

**BUREAU DU 24 SEPTEMBRE 2015**

Rapporteur : Madame le Président

Thématique : Métropole

Objet : Demande de création d'une métropole Aix Pays d'Aix

Avis du Bureau

Mes Chers Collègues,

Le présent rapport a pour objet de soumettre aux élus du bureau de la Communauté du Pays d'Aix la décision de formuler auprès de Monsieur le Préfet du Département des Bouches-du-Rhône une demande de création d'une métropole de droit commun Aix Pays d'Aix. Il y est ainsi exposé les arguments et atouts réunis par le territoire et le bassin d'emplois majeur qu'il abrite pour fonder cette démarche.

Le périmètre est aujourd'hui défini par les 36 communes membres de la Communauté du Pays d'Aix. Sa population a été portée à 414 756 habitants après surclassement en application de l'article 88 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, modifié par l'article 26 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Elle dépasse donc le seuil de 400 000 habitants fixé par la loi N° 2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Ce périmètre peut néanmoins évoluer en fonction des demandes d'adhésion d'autres intercommunalités voisines dans les Bouches-du-Rhône ou les départements limitrophes qui le souhaitent, dans le respect de la continuité territoriale. Ces demandes ne feraient alors que renforcer la convergence des critères nécessaires à la création de cette métropole.

## Exposé des motifs :

Afin d'offrir d'autres formes de coopération intercommunale, **la loi du 16 décembre 2010 a créé le statut de métropole et de pôle métropolitain**, affirmant ainsi le rôle des grandes agglomérations comme moteurs de la croissance et de l'attractivité du territoire. Si, pour une grande agglomération, le cadre de la métropole proposait une gouvernance très intégrée, celui du pôle métropolitain permettait de favoriser, à une échelle plus large, une coopération entre territoires urbains.

Conformément à ce texte, huit intercommunalités du département des Bouches-du-Rhône s'étaient engagées dans une démarche volontaire de coopération intercommunautaire nouvelle pour porter ensemble des projets communs et des actions utiles au développement de leurs territoires et à l'avenir de leurs populations dans le cadre d'un pôle métropolitain, conformément à leur déclaration du 7 janvier 2011. Seule, la communauté urbaine de Marseille, initialement favorable au projet, n'avait pas adhéré à la démarche. La pertinence de la création d'un pôle métropolitain avait d'ailleurs fait l'objet d'une orientation du préfet des Bouches-du-Rhône en marge du Schéma Départemental de Coopération Intercommunale des Bouches-du-Rhône présenté à la CDCI du 22 avril 2011.

Par délibération 2012\_A178, le conseil de Communauté du Pays d'Aix réuni le 29 novembre 2012 avait approuvé le principe de la constitution du pôle métropolitain « Pôle de Coordinations Provence 13 » associant :

- la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix-en-Provence
- la Communauté d'Agglomération Agglopôle Provence
- la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Etoile
- le Syndicat d'Agglomération Nouvelle Ouest Provence
- la Communauté d'Agglomération Arles Crau Camargue Montagnette
- la Communauté d'Agglomération du Pays de Martigues
- la Communauté de Communes Rhône Alpilles Durance
- la Communauté de Communes de la Vallée des Baux Alpilles.

Le conseil avait également adopté les statuts prévoyant à l'article 5 que « Les actions du pôle métropolitain s'inscrivent dans le cadre de l'article L.5731-1 du code général des collectivités territoriales dans les domaines de la coordination de l'action économique, de la promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur, de la coordination des schémas de cohérence territoriale, dont le périmètre est identique à celui des établissements publics de coopération intercommunale qui composent le pôle, et du développement des infrastructures et des services de transport au sens des articles L. 1231-10 à L 1231-13 du code des transports, afin de promouvoir un développement durable du pôle métropolitain et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire. »

Le pôle métropolitain prenait la forme d'un syndicat mixte prévu par les articles L 5731-1 à L 5731-3 du code général des collectivités territoriales. Le processus de création devait être entériné par arrêté préfectoral après consultation des conseils généraux et du conseil régional concernés. La procédure pouvait alors être déclenchée à partir de délibérations concordantes des établissements publics de coopération intercommunale.

Le changement d'orientation décidé par le gouvernement pour engager une réforme territoriale différente n'a pas permis de mener la démarche à son terme. Ainsi, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), en remettant en cause le principe de la coopération métropolitaine, a imposé à six des neuf intercommunalités des Bouches-du-Rhône de fusionner dans le cadre d'une métropole à statut dérogatoire dénommée Aix Marseille Provence.

Face à l'obstination manifeste du gouvernement d'imposer la création de cette métropole à marche forcée et d'ignorer les spécificités de ce territoire, les élus des Bouches-du-Rhône se sont farouchement opposés à la création de la métropole d'Aix Marseille Provence et continuent de le faire.

Contraint par la force et la pertinence des objections des élus des Bouches-du-Rhône, et en particulier l'opposition de 113 maires sur les 119 que compte le département, l'État s'est résigné à modifier le régime de la métropole d'Aix Marseille Provence à l'occasion de la conception de la loi NOTRe promulguée le 7 août 2015.

Si, sous l'impulsion des nombreux amendements soumis au gouvernement pour adoption par le Parlement, ce dernier texte a pris acte de certaines difficultés que soulève la loi MAPTAM pour la métropole d'Aix Marseille Provence, **il ne rétablit pas la personnalité juridique des territoires pourtant accordée par la loi NOTRe à la métropole du grand Paris.**

Considérant que, seule, cette autonomie des territoires est de nature à prendre en compte les réalités du territoire métropolitain qui se caractérise par son étendue, quatre fois supérieure à celle du Grand Paris, et une organisation spatiale fondée autour de plusieurs pôles urbains et d'espaces naturels et ruraux regroupant plusieurs communes, la Communauté du Pays d'Aix demande la création d'une métropole de droit commun prévue par la loi MAPTAM.

### **Une métropole Aix Pays d'Aix**

Les principales dispositions de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles concernent l'affirmation de métropoles de droit commun et de métropoles dotées d'un statut particulier pour Paris, Lyon et Aix Marseille Provence.

Selon l'article L5217-1 du code général des collectivités territoriales, une métropole est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui regroupe plusieurs communes « d'un seul tenant et sans enclave » qui s'associent 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 compétitivité et la cohésion ».

La métropole a pour objectif de valoriser les fonctions économiques métropolitaines et ses réseaux de transport et de développer les ressources universitaires, de recherche et d'innovation. Elle assure également la promotion internationale du territoire.

Le statut de métropole est accessible, sur la base du volontariat, aux ensembles de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants.

Chaque communauté d'agglomération, à partir de ce seuil, peut faire sa demande afin de devenir une métropole. Cette décision nécessite d'obtenir un accord exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

À sa création par décret, la métropole se substitue de plein droit à l'intercommunalité existante.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, une première étape a été franchie avec une nouvelle carte de France qui comprend 10 nouvelles métropoles : **Rennes, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Brest, Lille, Rouen, Grenoble, Strasbourg et Montpellier**. Elles ont rejoint **Nice**, seule métropole créée dans le cadre de la loi du 16 décembre 2010 qui fixait alors le seuil démographique d'une métropole à 500 000 habitants. Ce qui n'avait donc pas permis à la Communauté du Pays d'Aix d'engager une telle démarche.

La loi MAPTAM a abaissé ce seuil à 400 000 habitants au sens de l'INSEE.

Or, l'article 88 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dispose que toute commune ou établissement public de coopération intercommunale compétent et comportant au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville peut être surclassé dans une catégorie démographique supérieure, par référence à la population totale obtenue en multipliant par deux la population des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Le conseil de la Communauté du Pays d'Aix a délibéré le 21 mai 2015 pour demander son surclassement démographique à Monsieur le Préfet du Département des Bouches-du-Rhône. Sa population totale issue du surclassement s'établit à **414 756 habitants**. Ainsi, sous réserve d'entraîner l'adhésion de nouvelles intercommunalités, **la population de la CPA doit d'ores et déjà lui permettre d'accéder au statut de métropole de droit commun**.

Il est à noter, à titre subsidiaire, que selon l'INSEE ce chiffre atteint 391 536 au 1<sup>er</sup> janvier 2014 selon les données du dernier recensement datant de 2011. L'actualisation des données en temps réel et la présence de quelque 35 000 étudiants sur le territoire suffiraient à permettre au Pays d'Aix d'atteindre le seuil fixé par la loi.

Le législateur, visiblement soucieux d'encadrer et limiter la possibilité de création d'une métropole, précise en outre que pour obtenir le statut de métropole l'établissement public de coopération intercommunale qui en fait la demande doit rassembler 400 000 habitants dans une aire urbaine de 650 000 habitants ou dans une aire comprenant le chef-lieu de la région.

Sur le premier point, il est possible d'envisager que la métropole Aix Pays d'Aix, située aux confins de quatre départements, qui regroupe déjà 36 des 119 communes du département (plus de 30%), rassemble de nouvelles intercommunalités restées orphelines avec la création de la métropole de Marseille prévue par la loi, et satisfasse ainsi les critères démographiques requis en situant son bassin d'emplois au cœur d'une aire urbaine de 650 000 habitants. Les demandes de rapprochement de nouveaux EPCI ne feraient alors que renforcer la convergence des critères nécessaires à la création de cette métropole.

Sur le deuxième point, il doit être précisé que la réforme territoriale, ayant réduit à 13 le nombre de régions françaises, ne permet pas d'établir de façon définitive quels en seront les chefs-lieux puisque les exécutifs régionaux issus des élections régionales de décembre devront valider le choix du gouvernement avant octobre 2016. Aix-en-Provence peut ainsi proposer d'ici-là sa candidature à l'accueil du siège de la région, sa situation géographique étant beaucoup plus favorable pour l'accès routier et ferroviaire depuis Nice, Toulon, Avignon ou Gap.

Historiquement, la ville d'Aix-en-Provence a aussi été le chef-lieu du département des Bouches-du-Rhône entre 1790 et 1792.

De surcroît, en termes de services publics à vocation régionale, le Pays d'Aix accueille le rectorat d'Académie, la première Cour d'appel en région, la direction régionale des affaires culturelles, la chambre régionale d'agriculture, la direction interrégionale de la météo, la direction Sud Est de l'aviation civile et la moitié des étudiants du département, ce qui suffit à en faire « une place centrale, un lieu décisionnel » doté de « services à fortes valeurs ajoutées » conformément à la définition de la métropole au sens géographique. Au plan économique, le Pays d'Aix, avec 44 300 entreprises, constitue la première zone d'emploi de la région Provence-Alpes Côte d'Azur et la 4<sup>e</sup> en France.

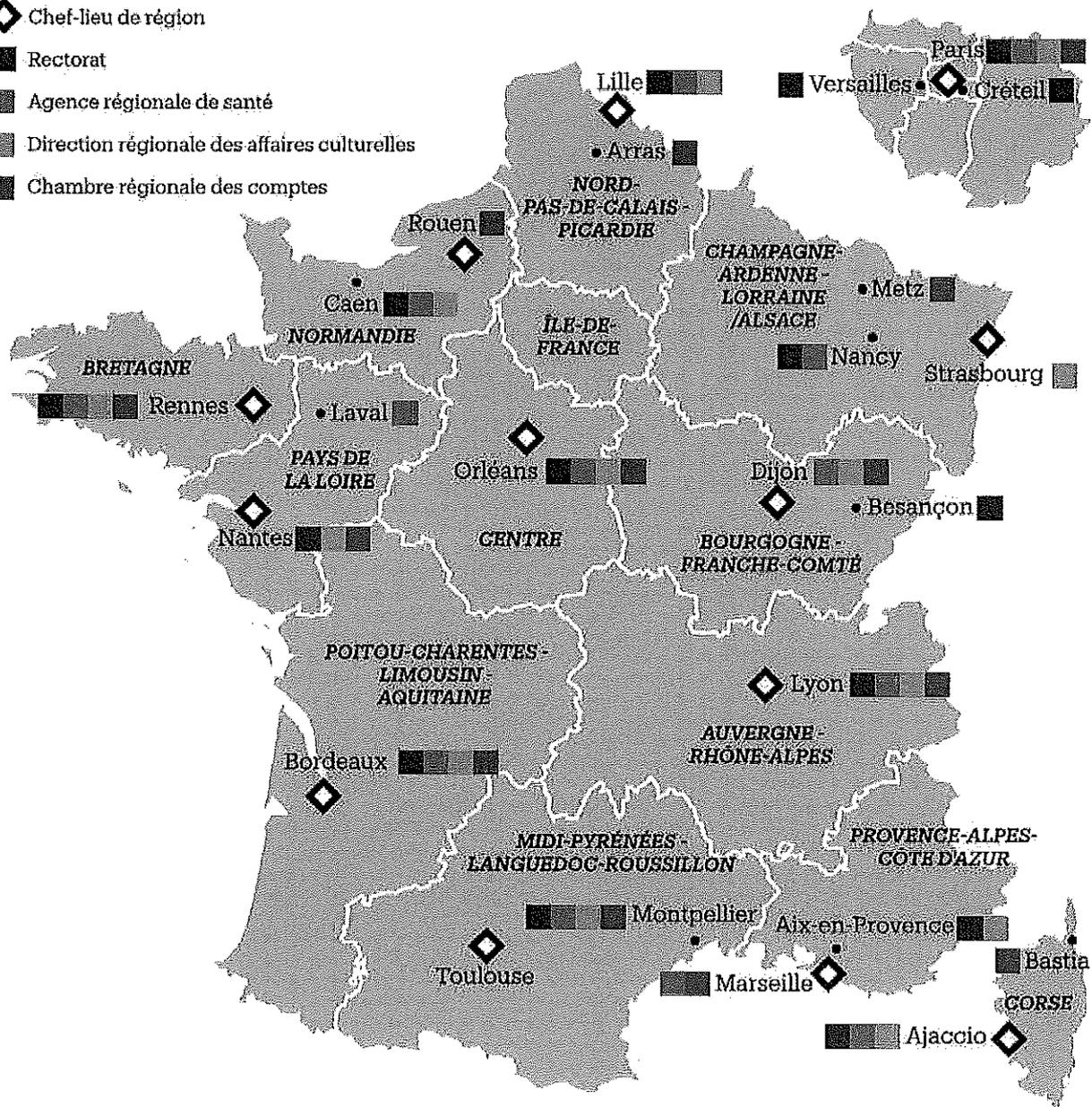
◆ Chef-lieu de région

■ Rectorat

■ Agence régionale de santé

■ Direction régionale des affaires culturelles

■ Chambre régionale des comptes



Source : gouvernement

Par ailleurs, parmi les dix métropoles de droit commun créées au 1<sup>er</sup> janvier 2015, trois ne remplissent pas les critères retenus : **Brest, Grenoble et Montpellier**. Des dérogations sont donc possibles si les intercommunalités en font la demande. La métropole de Brest, par exemple, compte ainsi moins de 400 000 habitants mais est considérée comme se situant au centre d'un bassin de plus de 400 000 emplois. En région PACA, la ville de Nice a été la première à bénéficier du statut de métropole qui ne lui est pas contesté aujourd'hui alors même que les critères ont changé.

Métropole	Brest	Grenoble	Montpellier	Pays d'Aix
Habitants	213 221 (2011)	439 974 (2012)	427 541 (2011)	414 756 391 536 (INSEE 2011)
Superficie	218 km <sup>2</sup>	541,17 km <sup>2</sup>	434,21 km <sup>2</sup>	1 333 km <sup>2</sup>
Communes	8	49	31	36
Etudiants	23 210	57 700 (Metro 2011)	70 000	35 000
Entreprises	--	28 951 (CCI 2015)	39 236 (INSEE 2006)	44 300 (PAD)
Emplois salariés (privé et public)	158 734 (INSEE 2008)	218 500	238 264 (INSEE 2006)	181 943 (INSEE 2011)

Dotées d'un statut particulier, les projets de métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence, doivent voir le jour au 1<sup>er</sup> janvier 2016 (voir annexe). Imaginée autour de la fusion de six EPCI, dont le Pays d'Aix et ses 36 communes, cette dernière, la plus vaste de France (quatre fois le Grand Paris et six fois le Grand Lyon), ne peut répondre aux spécificités d'un territoire étendu, composé d'identités diverses et de centralités distinctes. La raison principale de cette impérite programmée tient au fait que la loi d'affirmation des métropoles refuse la personnalité juridique aux territoires composant Aix Marseille Provence.

La construction métropolitaine en cours doit impérativement tenir compte des spécificités, de l'étendue et de la diversité des territoires concernés sous peine de condamner le projet et de figer la région dans un processus de récession à long terme. Pour ce faire, le Pays d'Aix n'entend pas sacrifier sa personnalité juridique.

La démarche proposée a donc pour objectif de valoriser les atouts et particularités locales et de permettre une émulation territoriale, qui devra également s'inscrire dans une coopération intercommunautaire équilibrée, plutôt qu'une intégration centralisatrice inadaptée et mortifère pour l'écosystème.

## ANNEXE

La présente démarche s'inscrit dans le droit fil des efforts déployés tout au long du débat parlementaire par les élus de la Communauté du Pays d'Aix pour aboutir à une approche concertée et partagée de la construction métropolitaine. Cette contribution s'est accompagnée d'une proposition de pacte de gouvernance financier et fiscal (PGFF) approuvé par les maires du Pays d'Aix réunis en bureau le 16 juillet 2015.

### **Point sur la loi et son application**

Le maire d'Aix-en-Provence et président de la Communauté du Pays d'Aix, dûment mandaté, a ainsi soumis aux présidents d'EPCI et à Jean-Claude Gaudin, sénateur-maire de Marseille, la proposition de PGFF tel qu'il a été inscrit dans la loi NOTRe grâce à l'intervention des élus et parlementaires des Bouches-du-Rhône qui ont ainsi contribué à corriger les outrances initiales de la loi MAPTAM.

Ce pacte a pour objectif de garantir les moyens nécessaires aux territoires et aux communes dans l'exercice de leurs compétences et prérogatives. Il propose la mise en place d'une métropole de mission organisée autour d'un travail commun des structures existantes au sein de la métropole. Pour ce faire il définit des volets financier et fiscal et un mode de gouvernance dont les efforts devront être orientés vers une diminution de la pression fiscale et l'encadrement strict de la masse salariale.

Le PGFF fixe encore pour principe que le déficit cumulé de la ville de Marseille et de sa communauté urbaine, tel que souligné par la Chambre régionale des comptes, ne doit pas être absorbé par les collectivités territoriales et les territoires qui ne l'ont pas généré. Son contenu a vocation à protéger nos territoires et nos communes contre les conséquences et les dangers liés à la création de la métropole Aix Marseille Provence sur la base de textes législatifs injustes et inadaptés.

### **Une autre construction métropolitaine est possible**

Toutefois, **les textes ayant été votés, les lois promulguées et les décrets d'application publiés**, la construction métropolitaine, telle qu'elle s'impose aujourd'hui, ne peut se faire sans l'assurance du respect des principes énoncés dans le pacte et la définition d'un projet métropolitain. Seul l'engagement commun des EPCI, des communes et de la Ville de Marseille sur une rédaction commune de ces principes et objectifs aurait donc permis de lever les zones d'ombre du texte.

À ce jour, certains EPCI travaillent sur le contenu du pacte et feront connaître leur position prochainement. D'autres ont répondu favorablement.

Le sénateur-maire de Marseille a pour sa part salué une « démarche de réflexion préalable utile » menée par la CPA. Il dit également partager certains principes que nous avons énoncés mais préconise de **renvoyer l'examen du pacte à un vote du conseil de métropole dans les six mois qui suivront sa création.**

Or, la bonne administration de la future métropole **exige** que les présidents d'intercommunalités fusionnées, les maires et le futur président de la métropole se mettent d'accord, **préalablement à la création de la métropole et à toute réunion de son futur conseil**, sur les principes fondateurs d'un pacte commun. Le délai proposé par le sénateur-maire de Marseille est donc incompatible.

**Le non-respect de ce calendrier** ajouté aux incertitudes qui planent sur la mise en place de la métropole Aix Marseille Provence ne permettent pas d'apporter les réponses aux légitimes revendications des élus du territoire ; et ce, d'autant que la gestion de l'administration marseillaise est pointée par les rapports de la Chambre régionale des comptes alors que la ville d'Aix-en-Provence et le Pays d'Aix figurent en bonne place dans les palmarès nationaux qui louent régulièrement leurs performances économiques et la rigueur de leur gestion.

C'est donc sur ce territoire que devrait se situer le cœur d'une métropole de droit commun pour une gouvernance partagée avec les maires et les communes telle qu'elle s'exerce depuis 2001, en offrant à ceux qui veulent le rejoindre d'y adhérer. Bien entendu, la métropole Aix Pays d'Aix, pourra continuer d'accueillir les intercommunalités et communes voisines attirées par la réussite du Pays d'Aix, comme ce fut le cas avec Pertuis dans le Vaucluse.

Aix Pays d'Aix, dont la rigueur offre un grand espoir de réussite, et Marseille pourront alors coopérer sur des projets communs fondamentaux pour le territoire.

Tel est le sens de cette demande de création **pour une construction métropolitaine réussie.**

En l'espèce, les communes sont invitées à délibérer au plus tôt préalablement au conseil de communauté du 8 octobre et au plus tard avant le conseil de communauté du 12 novembre. A ce titre, les communes intéressées doivent exprimer leur accord par deux tiers au moins de leurs conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale de la CPA ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population de la CPA.

La demande de création de métropole sera soumise au vote du conseil de communauté du 8 octobre 2015. Dès que les communes auront donné leur accord aux conditions de majorité requises, la demande de transformation de la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix en métropole sera transmise aux services de l'Etat.

#### **Visas :**

VU l'exposé des motifs ;

VU le Code général des collectivités territoriales et notamment ses articles L5217-1 et suivants ;

#### **Dispositif :**

Au vu de ce qui précède, je vous demande, Mes Chers Collègues, de bien vouloir :

- **CONSIDERANT** la réaffirmation par tous les élus communaux et intercommunaux du Pays d'Aix de la reconnaissance des spécificités de leur territoire ;
- **CONSIDERANT** la volonté d'établir une coopération intercommunale avec les territoires volontaires, pour élaborer une stratégie territoriale et mettre en place une coordination des politiques publiques des EPCI, de leurs communes membres, du Département, de la Région et de l'Etat ;
- **DEMANDER** l'accord des conseils municipaux des communes de la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix, conformément à l'article L5217-1 du code général des collectivités territoriales, pour obtenir le statut de métropole ;
- **APPROUVER** la transformation de la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix-en-Provence en métropole au sens des articles L5217-1 du code général des collectivités territoriales ;
- **APPROUVER** la demande de création de la métropole Aix Pays d'Aix sur le périmètre de la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix ;
- **AUTORISER** Madame le Président à prendre tout acte ou toute décision pour assurer l'exécution de la présente délibération.