

...le rapport d'information

## MÉTROPOLES : pour de nouvelles dynamiques territoriales

De Mme Françoise GATEL, Présidente de la Délégation aux collectivités territoriales et Sénatrice d'Ille-et-Vilaine (*Union centriste*), Mme Dominique ESTROSI SASSONE, Sénatrice des Alpes-Maritimes (*Les Républicains*), Mme Michelle GRÉAUME, Sénatrice du Nord (*Communiste Républicain Citoyen et Écologiste*) et Mme Sylvie ROBERT, Sénatrice d'Ille-et-Vilaine (*Socialiste, Écologiste et Républicain*).

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

Plusieurs lois territoriales de 2010, 2014 et 2015 ont conduit à la mise en place de **22 métropoles** en France, 19 de droit commun et 3 à statut dérogatoire.

Peut-on tirer un **premier bilan** de ces « intercommunalités XXL »? 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 ont-elles, conformément à l'ambition initiale du législateur, conduit à un développement durable et solidaire 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 Paris<sup>1</sup>, de Lyon<sup>2</sup> et d'Aix-Marseille-Provence n'ont pas été retenues en raison de leur statut particulier).

Ce rapport s'articule autour de **cinq recommandations principales**, dans le but d'étendre le **champ de l'intérêt métropolitain** et de favoriser une **relation gagnant-gagnant** entre les métropoles et leurs territoires voisins.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 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 Guéné 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>).

## 1. L'INTÉRÊT MÉTROPOLITAIN, NOTION CLÉ POUR LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES MÉTROPOLES ET LES COMMUNES, N'EST POURTANT PAS TOUJOURS BIEN IDENTIFIÉ

Six blocs de compétences, énoncés dans le CGCT, sont exercés **de plein droit** par les métropoles, 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. A ces compétences obligatoires s'ajoutent des **compétences facultatives**, dont le périmètre demeure relativement flou et varie selon les métropoles. Citons, par exemple, l'action dans le domaine de la santé.

L'exercice de **certaines** compétences obligatoires de la métropole est subordonné, en l'état actuel des textes, à la reconnaissance de leur **intérêt métropolitain**, c'est-à-dire **d'une plus-value métropolitaine**, par rapport à l'exercice des compétences par les communes-membres. Toutefois, cet intérêt métropolitain est **présumé** : en effet, s'il n'est pas défini par le conseil métropolitain au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du décret prononçant la création de la métropole, la métropole exerce alors **l'intégralité des compétences transférées** (art. 5217-2 CGCT). D'après le rapport de la Cour des comptes, 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* ». Il apparaît ainsi que l'intérêt métropolitain n'a pas toujours été défini et quand il l'a été, cette définition a été le plus souvent arrêtée de manière **empirique, sans réelle vision stratégique**.

Par ailleurs, la **répartition des compétences entre métropoles et communes** peut parfois présenter certaines difficultés. Dans certaines métropoles que le dispositif des **conventions de gestion**, permettant « *d'assurer une transition en atténuant provisoirement les effets des transferts de compétences* » des communes vers les métropoles, ont été **dévoquées**, s'apparentant *de facto* à de véritables **délégations**. Ce constat 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 en outre aux aspirations légitimes des élus locaux à une plus grande **différenciation territoriale**<sup>1</sup>, alors que les métropoles présentent une forte **hétérogénéité** en termes de taille, de poids démographique ou encore de caractéristiques sociales ou économiques. Enfin, l'application du **principe de subsidiarité** implique également d'organiser les politiques publiques à l'échelon le plus proche des citoyens, la commune devant être en principe préférée à l'intercommunalité.

## 2. L'INTÉRÊT MÉTROPOLITAIN DOIT ÊTRE ÉLARGI ET CLAIREMENT DÉFINI POUR PERMETTRE UNE RÉPARTITION EFFICACE DES COMPÉTENCES

Les rapporteurs invitent ainsi à réaffirmer le rôle de la métropole comme un **outil de coopération au service des communes membres**, et donc à **démontrer *in concreto* la plus-value** qu'elle leur apporte. En d'autres termes, l'intérêt métropolitain ne se présume pas, sauf exceptions. **Élargir le champ de l'intérêt métropolitain, tant pour les compétences facultatives qu'obligatoires**, apporterait davantage de **souplesse et d'efficacité** au dispositif de répartition des compétences entre les communes membres et la métropole. Toutefois, les rapporteurs estiment que **la plus-value métropolitaine n'est pas contestable dans le domaine du développement économique**. Celui-ci est donc à exclure de l'élargissement du champ de l'intérêt métropolitain.

---

<sup>1</sup> 94% des élus locaux interrogés dans la consultation conduite par le Sénat en février 2021 sont favorables à une adaptation des compétences communes/intercommunalités en fonction des caractéristiques propres à leur territoire. (cf. rapport n° 640 (2020-2021) « [Projet de loi 4D : les attentes des élus locaux en matière d'efficacité de l'action publique](#) »)

**RECOMMANDATION 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.

Par ailleurs, en l'état actuel des textes, le conseil métropolitain dispose d'un pouvoir souverain d'appréciation afin de déterminer l'intérêt métropolitain. Le rapport estime que cet intérêt mérite d'être précisé par la loi afin de donner un cadre de réflexion uniforme aux métropoles.

**RECOMMANDATION 2** : 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 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.*

### 3. L'ALLIANCE DES TERRITOIRES, OBJECTIF DES MÉTROPOLES FIXÉ PAR LA LOI : UN BILAN 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 s'inscrire dans une logique de solidarité et de partage, et ce au-delà de ses frontières administratives. Les **contrats de réciprocité ville-campagne** et les **contrats de coopération métropolitaine** soulignent la nécessité de sortir de l'image paternaliste d'un « ruissellement » supposé des effets positifs de la métropole sur son hinterland, pour s'intéresser au **bénéfice mutuel** obtenu de leur coopération, dans une logique de **complémentarité**.

Des **bonnes pratiques** - certes encore peu nombreuses - ont été relevées par les rapporteurs, 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 encore l'alimentation. Ces exemples réussis tiennent, selon les rapporteurs, à une **combinaison de facteurs favorables** : une forte volonté politique, portant un projet de territoire et capable de fédérer les acteurs locaux sur le long cours, s'appuyant sur la conviction que ces initiatives sont mutuellement profitables. Le contrat permet alors d'institutionnaliser les relations et de faciliter les contacts.

### 4. UNE MEILLEURE ÉVALUATION DES EFFORTS DES MÉTROPOLES EN FAVEUR DE LA COOPÉRATION PERMETTRA SON ENCOURAGEMENT FINANCIER.

Le 16 janvier 2020, la délégation aux collectivités territoriales rendait public un rapport intitulé « *Les collectivités locales, engagées au service de nos ruralités* ». Il recommandait notamment « *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.*** ».

Vos rapporteurs soulignent :

- que les contrats de relance et de transition énergétiques (CRTE), nouveau cadre contractuel ayant vocation à remplacer la majorité des contrats préexistants, tels que les contrats de ruralité, intègrent déjà un volet « coopération entre les territoires ». Le rapport recommande que ce volet intègre pleinement **la question des relations métropoles-hinterland** ;
- que la recommandation précitée concernant les CPER 2021-2027 a été suivie d'effet, dans la mesure où **la coopération métropole-hinterland figure parmi les objectifs des CPER**. En tout état de cause, **les CPER doivent obligatoirement comporter un volet métropolitain** d'après le CGCT : « *la métropole est associée de plein droit à l'élaboration du contrat de plan conclu avec l'Etat [...], qui comporte un volet spécifique à son territoire.* »

**RECOMMANDATION 3 : Préciser l'obligation** légale assignée aux métropoles et figurant dans la loi MAPTAM de « *concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional* », afin de prévoir explicitement que **le CPER doit comprendre un volet sur la coopération métropoles / territoires voisins**.

**RECOMMANDATION 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**.

Cela permettra de **mesurer objectivement les efforts des métropoles** en faveur des coopérations métropoles-territoires voisins, en quantifiant les moyens humains et financiers investis ainsi que les résultats obtenus.

En écho aux recommandations du précédent rapport de 2020, un encouragement financier est préconisé par les rapporteurs.

**RECOMMANDATION 5 : Bonifier la DGF** pour les métropoles qui développent des coopérations territoriales, **sans conduire à une réduction des crédits** accordés à d'autres collectivités ou EPCI. Cette réflexion pourra, le cas échéant, aboutir au dépôt d'amendements dans le cadre de la prochaine loi de finances.

## LES RAPPORTEURS



[Françoise Gatel](#)

Présidente de la délégation,  
Sénatrice d'Ille-et-Vilaine  
(Union centriste)



[Dominique Estrosi-Sassone](#)

Sénatrice des Alpes-  
Maritimes  
(Les Républicains)



[Michelle Gréaume](#)

Vice-Présidente  
de la délégation,  
Sénatrice du Nord  
(Communiste Républicain  
Citoyen et Écologiste)



[Sylvie ROBERT](#)

Sénatrice d'Ille-et-Vilaine  
(Socialiste, Écologiste et  
Républicain)

Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation : <http://www.senat.fr/commission/decentralisation/index.html>

Lien vers le rapport : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-679-notice.html>