée par le législateur dans le cadre de la loi dite « 3DS » doit permettre de rendre la métropole d'Aix-Marseille-Provence davantage fonctionnelle. Elle doit pour ce faire être **parachevée, sur chacun de ses axes**.

En premier lieu, la mission estime **primordial de stabiliser les compétences respectives des communes et de la métropole afin de permettre leur pleine appropriation** : il appartient au législateur de ne pas modifier à nouveau un cadre de répartition de compétences qu'il vient juste de fixer et à l'État de renforcer son accompagnement dans le déploiement de cette nouvelle répartition. Par ailleurs, en cas de frictions ponctuelles sur la répartition des compétences, la métropole et ses communes membres devraient être incitées à faire plein usage des facultés de délégation prévues par la loi. Enfin, si une définition de l'intérêt métropolitain admise des acteurs est effectivement actée avant le 31 décembre 2022, il conviendra d'en assurer la mise en œuvre rapide.

En deuxième lieu, les acteurs locaux doivent **trouver les voies et moyens d'un retour à la normale au niveau financier**. La CLECT qui se tiendra à l'occasion des nouveaux transferts de compétences doit être l'occasion de redéfinir ces relations : la constitution de nouvelles ressources, comme le recours aux finances du département, constitueraient des palliatifs et doivent être évités. Dès lors, la nécessaire révision des attributions de compensation doit être envisagée dans le cadre global de la conclusion d'un **nouveau pacte financier, sous l'égide de l'État, entre la métropole et ses communes membres**, s'adossant sur un nouveau projet de territoire.

En dernier lieu, la mission estime que **la suppression des conseils de territoire a constitué une indéniable avancée, dont il convient désormais de prendre pleinement acte**. À cette fin, la métropole doit arrêter au plus vite, ainsi que souhaité par le législateur, les contours d'une organisation déconcentrée claire et lisible pour les élus comme pour les citoyens ; l'accompagnement de l'État, dès lors qu'il est sollicité par la métropole pour la conduite d'une telle transition, doit être garanti.

2. Parallèlement, rééquilibrer les territoires pour écarter définitivement tout risque de scission

Si le projet métropolitain aixo-marseillais avait comme objectif assigné par le législateur de « *favoriser l'accroissement et le rééquilibrage de la solidarité financière de territoires aux richesses disparates* »³, les travaux de la mission ont souligné que **cette construction institutionnelle n'a permis, à elle seule, ni d'épuiser les risques d'éclatement ni de rééquilibrer les territoires en son sein**.

¹ Il s'agirait des compétences suivantes : voirie, parcs et aires de stationnement, espaces publics de déplacement urbain, soutien aux activités commerciales et artisanales. En matière d'équipements culturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain, le conseil métropolitain aurait obligation de se prononcer sur la révision du champ de l'intérêt métropolitain.

² Pour plus de précisions voir l'article 181 de la loi dite « 3DS ».

³ Étude d'impact précitée du projet de loi dit « MAPTAM », p. 50.

En conséquence, outre la constitution d'éventuels outils métropolitains de péréquation, **seules des mesures de rééquilibrage ciblées sur la ville de Marseille permettront de garantir, à court comme à long terme, la viabilité de la métropole.**

Si les rapporteurs ne peuvent que se féliciter que Marseille recueille une attention renforcée de l'État au moyen du **plan « Marseille en Grand »**, ils déplorent néanmoins que celle-ci ne s'inscrive pas dans un **cadre mieux défini et associant davantage les élus locaux**. Ils proposent dès lors trois pistes d'amélioration en la matière :

- évaluer régulièrement les mesures du plan pour s'assurer de leur efficacité ;
- instituer rapidement un comité de suivi, associant les élus locaux et l'Etat, du plan « Marseille en Grand » ;
- inscrire le plan dans la durée et envisager son renforcement à mesure que les objectifs de politique publique seront atteints.

C. ENGAGER UNE RÉFLEXION POUR UNE ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DE LA MÉTROPOLE CHOISIE PAR LES ACTEURS LOCAUX

Aucun consensus ne semble se dégager pour l'heure sur le contenu et le calendrier d'une réforme institutionnelle de la métropole. Les paramètres d'une réforme sont toutefois connus et les options évoquées par les personnes auditionnées pourraient chacune constituer en soi une amélioration du fonctionnement de la métropole, dès lors que les élus auront un tel projet en partage. Les membres de la mission soulignent à cet égard que les élus du pays d'Arles qu'ils ont rencontré doivent être entendus dans leur rejet catégorique d'une éventuelle inclusion de leur territoire dans la métropole.

Dès lors, les membres de la mission jugent **prioritaire d'inscrire la nécessaire réflexion sur l'organisation institutionnelle dans le long terme, afin qu'elle soit pleinement choisie par les acteurs locaux** et adossée à un projet de territoire consensuel.

1. Le calendrier : un horizon à moyen terme

Les rapporteurs partagent le constat formulé par l'ensemble des acteurs locaux, élus ou représentants des services de l'État auditionnés qui estiment, au-delà de leurs divergences d'appréciation quant à la réforme institutionnelle devant éventuellement être déployée, **qu'une telle réforme n'est pas à conduire dans l'immédiat.**

Convaincus qu'aucune évolution durable de la métropole d'Aix-Marseille-Provence ne pourra être construite en l'absence de consensus sur un calendrier de réforme, **les membres de la mission alertent les acteurs locaux sur la nécessité de faire émerger un tel calendrier avant d'enclencher les réflexions de fond** et les concertations en la matière.

C'est pourquoi les membres de la mission proposent que **deux échéances rythmant le processus de décision d'une réforme institutionnelle pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence soient fixées :**

- la première sur la **définition d'un calendrier de réforme, si possible avant 2026 ;**
- la seconde sur **l'achèvement d'une éventuelle réforme institutionnelle.**

Ils considèrent également **qu'un calendrier de réforme entièrement lié aux échéances électorales emporterait davantage de risques** politiques et institutionnels que d'avancées concrètes en la matière.

2. La méthode : responsabiliser les acteurs locaux dans la recherche d'un consensus tout en encadrant les processus de décision

La mission estime nécessaire que **la réflexion sur l'évolution institutionnelle de la métropole soit menée, en toute liberté mais en responsabilité, par les élus locaux.** Sans pour autant exclure la nécessité d'un encadrement des processus de décision afin

d'éviter tout immobilisme, une telle philosophie doit être poursuivie dans deux directions complémentaires :

- d'une part, en responsabilisant les acteurs locaux dans l'émergence d'un projet métropolitain adossé à la réalisation de projets communs ;
- d'autre part, en réunissant toutes les conditions nécessaires à ce qu'ils choisissent, de façon consensuelle, l'avenir institutionnel de la métropole.

Ces conditions, au nombre de quatre, consistent en :

- l'établissement d'une méthode de **concertation des élus locaux de l'aire départementale prévoyant des points d'étape réguliers** ;
- l'octroi à **l'État local un rôle d'accompagnateur et de garant de la tenue du calendrier** décidé par les acteurs locaux ;
- l'adossement de la réflexion à une **évaluation objective et actualisée des pistes de réforme** ;
- **et l'association aux discussions des acteurs de la société civile, notamment en matière économique**, pour que le projet institutionnel soit partagé et cohérent avec le projet du territoire.

POUR EN SAVOIR +

- [Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, avis \(Métropole Aix-Marseille-Provence et ses communes membres\), octobre 2022.](#)
- [Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, La métropole d'Aix-Marseille-Provence à Marseille, novembre 2020.](#)
- [Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, Ville de Marseille, octobre 2020.](#)
- [Mission Devenir de la Métropole d'Aix-Marseille-Provence et du Conseil départemental des Bouches-du-Rhône présidée par le préfet Pierre Dartout, rapport au premier ministre, mars 2019.](#)



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Mathieu Darnaud

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
de l'Ardèche



Françoise Gatel

Rapporteur

Sénateur
(Union Centriste)
d'Ille-et-Vilaine

Commission des lois
constitutionnelles,
de législation, du suffrage
universel, du Règlement
et d'administration générale

Pour en savoir plus :

<http://www.senat.fr/rap/r22-191/r22-191.html>

ANNEXE : LISTE DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

PARACHEVER LA RÉCENTE RÉFORME DE LA MÉTROPOLE AIX MARSEILLE PROVENCE	
1	Stabiliser les compétences respectives des communes et de la métropole afin de permettre leur pleine appropriation
	Favoriser l'appropriation par les communes et la métropole de leurs nouvelles compétences
	Renforcer l'accompagnement de l'État dans le déploiement de cette nouvelle répartition
	Inciter la métropole et ses communes membres à faire pleinement usage des facultés de délégation prévues par le législateur
	Mettre en œuvre rapidement un accord sur l'intérêt métropolitain
2	Proposer la conclusion d'un nouveau pacte financier, sous l'égide de l'État, entre la métropole et ses communes membres, s'adossant sur un nouveau projet de territoire
3	Prendre pleinement acte de la suppression des conseils de territoire
	Définir au plus vite une organisation déconcentrée de la métropole claire et lisible pour les élus comme pour les citoyens
	Garantir l'accompagnement de l'État pour la transition de cette organisation et la suppression des conseils de territoire
ACCÉLÉRER LES MESURES DE RÉÉQUILIBRAGE POUR LA VILLE DE MARSEILLE AFIN DE CONFORTER LA COHÉRENCE MÉTROPOLITAINE	
4	Évaluer régulièrement les mesures du plan « Marseille en Grand » pour s'assurer de leur efficacité
5	Instituer rapidement un comité de suivi, associant les élus locaux et l'État, du plan « Marseille en Grand »
6	Inscrire le plan dans la durée et envisager son renforcement à mesure que les objectifs de politique publique seront atteints
7	Garantir l'application de mécanismes de péréquation à l'échelle de la métropole
ENGAGER UNE RÉFLEXION POUR UNE ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DE LA MÉTROPOLE CHOISIE PAR LES ACTEURS LOCAUX	
8	Adosser toute évolution législative future à l'émergence d'un consensus local
9	Faire émerger un calendrier de réforme consensuel parmi les acteurs du dossier, préalable nécessaire à toute évolution, si possible avant 2026
	Prévoir deux échéances enserrant le processus de décision : la première sur la fixation d'un calendrier, si possible avant 2026 ; la seconde sur l'achèvement d'une éventuelle réforme institutionnelle
	Délier le calendrier de réforme des échéances électorales locales

10	Mettre les élus locaux en mesure de trancher parmi les options existantes quant à l'avenir institutionnel de la métropole
	Établir une méthode de concertation des élus locaux de l'aire départementale prévoyant des points d'étape réguliers
	Octroyer à l'Etat local un rôle d'accompagnateur et de garant de la tenue calendrier décidé par les acteurs locaux
	Nourrir la concertation d'une évaluation objective et actualisée des options de réforme
	Associer aux discussions les acteurs de la société civile, notamment en matière économique, pour que le projet institutionnel soit partagé et cohérent avec le projet du territoire