



La tradition jacobine française s'est construite le plus souvent contre les villes. Aujourd'hui, cette situation n'est plus viable sur le plan économique. La France est devenue en grande partie urbaine : 18% du territoire concentre 80% de la population. Conséquence : quand des départements urbains (ex. : le Rhône, le Nord ou les Bouches du Rhône) affichent des densités approchant ou dépassant les 500 habitants par km², des départements ruraux (ex. : la Lozère, la Creuse ou les Hautes-Alpes) atteignent seulement les 20 habitants au km². Si les lois successives sur l'intercommunalité ont fait émerger des pôles urbains importants, la France des villes reste en retrait par rapport aux autres pays européens. La sortie de crise passe donc par un nouvel acte de la décentralisation qui fasse toute leur place aux villes, moteur de la croissance.

Cinquième région du monde en termes de PIB, première en Europe, **l'agglomération parisienne** est cependant confronté à un émiettement institutionnel : l'Ile de France compte 114 intercommunalités et plus de 1200 communes. Les acteurs souhaitent impérativement simplifier ce paysage en créant une intercommunalité métropolitaine ou un pôle métropolitain à l'échelle de ce territoire.

Viennent ensuite **quelques grandes métropoles de niveau européen**. Ces villes bénéficient d'infrastructures de transports internationales, d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche excellents et diversifiés. Elles abritent des organisations internationales, des sièges sociaux de grands groupes et proposent des services de haut niveau aux entreprises. La France a besoin de ses métropoles, phares de l'attractivité de leurs régions et seules en capacité de soutenir la compétition avec les grandes métropoles européennes. Elles doivent donc faire l'objet d'une reconnaissance claire de la part de l'Etat, d'**un statut spécifique** (pouvant inclure exceptionnellement un transfert de tout ou partie des compétences du département lorsque le périmètre de celui-ci se confond avec celui de la métropole).

Notre territoire est riche également de grandes **métropoles régionales**, communautés d'agglomération ou communautés urbaines, qui produisent l'essentiel des richesses, des connaissances et de la création culturelle de leurs territoires tout en devant gérer les problèmes de pauvreté, d'environnement de ségrégation sociale et spatiale. Ces grandes villes doivent pouvoir bénéficier d'**un statut renouvelé plus intégré et plus puissant**.

Mais l'action publique ne peut être efficace sans une qualité de **coopération entre Régions, Départements et Villes**. Dans nos territoires urbains, la coopération institutionnelle privilégiée peut s'organiser autour du couple région-métropole.

Parce que toutes les métropoles sont les lieux où se construiront les réponses à la crise économique, écologique et sociale, l'acte III de la décentralisation doit reconnaître le fait métropolitain.

Aujourd'hui, les grandes métropoles françaises qui ont vocation à peser à l'échelle de l'Europe et du monde, ou à entraîner leur région, ne disposent pas de tous les leviers, politiques et financiers pour jouer ce rôle comme peuvent le faire leurs homologues. Il faut donc doter ces grandes métropoles d'un statut simple, attractif et évolutif selon leurs besoins, leur permettant d'atteindre en termes de compétences, de ressources, de moyens, le niveau requis à l'échelle de l'Europe.

Dans cette perspective, le Président de la République a annoncé sa volonté de doter les grandes villes françaises de nouvelles responsabilités afin qu'elles puissent rivaliser avec les métropoles européennes, et relever les défis de l'emploi, de la transition climatique et de la lutte contre les inégalités. A l'instar de la création des « métropoles d'équilibre » au milieu des années 1960, il faut donc que l'Etat redonne sans ambiguïté un élan volontariste aux grandes villes pour accompagner le redressement du pays, relancer la croissance et garantir les solidarités.

Le Premier ministre a d'ores et déjà annoncé la **volonté du Gouvernement, au nom de l'intérêt national**, de faire évoluer les six intercommunalités de l'aire urbaine marseillaise au sein d'un nouveau statut de « métropole européenne ». **Cette volonté répond aux besoins et aux projets partagés par l'Etat avec les grands territoires métropolitains concentrant des équipements et des fonctions concourant au rayonnement et à l'attractivité nationale** (gare multimodale, port majeur, université, CHU, taille du bassin d'emploi, aéroport international, représentation diplomatique, etc.). Ainsi lorsque l'intérêt national s'impose au vu des critères évoqués, le législateur doit permettre aux grandes agglomérations d'**accéder à un nouveau statut**.

I. Affirmer les faits urbain et métropolitain en construisant un cadre plus ambitieux et plus simple

L'agglomération est un maillon essentiel de l'organisation territoriale. L'amélioration de la performance de nos territoires repose sur la capacité donnée à nos agglomérations de s'organiser, de mieux travailler avec les autres collectivités et, en premier lieu, les régions.

Le paysage de l'organisation territoriale a été profondément marqué depuis trente ans par l'ampleur de la construction intercommunale accélérée par la loi administration territoriale de la République du 6 février 1992 défendue par Pierre Joxe puis par la loi du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Cette construction historique de l'intercommunalité en France doit déboucher aujourd'hui vers une **plus grande liberté des territoires à adapter leur niveau d'intégration aux réalités locales**.

A. Des métropoles aux fonctions stratégiques de niveau européen

1. Une ambition respectueuse des territoires

Pour constituer une réelle valeur ajoutée au système territorial, le statut proposé aux métropoles doit être ambitieux et adaptable aux réalités de chaque territoire. Il doit prendre appui sur les éléments caractéristiques des fonctions métropolitaines, à savoir rassembler des fonctions stratégiques, être un cœur de réseaux, entraîner son territoire, dégager des ressources susceptibles d'être redistribuées, concentrer bassins d'emplois et sièges sociaux de grandes entreprises et d'organismes de coopération internationale.

Les possibilités d'intégration seront différenciées et ouvertes.

- l'**agglomération parisienne** ne doit plus être traitée par voie d'exception mais doit bénéficier d'un cadre institutionnel adapté,
- le **statut de « communauté métropolitaine » est créé par la loi** (en remplacement ou en amendement de l'actuel statut de « métropole ») pour les agglomérations de Lyon, et Marseille avec, dans le cas de Lyon, substitution au département.
- ce **statut de « communauté métropolitaine », est ouvert aux grandes agglomérations** concentrant les fonctions stratégiques **répondant aux besoins exprimés par l'Etat**, évoquées précédemment.

2. Des compétences renforcées pour les métropoles : économie, développement durable, transport et habitat

Les métropoles doivent être renforcées de manière à leur permettre d'atteindre le niveau requis pour compter dans le champ de la compétition européenne et internationale. Elles doivent pouvoir constituer des pôles de développement économique et d'emplois, terreaux de l'innovation et de la croissance dans une économie de la connaissance.

La **communauté métropolitaine** exerce les compétences stratégiques pour le développement de son territoire. Elle n'a pas vocation à exercer les compétences de proximité des communes au-delà de celles des communautés urbaines.

a) Compétence en matière de développement économique

Les « communautés métropolitaines » remplissent des fonctions essentielles de rayonnement et d'attractivité, exercent des missions de promotion du territoire métropolitain, des fonctions opérationnelles pour l'accueil des organisations internationales, des grandes entreprises, des sièges sociaux, pour la structuration de sites économiques métropolitains. Elles interviennent pour le soutien de l'activité industrielle, structurent les bassins d'emploi, soutiennent l'enseignement supérieur, la recherche, l'innovation dans le cadre de stratégies contractualisées avec l'Etat et la Région.

b) Développement territorial durable

Les « communautés métropolitaines » définissent la stratégie de développement urbain durable, et en particulier assurent la cohérence entre urbanisme et déplacements. C'est pourquoi le PLU est à maîtrise d'ouvrage métropolitaine. De même le plan climat territorial est conçu à l'échelle métropolitaine. Les « communauté métropolitaines » auront également une compétence exclusive en matière énergétique et de grands services urbains.

c) Inter modalité des transports collectifs sur le territoire métropolitain

La bonne irrigation du territoire et l'efficacité des systèmes de transport multimodaux sont essentiels pour éviter l'asphyxie automobile des métropoles et garantir leur attractivité économique et résidentielle. De plus, l'impact et l'acceptabilité des taxations carbone dépendront de la capacité à offrir des alternatives efficaces dans le péri urbain.

C'est pourquoi, la « communauté métropolitaine » sera l'**autorité organisatrice de la mobilité et de l'inter modalité** sur son territoire. La qualité d'autorité organisatrice confère la lisibilité et les attributs nécessaires à la définition de la stratégie et à leur mise en œuvre

opérationnelle. Elle ne préjuge pas de la mise en place **d'autres modes de coordination au niveau régional pour traiter des problématiques extra-métropolitaines.**

d) Habitat

Le développement de l'intercommunalité a permis de développer des politiques locales de l'habitat capables d'appréhender la question dans ses nombreux aspects : (mixité sociale, lutte contre l'étalement urbain, parcours résidentiel, etc.). Plusieurs dispositifs sont déjà venus renforcer cette responsabilité pour les agglomérations : délégation des aides à la pierre, PLH, politique foncière.

Les « communautés métropolitaines » doivent pouvoir disposer de moyens d'action élargis en se voyant confier une responsabilité **d'autorité organisatrice de l'habitat sur leur territoire** en partenariat avec les communes et dans le cadre d'une contractualisation directe avec l'Etat, avec décentralisation exclusive de la compétence « logement social » et transfert de la programmation des financements.

e) Aménagement numérique

Championne de l'ADSL, La France est aujourd'hui très en retard dans le développement des infrastructures télécoms très haut débit. Or, dans la compétition des grandes métropoles mondiales, l'attractivité tant économique que résidentielle d'une agglomération dépend de plus en plus de la qualité des infrastructures et services numériques qu'elle offre à ses entreprises, administrations, universités et habitants. La métropole sera l'autorité organisatrice et régulatrice du déploiement des infrastructures télécoms de très haut débit (fibre optique), en veillant à son articulation avec les schémas régional et départemental, et avec le soutien de l'Etat et de l'Europe.

B. Elargir et approfondir le statut de communauté urbaine

Cette reconnaissance de la dynamique métropolitaine devra aller bien au-delà de la création de ces communautés métropolitaines. Pour que la France soit compétitive, c'est l'ensemble des grandes aires urbaines qui doit pouvoir avancer, quels que soient leurs tailles ou leurs degrés actuels d'intégration.

Les communautés d'agglomération qui le souhaitent doivent pouvoir opter pour le statut de communauté urbaine sans critère de seuil de population. Dans le même temps, jusqu'au retour à l'équilibre des comptes publics, et afin de ne pas perturber les mécanismes internes de la DGF, il est proposé de ne pas modifier le mode de calcul de la dotation d'intercommunalité des CA qui accèdent au statut de CU. La seule différence entre ces deux modes d'organisation est un choix politique local qui appartient donc aux élus du territoire.

Les communautés urbaines très intégrées et pesant au sein de leur environnement régional, sans nécessairement pouvoir ou vouloir passer au statut de « communauté métropolitaine », pourront légitimement demander à exercer, via à un appel à compétence, certaines des compétences nouvelles exercées de droit dans ce nouveau statut.

C. Conforter les pôles métropolitains

Les études récentes de la DATAR apportent un regard renouvelé sur la notion de métropole. La fonction métropolitaine ne s'exerce pas sur un territoire fermé, mais dépend au contraire

de l'intensité des relations entretenues avec son territoire proche (grandes villes, villes moyennes, petites villes, territoires ruraux) et les autres agglomérations de France et d'Europe. L'analyse de ces travaux suggère cependant la nécessité de l'existence d'un noyau à forte intégration de fonctions et à population importante. Les métropoles françaises pourraient donc se construire autour de ces noyaux fortement intégrés et ayant adopté soit un statut de **communauté métropolitaine** soit un **statut de communauté urbaine**, associés à un pôle métropolitain pour fédérer autour d'un même projet (ex : SCOT) leurs territoires proches.

D. L'articulation stratégique avec la Région

De nouveaux transferts de compétences en provenance de l'Etat permettent de **renforcer le rôle de la région** : dans le domaine de la santé (régionalisation des agences de santé), politique de l'emploi, maisons de l'emploi, qualification et insertion professionnelle, université (schéma directeur), régionalisation du fonds stratégique d'investissement, etc.

Les compétences structurantes de la Région sont exercées en lien avec les métropoles présentes sur son territoire. La nature même des métropoles fait qu'elles concentrent des masses critiques en matière d'économie, d'enseignement supérieur et de recherche. Cette proximité leur donne une capacité à fédérer et à agir sans équivalent. Ce fait métropolitain doit s'articuler de manière efficace avec l'échelon régional à travers une stratégie claire et partagée, évitant le saupoudrage ou l'empilement de politiques non convergentes sur un même territoire.

De ce fait, l'aménagement du territoire passe par une plus grande prise en compte des spécificités territoriales. La carte des compétences n'est donc pas nécessairement la même sur l'ensemble du territoire. Il est de la responsabilité des élus locaux de définir les cadres de coopérations les plus adaptés dans les domaines stratégiques et structurants.

Une nouvelle génération de contrats entre l'Etat et les collectivités territoriales est nécessaire : les Contrats de Projets Etat Territoires, qui remplaceront les Contrats de Projets Etat Région et incluront nécessairement un volet métropolitain.

Ce projet n'est pas celui du conseil régional, ni un document prescriptif, mais un schéma concerté, partagé, fruit d'une co-production entre les exécutifs locaux, qui participeront à son élaboration, sa signature, sa mise en œuvre et son évaluation.

Ainsi, les différents documents stratégiques régionaux, concernant l'aménagement du territoire (SRADT), le développement économique (SRDE), l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation (SESRI), l'aménagement numérique (SCORAN), ..., sont co-construits par la Région et la Métropole et pour leur application sur le territoire de la métropole un document spécifique précise les politiques et leur pilotage

Une « **conférence des exécutifs locaux** » élabore, dans les 6 mois qui suivent les élections régionales, un projet de **pacte de cohérence territoriale** entre la Région, les Départements, la Communauté métropolitaine, les Communautés urbaines et les Communautés d'agglomération situés sur son territoire.

II. La nécessité du suffrage universel direct

Le Président de la République a souhaité aller vers l'élection des conseillers communautaires en même temps que les conseillers municipaux. Il est impératif de répondre au vice démocratique inhérent à l'existence de grandes agglomérations en charge aujourd'hui d'enjeux de la vie quotidienne et levant l'impôt, mais dont les membres de leurs assemblées restent désignés au second degré.

Les agglomérations, comme les collectivités territoriales dans leur ensemble, sont aujourd'hui face à une **occasion d'évolution institutionnelle historique**. La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions engageait une phase de décentralisation sans précédent. Ce mouvement, ouvert **il y a 30 ans**, doit être parachevé. **Il ne peut donc constituer une simple mise à niveau de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales**. Il est donc proposé de doter les « Communautés métropolitaines » d'un statut particulier, au sens de l'article 72-1 de la Constitution, et de faire élire ses représentants au suffrage universel direct.

Le mode de scrutin applicable aux « communautés métropolitaines » doit **rapprocher celles-ci du citoyen sans ignorer les territoires**. La perspective d'une élection au suffrage universel direct nécessite donc de définir un **équilibre entre représentation démographique et territoriale**.

En termes de gouvernance, les communes devront voir leur place au sein de la « communauté métropolitaine » réaffirmée par l'obligation institutionnelle d'une assemblée des Maires qui serait consultée avant les délibérations du Conseil. Par ailleurs, les fonctions de président de la « communauté métropolitaine » et de maire d'une commune membre ne doivent pas être exclusives l'une de l'autre.

Ce mode de scrutin et de gouvernance pourra également être étendu aux communautés urbaines actuelles et aux communautés d'agglomération qui auront fait le choix d'adopter le statut de communauté urbaine avec la disparition du seuil.

La légitimité du suffrage universel direct, pour les agglomérations, doit être la conséquence d'un statut renforcé et non son préalable. Le calendrier de sa mise en œuvre ne pourra pas être un motif pour différer la prise en compte institutionnelle du fait métropolitain ; ces deux actes doivent prendre place dans le cadre du mandat présidentiel mais pas nécessairement simultanément.