



Семен Савицкий / AdobeStock.com

GOVERNANCE

Mars 2022 • www.institutparisregion.fr

PARIS, LYON, MARSEILLE : MODES DE GOUVERNANCE ET PERSPECTIVES POUR LES TROIS MÉTROPOLES À STATUT PARTICULIER

2014

PROMULGATION DE LA LOI MPTAM SUR L’AFFIRMATION DES MÉTROPOLES

22

AGGLOMÉRATIONS AVEC LE STATUT DE MÉTROPOLE EN FRANCE

3

MÉTROPOLES À STATUT PARTICULIER

10 millions

D’HABITANTS AU TOTAL DANS CES TROIS MÉTROPOLES

EN FRANCE, LES MÉTROPOLES SONT DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE (EPCI). LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS, CELLE DE LYON ET CELLE DE MARSEILLE BÉNÉFICIENT D’UN STATUT PARTICULIER, QUI TIENT NOTAMMENT À L’EXISTENCE D’UNE ENTITÉ INTERMÉDIAIRE ENTRE LES COMMUNES ET LA MÉTROPOLE : LES TERRITOIRES. COMMENT FONCTIONNENT CES ARCHITECTURES D’ACTEURS COMPLEXES ? QUELLES ÉVOLUTIONS PEUT SUGGÉRER L’ÉTUDE COMPARATIVE DE CES TROIS MODÈLES ?

La Métropole du Grand Paris (MGP) et la Métropole Aix-Marseille-Provence (AMP) sont des créations très récentes. Elles sont nées le 1^{er} janvier 2016, en application de la loi Maptam¹, dans des contextes de fortes contestations des élus locaux. La Métropole du Grand Lyon est le fruit d’un consensus, sur un territoire, qui, depuis 1969, avait déjà connu plusieurs décennies d’intégration intercommunale au sein d’une communauté urbaine. Cette métropole a remplacé, sur son périmètre, le conseil départemental du Rhône, et constitue une véritable collectivité territoriale et non un simple EPCI. Le périmètre de la MGP a été défini en agglomérant la Ville de Paris, jusqu’alors isolée, et les communes des départements de petite couronne, où peu d’EPCI structurés préexistaient. La Métropole AMP résulte, quant à elle, de la fusion de six intercommunalités déjà fonctionnelles, aux niveaux d’intégration variables.

À CHAQUE MÉTROPOLE SA GÉOPOLITIQUE LOCALE

Systèmes institutionnels à trois niveaux

L’organe délibérant d’une métropole est le conseil métropolitain, où tous les conseillers siègent. L’exécutif est concentré dans le Bureau, composé du président de la métropole, de ses vice-présidents et éventuellement de conseillers délégués. Si les trois métropoles à statut particulier ont pour point commun de faire place à des territoires intermédiaires, les liens qu’elles entretiennent avec eux sont de natures très différentes.

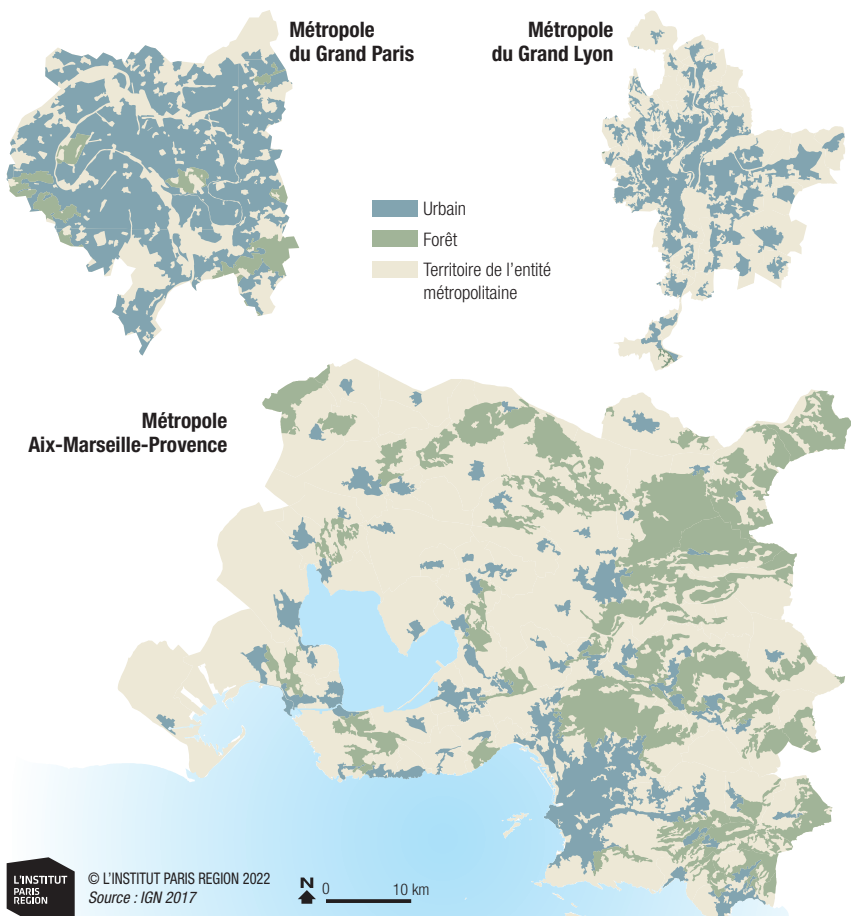
Le Conseil de la MGP est composé de 208 élus. Le Bureau compte 20 vice-présidents et 23 conseillers délégués. La Métropole est divisée en 12 territoires – Paris et les 11 Établissements publics territoriaux (EPT), assimilés à des syndicats de communes et ayant donc une personnalité juridique. Les EPT reprennent partiellement les périmètres des intercommunalités préexistantes, le cas échéant, et sont chacun dotés d'un conseil de territoire, composé de droit par les conseillers métropolitains des communes appartenant à l'EPT et d'autres conseillers élus par les conseils municipaux.

Le président de la Métropole AMP dirige un conseil composé de 240 conseillers métropolitains. Le bureau concentre 20 vice-présidents élus au sein du conseil, 6 vice-présidents de droit et 10 conseillers métropolitains avec délégation. Ces vice-présidents de droit sont, jusqu'en 2022, les présidents des six

divisions territoriales d'AMP, appelées Conseils de territoire (CT), qui correspondent aux intercommunalités préexistantes. Celles-ci ont perdu leur personnalité juridique mais ont été maintenues dans leurs périmètres antérieurs et ont conservé, avant le renouvellement électoral de 2020, leurs élus intercommunaux issus du scrutin de 2014. Aujourd'hui, les CT sont composés des conseillers métropolitains élus dans les communes incluses dans leur périmètre et apparaissent comme des échelons déconcentrés de la Métropole. Ils ont le double rôle d'exercer des compétences de proximité déléguées par la Métropole et d'être une instance consultative. La loi dite « 3DS² », adoptée en février 2022, prévoit leur suppression et le partage de leurs attributions entre les niveaux métropolitains et communaux.

Les 150 conseillers métropolitains du Grand Lyon ont la particularité d'être désignés au suffrage universel direct dans une élection indépendante des municipales (alors que la MGP et AMP voient, comme toutes les intercommunalités, l'application du mode de scrutin par « fléchage »³). La collectivité territoriale du Grand Lyon est dotée d'une commission permanente, composée du président, de 23 vice-présidents et de 40 conseillers métropolitains sans délégation. Le territoire de la Métropole est divisé en 10 Conférences territoriales des maires (CTM), dont les périmètres sont fixés par délibération du conseil. Les CTM n'ont pas de compétences : ce sont des instances de concertation présentées comme des lieux d'échange et de réflexion entre les communes et la Métropole, et des espaces de consultation sur les projets locaux. Chaque CTM réunit les maires des communes de son périmètre et élit un président en son sein.

Des contextes territoriaux distincts



Note : Pour des questions d'homogénéité de représentation la base de données ROUTE 500® de l'IGN a été choisie. Cette base représente les zones d'occupation du sol en France en trois postes : bâti (habitat), forêt, eau.

	Métropole du Grand Paris	Métropole Aix-Marseille-Provence	Métropole du Grand Lyon
Territoire	814 km ²	3 150 km ²	538 km ²
Population	7,2 M	1,85 M	1,4 M
Densité	8,7 k hab/km ²	0,6 k hab/km ²	2,6 k hab/km ²
Nombre de communes	131	92	59

Équilibres politiques

Les histoires propres aux métropoles et les contextes politiques spécifiques influent sur l'architecture des systèmes institutionnels, mais également sur les manières de les faire fonctionner. À cet égard, les trois exemples étudiés révèlent des modes de gouvernement – internes aux métropoles et dans leurs liens aux territoires – bien distincts.

Présidée par Patrick Ollier (maire LR de Rueil-Malmaison et vice-président d'EPT), la MGP a une majorité de droite et de centre droit au sein de laquelle, toutefois, la vision de l'organisation métropolitaine et de ses rapports avec les autres acteurs institutionnels (communes, EPT et Région) n'apparaît pas unifiée. L'exécutif de la Métropole parisienne intègre l'ensemble des sensibilités politiques, et tous les territoires sont représentés de manière relativement équilibrée, dans une volonté de respect de la diversité et de recherche d'un consensus trans-partisan. La première vice-présidente est d'ailleurs la maire (PS) de Paris, Anne Hidalgo.

Au contraire, la présidente d'AMP, Martine Vassal (LR), est la cheffe de l'opposition au conseil municipal de la ville-centre, dirigée par Benoit Payan (PS). La présidente est également conseillère du

territoire Marseille Provence, maire d'arrondissement à Marseille et présidente du conseil départemental des Bouches-du-Rhône. Si la droite est la plus représentée dans le conseil métropolitain, il n'y a qu'au sein du bureau qu'elle dispose d'une majorité écrasante. La représentation des territoires ne vise pas non plus l'équilibre : emblématique est la situation des communes du Pays de Martigues, qui ne bénéficient que d'un représentant dans l'exécutif – le président du CT (lequel est, en cette qualité, vice-président de droit de la Métropole).

Troisième modèle, dans le Grand Lyon, la Métropole et la ville-centre sont alignées politiquement, derrière une majorité écologiste. Toutefois, le président, Bruno Bernard (EELV), a été élu en fusionnant sa liste avec celles de la gauche toutes nuances confondues : sa majorité ne repose donc pas que sur ses propres élus, tandis que c'est le cas pour le maire de Lyon, Grégory Doucet (EELV). Autre spécificité, les conseillers métropolitains étant élus lors d'un scrutin indépendant, ils n'ont pas forcément de mandat municipal, ce qui est le cas du tiers des conseillers de la majorité. Les nuances de la majorité métropolitaine n'ont remporté qu'un faible nombre de municipalités sur le périmètre de la Métropole, alors qu'historiquement l'exécutif du Grand Lyon s'appuyait sur ses petites communes et leurs maires peu politisés.

DES MÉTROPOLIS PLUS OU MOINS INTÉGRÉES

Les trois métropoles présentent des niveaux d'intégration variables, qui peuvent être mis en évidence par l'étude de l'exercice effectif des compétences, de la gouvernance et du positionnement territorial des opérateurs et des outils techniques de mise en œuvre, mais aussi des mécanismes et des choix en matière de finances.

Quelle répartition des compétences ?
(voir tableau et note de lecture ci-dessous)

Syndicats techniques, opérateurs de la mobilité et de l'aménagement

Au contraire du Grand Lyon, la MGP et la Métropole AMP apparaissent relativement peu intégrées, mais avec des configurations d'acteurs différentes. Dans le Grand Paris, des syndicats techniques très puissants, indépendants de la Métropole, assument des compétences majeures sur des périmètres distincts les uns des autres, mais tous concentrés sur la petite couronne, éventuellement élargie, et parfois excluant Paris. L'autorité organisatrice de la mobilité est régionale, cette échelle étant en adéquation avec l'aire métropolitaine fonctionnelle.

À Marseille, une majorité de petits syndicats exercent des compétences secondaires et opèrent plutôt à une échelle infra-métropolitaine. Leurs périmètres ne sont toutefois pas limités par les frontières d'AMP, puisque de nombreux syndicats interviennent sur des territoires à cheval entre la Métropole et les EPCI couvrant la partie occidentale des Bouches-du-Rhône. La Métropole est l'autorité organisatrice de la mobilité mais délègue à plusieurs opérateurs, suivant les contours des six intercommunalités agglomérées en 2016.

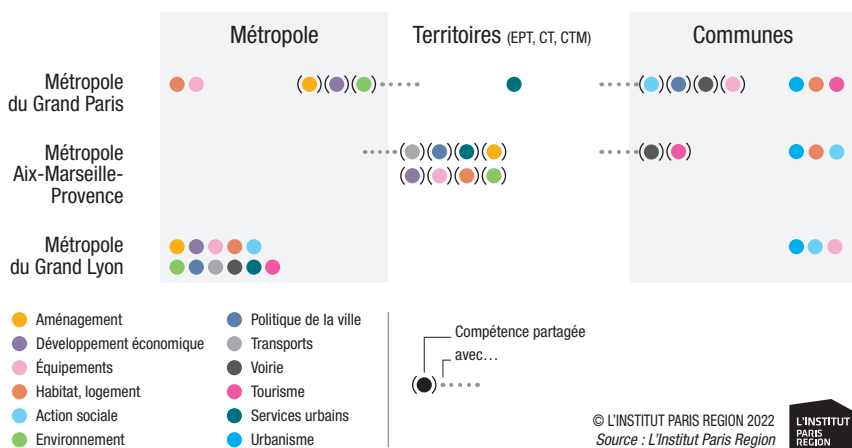
Dans le Grand Lyon, le maillage des syndicats indique un bon niveau d'intégration dans la mesure où ils font peu cohabiter les communes membres et non membres de la Métropole. Cela s'explique par l'ancienneté du processus d'intégration intercommunale de la zone. Lorsque le périmètre de mise en œuvre d'une compétence déléguée dépasse celui de la Métropole, celle-ci reste néanmoins l'entité majoritaire dans la gouvernance, ce qui indique que ces dépassements géographiques ne traduisent pas la prégnance d'une échelle supérieure à la Métropole, mais, au contraire, un rayonnement de celle-ci. Le cas du Syndicat des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) le confirme : au sein de l'autorité organisatrice de la mobilité, les représentants de la Métropole sont largement

Note de lecture

L'analyse de la répartition des compétences entre les différents niveaux composant un ensemble métropolitain nécessite une part d'interprétation. Le cadre juridique est pris en compte, mais aussi la réalité de la pratique, que l'on appréhende par l'étude des délibérations et de la communication institutionnelle, et par la compréhension du niveau auquel sont réellement prises les décisions. Les pratiques diffèrent entre les territoires.

Une pastille est positionnée au niveau d'un échelon quand il est décisionnaire prépondérant. Des actions distinctes mais relevant d'un même champ de compétences peuvent être réparties entre deux niveaux. Certaines compétences sont partagées : définition « d'intérêt », transferts, délégations...

La MGP apparaît dotée de grandes compétences d'orientation mais les actions opérationnelles sont essentiellement mises en œuvre par EPT et communes. À Aix-Marseille, les compétences théoriques de la Métropole sont nombreuses mais ont été jusqu'ici déléguées aux CT, qui les exerçaient en articulation avec leurs communes. La forte intégration de la Métropole du Grand Lyon, qui réalise effectivement la grande majorité des actions, est évidente ; les communes conservent des compétences résiduelles de proximité.



majoritaires, malgré un territoire d'intervention qui concerne aussi les communes du Nouveau Rhône⁴ (dont le conseil départemental a d'ailleurs été exclu de la gouvernance du syndicat).

Les opérateurs de l'aménagement et leur gouvernance, ainsi que les périmètres à l'échelle desquels ils interviennent, dénotent eux aussi la hiérarchie entre les acteurs institutionnels et le degré d'autonomie de la métropole. Dans le Grand Lyon, les sociétés d'aménagement sont pilotées par la Métropole ; l'État est absent de leur gouvernance. Au sein de la Métropole AMP, les principaux aménageurs interviennent prioritairement sur le territoire communal de Marseille, bien que la municipalité soit peu représentée dans leur gouvernance, au profit de la Métropole. Deux d'entre eux sont des opérateurs étatiques et ont la charge d'opérations majeures dans la ville-centre. Dans l'agglomération parisienne, les établissements publics d'aménagement, sous la tutelle de l'État, restent des acteurs majeurs (même s'ils sont moins présents sur le périmètre de la MGP que dans les territoires des ex-villes nouvelles, situées à sa périphérie). Paris contrôle les opérateurs sur son territoire mais ouvre progressivement leur gouvernance à la Métropole. En banlieue, les opérateurs locaux historiques sont plutôt du ressort des départements et des communes, bien que la tendance à « l'intercommunalisation » soit à l'œuvre.

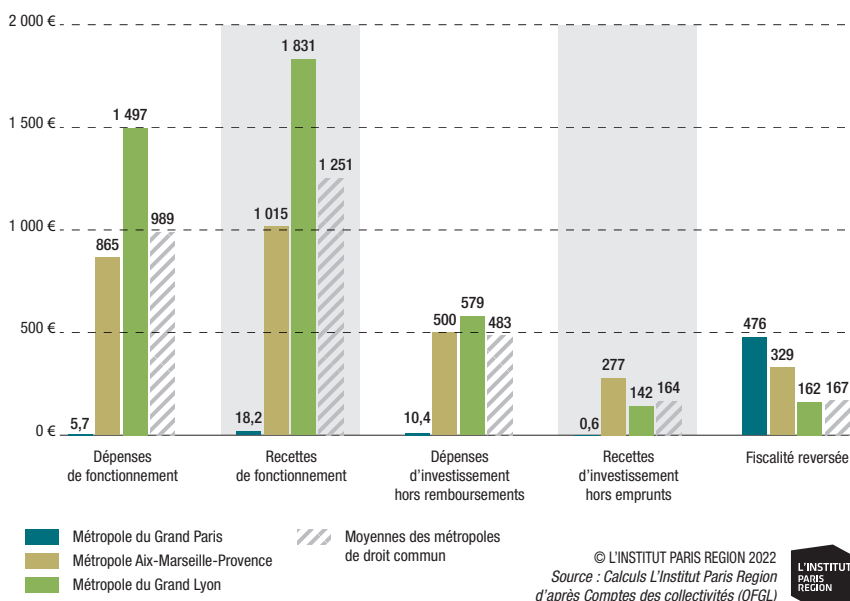
Circuits fiscaux et financiers

Chaque métropole a des relations financières et fiscales avec ses territoires très spécifiques. La MGP reverse 98 % de son budget à ses communes, sous forme d'attributions de compensation (AC), lesquelles financent les EPT *via* le fonds de compensation des charges territoriales (FCCT). Les EPT perçoivent aussi une part de la fiscalité économique, partagée avec la MGP⁵.

Les Conseils de territoire d'AMP étaient, jusqu'en 2022, directement financés par la Métropole : ils recevaient des dotations de gestion du territoire propres à chaque CT en fonction de ses caractéristiques. Ces dotations étaient précisées dans l'État spécial de territoire (EST), volet dédié du budget métropolitain. La Chambre régionale des comptes a souligné que « chaque territoire [était] libre d'utiliser ses dotations comme bon lui semble, sans que la métropole ait un droit de regard sur son utilisation »⁶. En fin d'exercice, le résultat d'exécution de l'EST était reporté de plein droit, mais les dotations de gestion du territoire étaient proposées en fonction des dépenses effectivement réalisées en N-1. D'après le rapport de présentation du compte administratif 2019 de la Métropole AMP, la somme des dotations de gestion locale versées aux CT et des AC versées aux communes représentait près de 65 % du total des dépenses réelles de fonctionnement.

La Métropole du Grand Lyon reçoit plusieurs dotations du fait de son statut départemental et des accords passés avec le Nouveau Rhône lors de la

Comptes des trois métropoles en euros par habitant en 2020



fusion. Les Conférences territoriales des maires n'exercent pas de compétences et ont un statut très différent des CT de Marseille ou EPT du Grand Paris ; elles ne sont donc pas financées à la même hauteur. On leur alloue une enveloppe constituée de deux volets : budgets de proximité et financement de projets s'inscrivant dans l'un des axes stratégiques déterminés par le pacte de cohérence métropolitaine (document rédigé par les maires pour faciliter la coordination entre les communes et la Métropole). Cette enveloppe est allouée pour les cinq ans du mandat et répartie entre les CTM au prorata de leur population. Elle s'élève à 200 millions d'euros au total, soit moins d'un dixième des dépenses de fonctionnement de la métropole en 2019.

HORIZON DES ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES

Le modèle de la MGP révèle un jeu d'acteurs très fragmenté qui, à la fois, voit cohabiter une multiplicité d'entités (collectivités, EPCI, syndicats techniques...) ayant vocation à prendre en charge les enjeux métropolitains et maintient la capacité de décision au niveau communal, avec la captation par celui-ci de la quasi-totalité des ressources financières et la mutualisation des politiques publiques dans le cadre des EPT. La Métropole marseillaise s'affirme, avec des moyens d'action plus importants, dans des domaines comme les services urbains ou les transports. Ces interventions, comme l'illustre également le champ de l'aménagement, cristallisent surtout une conflictualité avec la ville-centre, alors que les communes des différents pôles qui constituent le territoire étendu d'AMP ont continué à bénéficier de marges de manœuvre importantes grâce aux moyens (finances et compétences, y compris dans les périmètres de délégation aux opérateurs) qui étaient jusqu'à maintenant mis à disposition des Conseils de territoire. Dans le Grand Lyon, l'histoire d'une très forte intégration métropolitaine

se poursuit, la Métropole apparaissant quasiment comme un acteur unique. Mais la tradition des consensus locaux⁷ semble avoir été ébranlée par le nouveau mode de scrutin, qui a autonomisé le pouvoir métropolitain de celui des communes, le dispositif des Conférences territoriales des maires ne suffisant pas à rendre effective une gouvernance partagée.

Ces trois modèles sont issus de cadres institutionnels distincts, directement liés aux histoires et aux contextes locaux. La géopolitique semble un déterminant important de la pratique de ces institutions et des formes de régulation qui existent entre elles. Les exemples des EPT dans le Grand Paris et des CT de la Métropole AMP montrent que la forme juridique ne conditionne pas totalement le niveau d'autonomie des organisations de territoires intermédiaires.

Des évolutions apparaissent nécessaires partout. Le financement de la MGP et des EPT repose sur un équilibre voué à être repensé dans un futur proche. La suppression des CT de la Métropole AMP, dont la mise en œuvre politique et technique est encore à faire, a été décidée par le législateur en application de la volonté gouvernementale d'un renforcement de l'échelon métropolitain. Ce type d'échelon intermédiaire peut paraître nécessaire dans des ensembles urbains de grande taille, mais les insuffisances des CTM du modèle lyonnais, évoquées devant le Sénat⁸, illustrent la difficulté à faire vivre des espaces politiques sans compétences et moyens dédiés. L'articulation de ces métropoles avec leurs périphéries, et éventuellement les autres niveaux de collectivités, est également débattue. Une proposition de loi de 2020⁹ présentait la possibilité d'une gouvernance régionale pour le Grand Paris quand, deux ans plus tôt, le projet de fusion de la Métropole AMP avec le département des Bouches-du-Rhône était sérieusement envisagé¹⁰. Les effets-frontières aux interfaces d'un Grand Lyon de petite taille suscitent une intense activité de recherche de cadres de coordination à l'échelle de l'aire métropolitaine fonctionnelle¹¹. ■

Manon Courrègelongue, chargée d'études,
Léo Fauconnet, directeur,
mission Gouvernance

RESSOURCES

- Forum métropolitain du Grand Paris, Apur, L'Institut Paris Region, « Grand Paris, Histoire-Enjeux-Projets, 2000-2021 », décembre 2021.
- Sauques Valentin, L'Institut Paris Region, « Communes, EPT, MGP : État des lieux et enjeux des relations financières dans le cœur d'agglomération », décembre 2021.
- Parnet Christophe, « Du modernisateur au notable : la métropole comme instrument de pouvoir. Étude comparée des constructions métropolitaines de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence », Thèse de doctorat de science politique, Lyon, Université de Lyon, 2021, 536 p.

1. Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014.
2. Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale du 21 février 2022.
3. Zugetta Isabelle et Fauconnet Léo, L'Institut Paris Region, « Chroniques des communes franciliennes », 2020 n° 3, mars 2020.
4. On appelle « Nouveau Rhône » la partie du département 69 située à l'extérieur de la Métropole de Lyon.
5. La MGP perçoit la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et les EPT la cotisation foncière des entreprises.
6. Paragraphe (59) du rapport d'observations définitives, relatif à la Métropole d'Aix-Marseille-Provence, de la Chambre régionale des comptes de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, juin 2020.
7. Parnet Christophe, « La métropole, une affaire d'élus : la mise à distance des citoyens dans la réforme territoriale (2012-2016) », *Participations*, 2020, vol. 2020/1-2, n° 26-27, p. 105-134.
8. Amendement n° 10 à la proposition de loi tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et communautaires présenté par Mme Guillemot et MM. Devinaz et Sueur, séance du 9 mai 2019.
9. Proposition de loi n° 3681 visant à engager une réforme institutionnelle du Grand Paris.
10. Rapport au Premier ministre, Mission Devenir de la Métropole Aix-Marseille-Provence et du Conseil départemental des Bouches-du-Rhône par le préfet Pierre Dartout, mars 2019.
11. Voir notamment les travaux de l'Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, Urbalyon.

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Fouad Awada

DIRECTRICE DE LA COMMUNICATION

Sophie Roquelle

RÉDACTION EN CHEF

Laurène Champalle

MAQUETTE

Jean-Eudes Tilloy

INFOGRAPHIE/CARTOGRAPHIE

Sylvie Castano

MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE

Inès Le Meledo, Julie Sarris

FABRICATION

Sylvie Coulomb

RELATIONS PRESSE

Sandrine Kocki

33 (0)1 77 49 75 78

L'Institut Paris Region

15, rue Falguière
75740 Paris cedex 15
33 (0)1 77 49 77 49

ISSN 2724-928X
ISSN ressource en ligne
2725-6839



institutparisregion.fr

