



HAL
open science

La banalisation du statut de métropole

Bertrand Faure

► **To cite this version:**

Bertrand Faure. La banalisation du statut de métropole. Revue française de droit administratif, 2017, 4, pp.637. <halshs-01809900>

HAL Id: halshs-01809900

<https://shs.hal.science/halshs-01809900v1>

Submitted on 26 Dec 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

LA BANALISATION DU STATUT DE METROPOLE

Bertrand Faure

Professeur à l'Université de Nantes

L'extension du nombre des métropoles de 15 à 22 engage un processus de banalisation du recours à ce statut. Le ressort du processus est double. Banaliser le recours à la métropole c'est d'abord offrir la solution d'une administration concentrée contribuant à coiffer les autorités et les compétences que la décentralisation avait éparpillé à tous les niveaux et créer des conditions plus favorables à la vie économique et sociale. Banaliser le recours à la métropole c'est aussi répondre à la crainte pour beaucoup d'agglomérations de se trouver en retard d'un statut par rapport aux métropoles existantes dans un contexte de rivalités locales historiques. Mais ne pas assigner de limite au nombre des métropoles revient à épuiser l'intérêt même du statut, les unes étant appelées à se mettre en concurrence avec les autres comme centres privilégiés du développement économique. Le processus porte même le danger d'un profond craquement de l'organisation territoriale avec des départements et des régions fragilisées par leu(s)r métropole(s). Tout l'équilibre du corps territorial est l'enjeu du débat.

Au moyen de l'article 70 de la loi du 28 février 2017 la volonté d'un certain nombre d'agglomérations de se doter du statut de métropole sera suivi d'effets. Cet article ne laisse pas survivre intact l'article L.5217-1 CGCT qui fixait les conditions d'accès à ce statut dans sa rédaction issue de la loi du 27 janvier 2014. Il le réécrit partiellement en opérant un élargissement substantiel de ses conditions. Le nouveau résultat est obtenu en deux temps successifs. Le projet de loi initial ajoutait un premier critère complémentaire permettant l'accès au statut de métropole au profit des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants comprenant le chef lieu de région (art. L.5217-1 3°, condition de chef lieu n'étant plus exigée au titre du 1°), critère complémentaire appelé à bénéficier spécialement à Orléans, Toulon, Dijon et Saint-Etienne. En cours d'élaboration de la loi, une initiative de l'Assemblée Nationale rajoutait un critère complémentaire de plus jouant au profit des EPCIFP de plus de 250 000 habitants comprenant le chef lieu de région (devant s'entendre avant la réduction de leur nombre par la loi du 15 janvier 2016 limitant à 12 le nombre des régions métropolitaines) et se trouvant au centre d'une zone d'emplois de 500 000 habitants. Il s'agissait cette fois d'inclure les agglomérations de Tours, Clermont-Ferrand et Metz (art. L.5215-1 4°). Il s'ensuit, avec effet au 1er janvier 2018, que le total des métropoles françaises est porté de 15 à 22¹.

La métropole française connaît un sort paradoxal qui lui fit rencontrer un accueil réservé à ses débuts pour aller désormais vers une liste considérablement allongée. On retient de la loi du 16 décembre 2010, qui inaugure le statut de métropole le réservant aux EPCI à fiscalité propre de plus de 500 000 habitants, une seule illustration par la création de Nice-Côte d'Azur (2012). L'équipement de la

¹ La région d'Ile-de-France est expressément exclu du dispositif légal (art. L.5217-1 alinéa 10) interdisant notamment à la communauté urbaine du Grand Paris-Seine-et-Oise de se transformer en métropole malgré ses 408 000 habitants.

France en métropoles prendra son véritable départ après l'alternance politique de 2012. Ses règles sont révisées par la loi du 27 janvier 2014 à l'effet, notamment, de faciliter sa création par un relâchement mesuré des seuils démographiques en faveur des ensembles de plus de 400 000 habitants au sein d'une zone d'emplois de plus de 650 000 habitants. Dix agglomérations satisfaisant à ces nouvelles conditions sont d'office érigées en métropole par la loi (Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse - 1er janvier 2015 -, Nancy - 1er janvier 2016 -). Trois autres sont organisées sous un statut métropolitain spécial dans chaque cas (Lyon, Paris et Marseille). Avant la loi de février 2017, quinze agglomérations se trouvaient ainsi organisées sous l'intitulé de métropole établissant en réalité des régimes très différenciés : un régime de droit commun pour les onze premières et un régime propre à chacune des trois dernières. Outre ces créations d'office, la loi de janvier 2014 ménage la possibilité d'instituer toute nouvelle métropole de droit commun par volontariat local. Pour cela, l'EPCI à fiscalité propre initial doit former un ensemble de plus de 400 000 habitants intégrant le chef lieu de région ou bien doit se trouver au centre d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants exerçant déjà le bloc des compétences obligatoires des métropoles au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Ce sont ces deux critères qui se sont trouvés élargis et complétés sous l'effet de la loi de février 2017 comme nous l'avons vu plus haut. Selon les règles classiques, l'accord local est exprimé par les deux tiers des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population ou l'inverse. La décision de création de l'établissement procède d'un décret - le cas des 7 nouvelles - et non d'un simple arrêté préfectoral comme généralement requis pour les autres catégories d'EPCI à fiscalité propre.

Il n'est pas inutile de se reporter aux débats qui se déroulèrent dans les deux chambres parlementaires pour essayer de déterminer les problèmes essentiels sur lesquels les conceptions divergentes se firent jour. En effet, l'article 70 ne fût pas voté sans débat. Une bataille fût même livrée sur l'extension du statut de métropole. Elle aura tenu une place non négligeable dans la discussion de la loi qui aura placé cet article 70 sous le signe d'une impossible conciliation entre des conceptions très tranchées touchant à l'amélioration de notre équipement urbain et à l'équilibre du territoire national. L'impression se dégage que l'extension du statut de métropole recherchée par les uns fût repoussée par les autres. Tout le monde n'était en effet pas prêt à admettre l'octroi d'un tel statut à des villes qui avaient pris sur elles de le solliciter directement auprès du Président de la République, du Premier ministre et du ministre chargé des collectivités territoriales. Le texte de l'article L.5217-1 ne fait en vérité qu'habiller cette situation d'espèce. Comme souvent, l'habillage par des critères généraux permet de repousser vers l'abstraction ce qui fût le résultat de démarches individuelles et du favoritisme à tête de l'Etat. Et les discussions parlementaires étaient moins le reflet de conceptions politiques ou doctrinales que de problèmes de vues purement stratégiques révélant ou dénonçant les égoïsmes locaux. La distribution à volonté du statut de métropole est ainsi regardée comme le résultat d'une "improvisation" conduisant au "dynamitage de l'architecture institutionnelle de notre pays" (P.Laurent). Elle échappe à toute "logique" (B.Retailleau) et aboutirait à se demander "pourquoi pas une métropole à Aurillac ou Guéret?"

Deux éléments sont de nature à expliquer la victoire des partisans de la multiplication des métropoles de droit commun. Ils tiennent à l'ambiguïté même de cette institution. D'abord, celle-ci est moins qu'une collectivité territoriale originale, le statut d'élite lié à l'ambition qui avait présidé à sa création et qui aurait justifié son usage restreint lui ayant été refusé par le législateur (I). Ensuite, la métropole est plus qu'un EPCI ordinaire en tant qu'elle exerce comme un bloc unitaire des compétences normalement distribuées à tous les niveaux d'administration territoriale (II).

I. - La perte de son ambition d'origine facilite la banalisation du recours à la métropole

Les propos des parlementaires hostiles à l'extension des métropoles rejoignent une sorte de doctrine officielle non exprimée ouvertement et concevant la métropole comme un statut d'élite concentrant les moyens permettant aux plus grandes agglomérations françaises un rayonnement économique international qui serait inaccessible aux autres. Le droit des collectivités territoriales procède par le biais de la métropole à son *aggiornamento* dans la mondialisation : elle est la traduction juridique de la "ville-monde" (F.Braudel, 1985) conçu comme un pôle de prospérité autonome où se concentrent la population, les richesses, les informations, les compétences stratégiques et vit en réseau avec ses homologues internationales (Frankfort, Zurich, Hong Kong, Los Angeles...). La métropole prenait à peu près cette forme dans les rapports Attali (2008) et Balladur (2009) qui dégageaient leurs solutions pour réviser notre équipement urbain selon une nouvelle rationalité économique et gestionnaire. Soucieux d'écartier les risques de propagation des métropoles, le rapporteur de la loi de 2017 au Sénat, M.Darnaud rappelle la position du rapporteur de la loi du 27 janvier 2014, R.Vandierendonck appelant à réserver ce statut aux seules agglomérations "qui pourront pleinement le mettre en oeuvre au risque d'affaiblir le dispositif par un rayonnement insuffisant" et "d'étouffer les moteurs de la croissance"².

Suivre la genèse et l'évolution de la métropole peut sembler nécessaire à l'intelligence du droit positif. Dans l'esprit des membres du comité Balladur qui en furent les véritables promoteurs, le statut de la métropole devait correspondre à une modernisation de la communauté urbaine réservée à celles d'entre elles "les plus peuplées" (pas moins de 400 000 habitants) où s'organisera mieux la vie économique et sociale. Une liste de 11 est déterminée par volonté de la loi selon une méthode empruntée par la loi du 31 décembre 1966 pour les communautés urbaines, toute nouvelle métropole pouvant s'ajouter par volontariat local après une procédure adéquate³. Mais la métropole imaginée par le rapport Balladur n'est pas seulement pragmatique, elle se veut également démocratique. Elle doit prendre la forme d'une "catégorie de collectivité territoriale à statut particulier" sur le modèle de la collectivité parisienne d'avant 2017 associant l'essentiel des compétences communales et la "totalité" des compétences départementales, tout besoin supplémentaire pouvant être pris en charge sur le fondement de sa compétence générale à statuer dans l'intérêt métropolitain ainsi que le permet le statut de collectivité territoriale. Comme l'avait envisagé le législateur de 1966 avec la communauté urbaine, les communes membres de la métropole sont appelées à disparaître à son profit, ne survivant, sous le nom de "villes", qu'en tant que personne publique spécialisée autour de leurs attributions de proximité. Nécessairement, cette transformation commande l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct - élus toutefois sur les mêmes listes que les conseillers municipaux -⁴.

Mais on sait le caractère limité de la métropole de droit commun adoptée par le législateur de 2010 et de 2014 à l'encontre des propositions du rapport Balladur. Son régime se ressent du renoncement à la qualité de collectivité territoriale, comme du maintien des communes et du département sur son territoire qui accentue sa nature d'établissement public de regroupement. Dès lors, la désagrégation des règles imaginée pour la métropole pouvait faciliter la banalisation de son emploi, la différence avec la communauté urbaine n'apparaissant plus si considérable, sinon pour lui conférer quelques compétences obligatoires supplémentaires.

² M.Darnaud, Rapport Sénat n°82. Le rapport Krattinger-Raffarin, de facture plus conservatrice, proposait de limiter à 8 le nombre des métropoles en raison des menaces que ce statut fait peser sur les départements.

³ Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales - "Il est temps de décider" -, La documentation française, Fayard, mars 2009, p.78.

⁴ Rapport préc. p.79-80. Certains membres avaient manifesté leur préférence pour le maintien de la qualité de collectivité communale avec révision de la Constitution pour permettre à la métropole d'exercer sa tutelle sur leur administration.

Les parlementaires ont beaucoup échangé sur les arguments qui amenaient à rejeter le caractère exceptionnel de la métropole. Ceux-ci relevaient d'un attachement à son statut parfois sans considération quant au fond des choses, même si leurs propos n'étaient pas exempts d'arrière-pensées. Il convenait d'admettre qu'une région française ne pouvait demeurer sans métropole, ce qui allait donner des arguments à Dijon (région Bourgogne-Franche-Comté) et à Orléans (région Centre Val de Loire) pour accéder à ce statut en dépit de leur insuffisance de taille démographique. On avançait en outre qu'elles s'étaient développées inégalement à la périphérie du territoire laissant le centre de la France vide de toute métropole. On allait même revendiquer le bénéfice de ses règles pour des questions "d'image" (M.Vincent) en rapport au seul prestige qui s'attache à sa dénomination, signalant d'ailleurs bien des cas où de simples communautés furent baptisées de son nom sans en prendre le statut ("Chartres Métropole"). Mais les partisans des nouvelles métropoles ne pouvaient manquer de faire sentir la motivation réelle de leur projet: celui-ci s'inscrivait dans un contexte de rivalités locales historiques où la proximité d'une métropole ne devait pas compromettre la vie d'une agglomération voisine qui, dépourvue du même atout statutaire, serait condamnée au déclin. C'est ainsi que la métropolisation d'Orléans explique la sollicitation de Tours pour que la région "marche sur ses deux jambes" (S.Rocrioux), de même que celle de Marseille et Nice a pu motiver celle de Toulon. La région Rhône-Alpes comptera pas moins de quatre métropoles (Lyon, Grenoble, Clermont-Ferrand et Saint-Etienne). Aujourd'hui, Le Havre, Reims, Amiens, Limoges et Angers envisagent de se transformer en métropole. Finalement, aucune agglomération ne veut se trouver en retard d'un statut par crainte d'être mise "hors jeu", de ne pas se trouver destinataire privilégiée des aides d'Etat, des emprunts internationaux, de perdre son aéroport... Mais la plus large extension des métropoles devient contradictoire puisqu'elles se mettent en opposition les unes avec les autres comme centres privilégiés du développement économique destinés à créer la richesse et l'emploi. Le rapport du Conseil d'Etat de 2015 sur "l'action économique des personnes publiques" n'avait pas manqué de souligner cette inquiétude⁵.

II. - La recherche d'une administration concentrée favorise la banalisation du recours à la métropole

Il faut néanmoins exposer le problème dans toute son ampleur indépendamment des positions tactiques qui l'obscurcissent nécessairement dans une discussion parlementaire minée par des problèmes contingents de politique locale. Les nouvelles exigences du développement économique entraînent un vaste mouvement de dé-territorialisation et appellent la mise en place d'un territoire élargi qui rendent caduques les règles de répartition des compétences entre tous les niveaux. Le statut de métropole permet de corriger l'impuissance du système administratif local lié à l'éparpillement des autorités et des compétences. Il apporte un effet de globalisation permettant de faire face aux problèmes dont la solution commande de traiter simultanément la diversité des aspects administratifs et des moyens financiers que la décentralisation a fractionné entre tous les niveaux et qui limite l'horizon de réflexion et d'action des responsables locaux. La métropole crée ainsi des conditions plus favorables à la vie économique et sociale contribuant à coiffer l'ensemble des politiques publiques et leur conférer une meilleure cohérence. Face aux conduites collectives de projets lentes, illisibles et conflictuelles, la métropole présente l'intérêt d'une administration concentrée. Il n'y a ainsi plus à distinguer entre les voies communales, intercommunales et départementales, celles-ci devenant toutes métropolitaines, des solutions analogues s'imposant notamment pour le logement, pour les transports et les aides économiques.

⁵ EDCE, La documentation française, 2015, p.23.

Il est évident qu'à l'encontre des termes de l'article L.5217-1 CGCT qui la définit, la métropole de droit commun ne peut être qualifiée d' "établissement public de coopération intercommunale" parce qu'elle ne relève pas de cette catégorie juridique. La nature de ses compétences efface ce caractère. De manière plus considérable la métropole puise à tous les niveaux d'administration territoriale la somme des compétences utiles à son épanouissement. La structure des compétences métropolitaines posée à l'article L.5217-2 CGCT - toutes d'attribution par abandon du modèle de la collectivité territoriale et souci de l'énumération exhaustive - repose ainsi sur une addition entre des compétences communales, départementales, régionales et étatiques que la métropole exercera elle-même. En bref, elle introduit dans le droit des collectivités territoriales la notion de décideur unique.

Ses compétences communales correspondent à une liste allongée de compétences communautaires, un certain nombre de services et d'activités s'ajoutant aux compétences obligatoires de la communauté urbaine à laquelle, dans la plupart des cas, la métropole s'est substituée (infrastructures de charge des véhicules électriques, gestion et aménagement des gares, espaces publics dédiés aux modes de déplacement urbain, valorisation du patrimoine naturel). Il convient d'ajouter que les transferts ne sont plus circonscrits à "l'intérêt métropolitain" qui s'attache à l'activité ou à l'équipement et deviennent pléniers - exception faite des équipements culturels, socio-éducatifs et sportifs -. Enfin, rien n'empêche le transfert de toute compétence communale nouvelle à la métropole sur le fondement de la procédure ordinaire de l'article L.5211-17 CGCT qui profite à tout "établissement public de coopération intercommunale" puisque telle est la qualification légale donnée de la métropole.

Le gros des compétences départementales est susceptible de transfert à la métropole. La loi énumère neuf groupes de compétences qu'elle peut acquérir totalement ou partiellement après accord avec le département (aides solidarité logement, service départemental d'action sociale, programme départemental d'insertion, soutiens aux jeunes, aux familles en difficulté et aux personnes âgées, équipements sportifs et tourisme, équipement et gestion hors pédagogie des collèges, routes départementales). A défaut d'accord sur au moins trois des groupes, la totalité est transférée de plein droit à la métropole (art. L.5217-2 IV issu de la loi du 7 août 2015).

Selon le même principe d'un accord préalable, la région peut se dessaisir de deux compétences essentielles au profit de la métropole: l'équipement et la gestion hors pédagogie de ses lycées et, totalement ou partiellement, ses moyens de développement économique.

La métropole peut enfin demander à l'Etat qu'il lui délègue un certain nombre de compétences dans le domaine de l'habitat et du logement (aides au logement, réservation de logements, réquisitions, hébergement des personnes en difficulté particulière d'accès au logement, prise en charge des conventions d'utilité sociale, agréments d'aliénation de logements au bénéfice des organismes d'HLM). La propriété et la gestion de grands équipements et infrastructures peuvent également être transférées à la métropole.

L'article L.5217-2 CGCT qui fixe les compétences métropolitaines a été partiellement réécrit et augmenté dans des conditions très détaillées depuis la loi du 16 décembre 2010. Il constitue un document étendu qui fait une très large part à la précision et donne de ces compétences une structure relativement complexe. Il agrège des compétences de plein droit qui sont ses compétences d'origine communale - départementale également à défaut d'accord avec le département - et des compétences facultatives, c'est-à-dire librement transférées, qui sont celles d'origine départementale, régionale et étatique. Dans certains cas les transferts sont pléniers, dans d'autres partiels c'est-à-dire limités à ce qui aura été choisi au sein d'une compétence globale. Les compétences de plein droit relèvent plutôt de la première catégorie, les compétences facultatives de

la seconde. Mais il faut parfois se reporter à l'énoncé même de la compétence pour connaître la solution ("Sans dissociation possible..."). Surtout, l'article distingue entre les compétences transférées et les compétences déléguées, cette distinction paraissant importante pour livrer, sans laisser peser d'équivoque, une vue exacte de l'étendue du pouvoir métropolitain. En effet, seules les premières donnent une autorité propre à la métropole qui devient l'organe titulaire de la compétence dont la collectivité d'origine s'est dessaisie à son profit. L'ordre des compétences s'en trouve modifié dans ce cas.

En revanche, on ne sait ce qu'il en est avec les compétences déléguées. Les hypothèses de compétences déléguées n'ont cessé de se développer en droit des collectivités territoriales. Exceptionnelles au départ⁶, leur champ s'est élargi avec la réforme de la décentralisation de 2004, s'ouvrant notamment au profit des EPCI à fiscalité propre pouvant être habilités, sur leur demande, à exercer des compétences départementales ou régionales (art. 145 alinéa 3, loi 13 août 2004). Face à la généralisation progressive de cette pratique, l'intervention du législateur a fini par rendre licite, de façon générale, toute délégation d'une collectivité à une autre collectivité ou à EPCI à fiscalité propre. La délégation donne lieu à une convention d'exécution entre les deux personnes qui fixe, dans le cadre légal, ses objectifs, ses modalités et sa durée (art. L.1111-8 CGCT issu de la loi du 16 décembre 2010). En fait, les délégations n'ont cessé d'être encouragées par souci de simplification administrative pour mettre fin à des situations d'imbrication des compétences que la décentralisation a exagérément développé. Le procédé de la convention de délégation de compétence ne paraissait pourtant pas seulement inhabituel dans la vie publique mais encore suspect dans la mesure où le titulaire d'une compétence n'en dispose pas comme d'un droit. Il est tenu de l'exercer lui-même sans pouvoir la transmettre. Le Conseil constitutionnel n'a pas tranché dans un sens défavorable dans la mesure où la délégation est prévue par la loi poursuivant un but d'intérêt général: "Aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne s'oppose à ce que de telles conventions aient pour objet d'harmoniser l'action des administrations respectives de l'Etat d'une part et des collectivités territoriales d'autre part, dans l'exercice des compétences qui leur sont dévolues" (Cons. const. n°83-160 DC du 19 juillet 1983, *Convention fiscale avec la Nouvelle-Calédonie*, J.-P.Jarnevic, AJDA 1984 p.28, H.Labayle, JCP 1985-II n°20352, RDP 1986 p.395, note L.Favoreu). On aurait pu penser également que la notion de catégorie de collectivités territoriales eu à souffrir de la pratique généralisée de ces délégations. Il se déduisait de cette notion qu'à chaque niveau les compétences étaient en principe exclusives. Or il n'est plus permis aujourd'hui d'identifier une collectivité à ses compétences, leur exercice réel étant abandonné à la divagation des arrangements locaux par cette pratique des délégations. Pour une collectivité territoriale les compétences qu'elle exerce ne sont plus un trait permettant de la distinguer. Mais cette notion de catégorie de collectivités territoriales, largement jurisprudentielle⁷, est demeurée fragile face aux nécessités des réformes qui auront éliminé toute rigueur dans la présentation qui pouvait être faite de la collectivité territoriale.

Le problème pratique est qu'on ne sait dans quelle mesure ces délégations affectent l'ordre légal des compétences. Leurs effets laissent encore place aux incertitudes inhérentes aux variations de rédaction des lois et à l'absence de solution jurisprudentielle en droit des collectivités territoriales. Une réponse univoque ne s'impose pas. Toutes délégations de l'article L.5217-11 sont appelées à s'exercer "au nom et pour le compte" de la collectivité délégante (délégations du département

⁶ On peut rapporter la loi du 7 juillet 1972 portant création et organisation des régions permettant à ces dernières de réaliser des équipements collectifs présentant un intérêt régional avec l'accord et pour le compte de collectivités territoriales.

⁷ Cons. const. n°82-147 DC du 2 décembre 1982, *Statut DOM*, RDP 1983 p.333, note L.Favoreu, RA 1982 p.620, note R.Etien, RFAP 1983 p.24, note J.-C.Fortier.

lorsque le choix d'un transfert pur et simple n'a pas été fait ou de l'Etat). Elles coïncident avec la théorie du mandat de telle sorte que le délégant devrait garder la maîtrise de sa compétence que le délégataire se borne à exécuter sans impliquer ses ressources, son pouvoir réglementaire, sa responsabilité propres. Le procédé viserait donc à décharger la collectivité délégante d'une partie de sa tâche matérielle par la désignation d'un simple subordonné, d'un "fondé de pouvoir" (Romieu, 1898). Pour autant, il ne paraît pas inconcevable que le délégataire puisse se trouver impliqué dans son autorité et son autonomie. On pourrait même admettre que, si celui-ci agit pour le compte final de la collectivité délégante, il agit provisoirement pour le sien propre comme c'est le cas du délégataire du service public lorsqu'il se voit remis, le temps de l'exécution du contrat, l'exploitation de l'entreprise. La distinction généralement établie entre les délégations de signature et les délégations de pouvoir permet mal de discerner le produit juridique ici livré. Les mots ne dissipent pas les ambiguïtés et pourraient, à l'image du droit des contrats, laisser présager d'un délicat contentieux. La complexité de la répartition des compétences en droit des collectivités territoriales ne se donc résout pas: on aura ajouté à son morcellement habituel "le cloaque des délégations" (Liet-Veaux, 1949, observant la démultiplication de cette pratique au sein de l'administration de l'Etat). On pourrait soutenir que les conventions locales s'attacheront à préciser la loi quant aux effets de ces délégations. Mais la Constitution ne permet pas sans hésiter cette argumentation dans la mesure où elle réserve à la loi seule la réglementation des compétences des collectivités (art. 34 alinéa 10) qui ne sauraient intervenir que pour la compléter ou en assurer l'exécution. En clair, sauf incompétence négative de sa part, le parlement ne peut se dessaisir du rôle de déterminer les effets généraux des délégations qui touchent à la définition même des compétences locales (Cons. const. n°94-358 DC du 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement du territoire*, RFDA 1995 p.780, note B.Mathieu et p.876, note D.Rousseau, RFDC 1995 p.787, note J.Trémeau, RTDSS 1995 p.579, note R.Alfandari).

L'enjeu essentiel qui préside à l'acquisition du statut de métropole tient donc dans toutes ces compétences que la décentralisation avait contribué à éclater à tous les niveaux et que cette institution peut désormais concentrer en son sein fut-ce sous des régimes variables et peu clairs. La métropole pourra alors s'attacher à mieux mobiliser la puissance publique, les ressources juridiques et financières qui vont avec, pour concourir au développement local. Les parlementaires-élus locaux revendiquent ce statut avec l'espoir d'entrer en "dialogue", en "négociation" avec le département, la région et l'Etat, les engagements souscrits donnant en réalité lieu à des effets unilatéraux et durables sur l'aménagement de l'administration locale.

Mais cette orientation ne s'est pas trouvée à l'abri de toute contestation chez ceux qui voyaient dans l'épanouissement métropolitain le risque d'un profond craquement dans l'organisation territoriale. La crainte est que cette organisation ne permette plus de traiter équitablement les affaires publiques. Le développement exclusif que permet le statut de métropole fait surgir des situations de déséquilibre que la législation n'a pas envisagée. Il favorise l'émergence d'un "sous-prolétariat territorial" dans les zones rurales soustraites à l'influence des métropoles et des agglomérations, 20% de la population vivant ainsi "au mauvais endroit" (Rapport Raffarin-Krattinger). Le département du Rhône est contraint de vivre des aides de la métropole de Lyon. Les conseillers départementaux élus dans le périmètre de la métropole gèrent les affaires du département dans sa partie rurale sans que les conseillers départementaux hors métropole ne puissent se prononcer sur les mêmes affaires dans le périmètre de la métropole qui en aura absorbé la gestion par transfert de compétences (P.-Y.Collombat). Plus loin, l'absorption de l'essentiel des compétences départementales par la métropole est regardée comme un processus de dépérissement de cette collectivité, avec menace sur une vaste échelle puisque 25 départements accueilleront les 22 métropoles au 1er janvier 2018. Cette perspective l'affecte d'autant plus précisément qu'elle semble officiellement fondée: le rapport

Balladur préconisait déjà sa disparition au profit de la métropole suggérant une voie dans laquelle le Président de la République semble s'être engagée, non sans hésitations toutefois, à l'occasion de sa campagne électorale⁸, qu'il puisse s'agir d'une suppression partielle sur le périmètre métropolitain ou totale.

La cohabitation entre les métropoles et leur région pourrait mal répondre à la préoccupation d'un développement économique unitaire. Au contraire, elle donnerait à l'action des égoïsmes locaux le moyen de s'exprimer. Les possibilités d'intervention propre à chacune des deux personnes publiques dans ce domaine, qui en commande bien d'autres d'ailleurs (tourisme, équipements, développement durable...), exposent, en effet, aux risques de concurrence, de contradictions, de doubles emplois que les contingences politiques, relationnelles, budgétaires donneront l'occasion de favoriser. L'intérêt général peut s'en trouver engagé dans des conditions aléatoires, les solutions permettant de régler en commun les affaires locales étant toujours demeurées timides (Conférence territoriale de l'action publique, schémas faiblement prescriptifs, collectivité chef de file). Chargé d'analyser les rapports entre les régions et les métropoles, le rapport P.Cohen (23 juin 2015) souligne l'articulation ayant vocation à s'opérer entre le niveau régional stratégique (élaboration des schémas régionaux) et le niveau métropolitain acteur (maîtrise du foncier, équipement urbain, actions de développement). Mais l'absence de clarté suffisante de la répartition des compétences souligné par le rapport annuel du Conseil d'Etat de 2015 pourrait rompre dangereusement cet équilibre⁹. La loi du 7 août 2015 prévoit d'ailleurs la possibilité pour les métropoles d'élaborer leur propre planification "à défaut d'accord" avec leur région. Leur document d'orientation stratégique adopté dans ce cas de figure n'aura guère plus qu'à "prendre en compte" les nécessités du schéma régional (art. L.4251-15 CGCT).

Ainsi qu'on le constate, tout l'équilibre du corps territorial est l'enjeu du débat sur les métropoles. Or, la banalisation du recours à ce statut peut aboutir à des résultats exactement opposés au but qu'elle poursuit du point de vue tant de l'efficacité administrative que de l'unité territoriale. Depuis le début des années 2000, la volonté aigüe de moderniser l'équipement administratif de la France s'est exprimée avec un nouveau style de réforme par "coups de force" qui a trouvé de marquantes illustrations (conseiller territorial, fusion des régions, métropole). Mais l'espérance placée dans ces transformations ne peut aboutir qu'à des résultats très aléatoires si, soucieux de ne pas mécontenter les grands élus locaux, le réformateur condamne leur réalisation à tout arrangement avec eux après les avoir adoptés.

B.Faure

⁸ J.-B.F., "Fondre les départements dans les métropoles", La Gazette des communes, départements et régions, 15 mai 2017, p.10.

⁹ En ce sens, CE rapport annuel 2015, L'action économique des personnes publiques, préc. p.23.