

CONSEIL DE COMMUNAUTE

Lundi 3 avril 2017

Point n° 1 : Cap sur la Métropole : transformation de la communauté d'agglomération en métropole et saisine des conseils municipaux.

Avec notamment les lois MAPTAM - loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles - et NOTRe - loi portant nouvelle organisation territoriale de la République -, la réforme territoriale place les métropoles au cœur d'une politique nationale d'aménagement et de développement reposant sur les fonctions stratégiques exercées par les grandes agglomérations au bénéfice de larges bassins de vie dépassant leurs frontières institutionnelles.

Dans le cadre d'une évolution progressive de l'organisation administrative du territoire national depuis 2010, la Communauté d'Agglomération de Metz Métropole, née en 2002 de la transformation du District de l'Agglomération Messine, a toujours poursuivi, et entend continuer à le faire, sa marche constante vers un horizon lui assurant de conserver son rang naturel au sein de la famille des agglomérations françaises les plus dynamiques et les plus attractives.

Sur ces piliers fédérateurs partagés, la création d'une métropole messine s'impose naturellement au regard d'atouts reconnus permettant d'asseoir un positionnement d'équilibre stratégique au sein de la région Grand Est et d'un portage de nouvelles synergies locales dans un espace européen transfrontalier en mutation.

Un mouvement général traduisant une volonté d'organisation et de renforcement de toutes les grandes intercommunalités

Profitant d'un arsenal législatif porteur d'une progressive mutation du paysage institutionnel du pays qu'accompagne une profonde rationalisation territoriale de l'organisation fonctionnelle de l'Etat, toutes les grandes intercommunalités soucieuses de préserver leur rayonnement et leur attractivité ont engagé un processus d'intégration renforcée.

C'était ainsi l'objectif de notre EPCI qui s'est engagé dès mars 2016 dans une démarche d'évolution statutaire en communauté urbaine, à l'instar de nombreuses autres communautés d'agglomération dont certaines ont depuis vu aboutir leur transformation. C'est le cas, notamment, de Clermont-Ferrand, Orléans et Tours, qui ont rejoint au 1^{er} janvier 2017 les communautés urbaines de Dunkerque, Le Mans, Alençon, Dijon, Arras, le Creusot-Montceau, Saint-Etienne, Angers et Perpignan créées au 1^{er} janvier 2016.

Dans notre nouvelle Région Grand Est, Reims est devenue également communauté urbaine, alors que le Grand Nancy, pour sa part, s'est transformé en Métropole.

A proximité immédiate de notre territoire, la Communauté d'Agglomération de Thionville-Porte de France envisage de fédérer les EPCI à sa périphérie autour d'une vision d'équilibre du territoire susceptible de poser le socle d'un futur pôle urbain du nord mosellan.

Enfin, autour des bassins allant de Longwy à Cattenom, l'idée d'un pôle métropolitain frontalier est apparue récemment avec pour un objectif de cohérence fonctionnelle et l'affichage d'une ambition de devenir un interlocuteur reconnu par les autorités françaises et luxembourgeoises.

A travers ces exemples, le constat s'impose de la perception au niveau national d'une incontournable nécessité de montée en puissance des agglomérations urbaines dans un environnement de compétition accrue entre territoires.

Une Métropole marquant le début d'une ère nouvelle de développement d'une agglomération rayonnante, cohérente et de proximité

En matière de rayonnement, devenir Métropole, c'est être plus fort et plus visible, au bénéfice de tout le territoire et pour tous les habitants, en se donnant les moyens de créer de l'emploi, de développer l'activité économique, de renforcer notre attractivité.

Il s'agit notamment :

- de conforter notre place historique au sein d'une Grande Région européenne extrêmement concurrentielle (Luxembourg, Sarre, Rhénanie-Palatinat) pour fixer la création de richesse et d'emplois sur notre territoire, plutôt qu'au-delà de nos frontières,
- de répondre à un enjeu d'équilibre au sein de la région Grand Est au titre duquel le statut de métropole nous permettra de parler d'égal à égal avec les métropoles strasbourgeoise et nancéenne qui ont déjà franchi le pas, et de participer à l'élaboration du Contrat de Plan,
- de continuer à peser dans des domaines clés, tels que l'économie, la santé, l'enseignement supérieur ou la recherche, défendre les intérêts de nos communes et de leurs habitants,
- de décrocher des financements spécifiques de l'État via le Pacte État/Métropoles et renforcer les coopérations avec les intercommunalités voisines.

Sur le plan de la cohérence, devenir Métropole, c'est rendre plus lisible notre action, en clarifiant la répartition des champs d'intervention entre les différents échelons et en exerçant au niveau le plus pertinent les compétences nécessaires à la réalisation de projets communs.

Le nouveau statut implique un transfert supplémentaire de certaines compétences communales vers la métropole. Il s'agira de définir précisément, avec les élus communautaires et en concertation avec les 44 communes membres, le périmètre de certaines d'entre elles, les conditions de leur transfert, leur mode de gestion et le calendrier de leur mise en œuvre.

Le Pacte Financier et Fiscal de Metz Métropole, approuvé en juin 2016, permet de s'y engager sereinement. Dans un contexte de baisse sans précédent des dotations de l'État, le principe de base de la neutralité financière a été posé afin de limiter l'impact des futurs transferts de compétences et de doter l'EPCI des moyens de leur exercice.

Le calcul des charges transférées relève de la CLECT (Commission Locale d'Evaluation des Charges Transférées) au sein de laquelle chaque commune est représentée.

Au titre de la proximité, devenir Métropole, c'est veiller à être plus proche des citoyens, en articulant force de l'intercommunalité et enracinement dans les communes, et en plaçant le rapprochement et la réactivité au cœur des politiques publiques.

La solidarité et la représentativité des communes continueront à être respectées dans les instances d'arbitrage politique majeures, telle que la Conférence des Maires, ou dans les organes délibérants de l'EPCI.

Prenant appui sur ces acquis, les principes d'une gouvernance de proximité seront posés. En outre, l'exercice des compétences reposera en tant que de besoin sur une territorialisation et une organisation sectorisée de leur mise en œuvre opérationnelle.

Un contexte législatif et institutionnel ouvrant des perspectives supplémentaires d'accompagnement des ambitions et volontés politiques d'affirmation de l'agglomération

Avant l'adoption de la loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, l'article L. 5217-1 du Code général des collectivités territoriales relatif à la création des métropoles disposait que, "au 1^{er} janvier 2015, sont transformés par décret en une métropole les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui forment un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, de plus de 650 000 habitants."

Une telle transformation a concerné (hormis les métropoles à statut spécifique de Paris, Lyon et Marseille) 9 EPCI à fiscalité propre : communautés d'agglomération de Rouen - Elbeuf - Aistreberthe, de Rennes Métropole et de Grenoble Alpes Métropole, communautés urbaines de Strasbourg, Nantes Métropole, de Bordeaux, de Lille Métropole et du Grand Toulouse, Métropole Nice Côte d'Azur (seule métropole créée en application de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010).

Outre ces transformations automatiques, la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 prévoyait la possibilité d'accès au statut de métropole sur la base du volontariat :

- aux EPCI à fiscalité propre formant, à la date de création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants et dans le périmètre duquel se trouve le chef-lieu de région, critères sur lesquels s'est appuyée la communauté d'agglomération de Montpellier pour sa transformation ;
- aux EPCI centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants exerçant, au 27 janvier 2014, les compétences stratégiques et structurantes visées au I de l'article 5217-2 du Code Général des Collectivités Territoriales et justifiant de fonctions de commandement stratégique de l'Etat, de fonctions métropolitaines effectivement exercées sur son territoire, ainsi que d'un rôle en matière d'équilibre du territoire national.

Les communautés urbaines de Brest Métropole Océane et du Grand Nancy, remplissant effectivement ces différentes conditions, ont ainsi pu accéder au nouveau statut métropolitain.

Enfin, au 28 février 2017, la loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain rend désormais possible la création sur initiative locale de métropoles pour les EPCI à fiscalité propre :

- formant, à la date de création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants, critère auquel répondent la communauté urbaine de Saint-Etienne et la communauté d'agglomération de Toulon ;
- centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, comprenant dans leur périmètre le chef-lieu de région, ce qui est le cas des communautés urbaines de Dijon et Orléans ;
- de plus de 250 000 habitants ou comprenant dans leur périmètre, au 31 décembre 2015, le chef-lieu de région, centres d'une zone d'emplois de plus de 500 000 habitants, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, catégorie à laquelle peut se référer, aux côtés des communautés urbaines de Tours et Clermont-Ferrand, notre communauté d'agglomération.

En accédant à ce nouveau statut, Metz Métropole constituerait l'un des 22 nœuds du réseau métropolitain appelé à former un maillage cohérent du territoire national.

Un cadre juridique servant les objectifs de formalisation et de mise en œuvre d'une intégration communautaire renforcée

Sur le plan de la définition juridique, l'article L. 5217-1 du Code Général des Collectivités Territoriales relatif à la création des métropoles indique que "la métropole est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional. Elle valorise les fonctions économiques métropolitaines, ses réseaux de transport et ses ressources universitaires, de recherche et d'innovation, dans un esprit de coopération régionale et interrégionale et avec le souci d'un développement territorial équilibré."

A cet effet, la métropole exerce les compétences prévues à l'article L. 5217-2 du Code Général des Collectivités Territoriales, ainsi que toutes les compétences acquises par l'EPCI antérieurement à sa transformation en métropole.

De fait, les compétences d'une métropole sont très proches de celles d'une communauté urbaine, alors même que les lois MAPTAM et ALUR, mais surtout la loi NOTRe, depuis le 1^{er} janvier 2017, ont déjà transféré aux intercommunalités un très grand nombre de compétences obligatoires supplémentaires.

Néanmoins, l'élargissement des compétences de base d'une métropole se traduit par un exercice enrichi reposant principalement sur un renforcement d'axes stratégiques :

- en matière de développement économique, avec la participation au capital de sociétés de capital-investissement, de financement régionales ou interrégionales, de SEM et d'accélération de transfert de technologie, ainsi que le soutien et la participation au pilotage des pôles de compétitivité ;
- en matière d'aménagement de l'espace, avec les actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager, la constitution de réserves foncières de plein droit, les abris de voyageurs, les créations, aménagement et entretien des espaces publics, et ouvrages accessoires, dédiés à tout mode de déplacement urbain, la participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire, les établissements, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et réseaux de télécommunications ;
- en matière de gestion de services d'intérêt collectif, avec le service public de défense contre l'incendie et la gestion et l'extension de crématoriums, alors que l'intervention sur les cimetières et sites cinéraires relève de leur reconnaissance d'intérêt métropolitain (possible maintien d'une gestion communale pleine et entière) ;
- en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie, l'élaboration et l'adoption du plan climat-air-énergie territorial dont Metz Métropole s'est déjà doté (actualisation à envisager).

Dans ce cadre, l'important travail déjà mené en 2016 pour préparer un passage en communauté urbaine fournit la matière qui permet d'envisager sereinement une transformation directe en métropole au 1^{er} janvier 2018.

Dès lors, la principale évolution en matière de compétences ressort d'une caractérisation du statut métropolitain par l'étendue des délégations possibles par voie conventionnelle :

- au titre d'une obligation réglementaire avec le Département,
- sur la base du volontariat avec la Région ou l'Etat.

Concernant le Département, outre la gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental, ainsi que de leurs dépendances et accessoires, l'exercice portera sur la délégation de tout ou partie d'au moins 3 des 8 groupes de compétences listés à l'article L.5217-2 du CGCT :

- 1 - attribution des aides au titre du Fonds de solidarité pour le logement,
- 2 - missions confiées au service public départemental d'action sociale, soit les missions d'aide en faveur de l'autonomie de vie des personnes en difficultés ;

- 3 - adoption, adaptation et mise en oeuvre du programme départemental d'insertion,
- 4 - aide aux jeunes en difficulté, soit l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, via le Fonds d'aide aux jeunes,
- 5 - actions de prévention spécialisées auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu,
- 6 - actions sociales menées en faveur des personnes âgées ou une partie de ces compétences, à l'exclusion de la prise en charge des prestations légales d'aide sociale qui demeure de la compétence du département,
- 7 - tourisme, culture et construction, exploitation, entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport,
- 8 - construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges.

A compter du décret de création, la métropole dispose d'une période de 2 ans pour finaliser les négociations avec le Département sur les modalités et champ de délégation, l'absence d'accord entraînant le transfert automatique de la totalité des compétences (hors collèges).

Avec la Région, à sa demande ou à celle de la métropole, les accords de délégation pourront porter sur les compétences en matière de développement économique, ou une partie d'entre elles, et sur la compétence en matière de construction, de reconstruction, d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement des lycées.

L'Etat quant à lui peut déléguer à la métropole qui en fait la demande, dès lors qu'elle dispose d'un programme local de l'habitat exécutoire, diverses prérogatives en matière de politique de l'habitat et d'accès au logement. Il peut également transférer à la métropole qui en fait la demande, d'une part, la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures et, d'autre part, la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et la gestion des logements étudiants.

Par ailleurs, la métropole bénéficie de dispositions spécifiques à ce statut telles que :

- l'association à l'élaboration, la révision et la modification des schémas et documents de planification,
- l'association à l'élaboration du contrat de plan,
- l'adhésion possible à des structures de coopération transfrontalière,
- dans le cadre du pacte Etat-Métropoles, la signature de sa déclinaison territoriale (pacte métropolitain d'innovation et contrat de coopération métropolitaine).

Fort d'un ancrage intercommunal récent, mais dont l'enracinement est en perpétuel développement, Metz Métropole disposerait dans le cadre de la formalisation statutaire ainsi posée des outils institutionnels les plus efficaces et les plus actuels pour asseoir son ambition d'intégration communautaire renforcée.

Un processus méthodologique respectant la recherche permanente de consensus au cœur de l'identité communautaire

Sur le plan de la méthode, Metz Métropole poursuivra, en les élargissant aux nouvelles thématiques d'intérêt métropolitain, les démarches et travaux engagés dans la perspective d'une transformation en communauté urbaine dans le respect de l'ADN communautaire fondé sur la transparence et la collaboration étroite avec les communes.

Cette approche s'accompagnera de la mise en place d'une mission de préfiguration en matière de gouvernance et d'organisation métropolitaine à laquelle doit conduire la construction de cette évolution statutaire majeure. Susceptible d'aboutir à une formalisation sous forme de pactes et/ou de chartes, en s'appuyant sur les fondements communautaires de subsidiarité, de solidarité, d'équité et d'efficacité, elle aura pour objectifs :

- de doter l'institution d'une gouvernance adaptée aux enjeux et aux responsabilités corrélatifs d'un statut métropolitain, tant sur le plan de la gouvernance politique que sur un plan de l'organisation administrative, fonctionnelle et opérationnelle reposant sur les sectorisations et territorialisations de l'action publique,
- de définir un cadre pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques métropolitaines renforçant la collaboration entre les communes et l'EPCI et les coopérations entre communes,
- de valoriser les relations entre l'EPCI et ses communes membres, mais aussi entre l'EPCI et ses territoires de coopération.

En outre, la nécessité de redéfinir les modalités d'élaboration et de mise en œuvre des politiques communautaires reposera sur l'extension des compétences de l'EPCI, l'obligation de favoriser les coopérations infra communales et supra intercommunales, l'optimisation des partenariats avec les acteurs socioéconomiques du bassin de vie, le développement de coopération avec les territoires voisins ou plus éloignés, à l'intérieur et au-delà des frontières nationales, le mouvement de mutualisation accrue des équipements et des services à la population et aux usagers du territoire.

Par ailleurs, l'élévation institutionnelle au premier rang de la hiérarchie intercommunale rend d'autant plus indispensable la révision du projet de territoire que celui-ci a vocation initiale à constituer l'essence même de création de cette communauté de destin métropolitain.

Véritable démarche prospective visant à formuler des orientations stratégiques et des objectifs opérationnels pour notre territoire communautaire, - sur les bases de ce qui devait déjà naturellement accompagner la démarche initiée en 2016 de transformation en communauté urbaine -, ce projet métropolitain sera porteur d'une ambition forte alliant attractivité du territoire, haut niveau de services aux habitants et solidarités renforcées entre communes. Il devra ainsi fixer plus particulièrement le cadre d'exercice des compétences communautaires dans un souci essentiel d'efficacité et d'efficience, tout en garantissant le lien de proximité et d'adaptation aux enjeux propres des territoires de coopération qui composent la future métropole.

Commission consultée : Bureau.

Il est donc proposé au Conseil de Communauté l'adoption de la motion suivante :

MOTION

—

Le Conseil,
Les Commissions entendues,

VU la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles,

VU la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République,

VU la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain,

VU le Code Général des Collectivités Territoriales et notamment ses articles L. 5217-1 et L. 5217-2,

CONSIDERANT le caractère stratégique du statut de métropole plaçant leur création au cœur d'une réforme territoriale consacrant la reconnaissance du fait urbain dans le cadre d'une politique nationale d'aménagement et de développement qui repose sur les fonctions stratégiques exercées par les plus grandes agglomérations au bénéfice de larges bassins de vie dépassant leurs frontières institutionnelles,

CONSIDERANT l'élargissement des conditions d'accès au statut de métropole,

CONSIDERANT les perspectives d'envergure qui s'ouvrent pour l'agglomération messine au regard d'une vitalité du territoire dont le statut de métropole permettra d'asseoir un positionnement stratégique au sein de la région Grand Est, - en complément avec l'Eurométropole de Strasbourg et la Métropole du Grand Nancy -, et d'un portage de nouvelles synergies locales dans un espace européen transfrontalier en mutation,

CONSIDERANT l'opportunité de rejoindre le cercle restreint des grandes agglomérations françaises reconnues pour leur exercice des fonctions métropolitaines bénéficiant à un large territoire dépassant les frontières institutionnelles,

CONSIDERANT que les enjeux territoriaux d'une métropole institutionnelle messine portent sur :

- la nécessité de fixer en Lorraine Nord, et non pas au-delà des frontières nationales, les emplois et les revenus issus de la mondialisation des flux économiques et financiers,
- le besoin d'organisation autour de l'agglomération messine de l'espace nord lorrain, afin de compléter harmonieusement une structuration complémentaire du sud lorrain prenant appui sur la Métropole du Grand Nancy, au bénéfice de l'ensemble du sillon lorrain,
- l'obligation pour la région Grand Est de compter en son cœur un sillon lorrain structuré par le couple métropolitain Metz-Nancy,
- l'opportunité pour la France de disposer d'un ancrage territorial de proximité transfrontalière, créateur d'emplois et redistributeur de richesse, pour transcender les défis démographique et économique d'une grande région européenne polycentrique.

CONSIDERANT la perspective d'élaboration d'un Projet Métropolitain porteur d'une ambition forte alliant attractivité du territoire, haut niveau de services aux habitants et solidarités renforcées entre communes et fixant plus particulièrement le cadre d'exercice des compétences communautaires dans un souci essentiel d'efficacité et d'efficience, tout en garantissant le lien de proximité et d'adaptation aux enjeux propres des territoires de coopération qui composent la future métropole,

APPROUVE le projet de la Communauté d'Agglomération de Metz Métropole d'obtenir le statut de métropole,

CHARGE, à cet effet, Monsieur le Président de saisir les maires des 44 communes composant la Communauté d'Agglomération de Metz Métropole aux fins de faire délibérer les conseils municipaux, dans les conditions de majorité requise, sur l'adoption par Décret du statut de métropole au sens de l'article L.5217-1 du Code Général des Collectivités Territoriales,

AUTORISE Monsieur le Président, dès les conditions de majorité remplies, à prendre acte des délibérations communales et à solliciter sur ces bases Monsieur le Préfet de la Moselle - représentant

de l'Etat dans le Département -, pour obtenir le Décret de création de la métropole au 1^{er} janvier 2018 par transformation de la Communauté d'Agglomération de Metz Métropole.