



L'impact de la création des métropoles sur la conduite des politiques sociales

Grand Paris, Aix-Marseille-Provence, Lyon

Étude INET-DGCS

Réalisée par

Sarah BARTOLI, Étienne BONNET-CANDE, Cédric DUTRUEL, Renaud MOISSONLECLERC, Karen NIELSEN, Juliette SOUCHAL,
Elèves administrateurs de l'INET, promotion Simone de Beauvoir (2013-2014)

Coordonnée par

Cyprien AVENEL, Adjoint à la Mission Analyse Stratégique, Synthèses et Prospective -DGCS -

Avril 2014

Table des matières

I. Introduction.....	5
<i>L'émergence des métropoles.....</i>	<i>5</i>
<i>Les territoires des métropoles de Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence.....</i>	<i>5</i>
<i>Le champ des compétences sociales.....</i>	<i>6</i>
<i>Une approche thématique qui fait cas des spécificités des métropoles de Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence.....</i>	<i>7</i>
II. Méthodologie.....	8
III. Malgré des enjeux importants, le social qui était peu investi par les intercommunalités, n'est pas au cœur de la constitution des métropoles.....	10
A. <i>Le périmètre des compétences sociales : une géométrie variable.....</i>	<i>10</i>
1/ <i>Des compétences transférées ou déléguées aux métropoles.....</i>	<i>10</i>
2/ <i>... qui varient en fonction des cas de figure.....</i>	<i>14</i>
B. <i>Le social, une compétence peu intercommunalisée qui n'a pas été au cœur des débats sur la construction métropolitaine.....</i>	<i>19</i>
C. <i>Des enjeux sociaux très importants, qui expliquent les différences dans les projets.....</i>	<i>23</i>
1/ <i>À Paris, les déséquilibres socio-spatiaux sont tels qu'ils posent la question du partage des coûts du social.....</i>	<i>23</i>
2/ <i>À Aix-Marseille-Provence, les enjeux sociaux se concentrent dans la ville centre.....</i>	<i>25</i>
3/ <i>À Lyon, la diversité des enjeux sociaux a engendré des réponses communales hétérogènes.....</i>	<i>27</i>
IV. Quelle pertinence de l'échelon métropolitain ?.....	31
A. <i>La métropole permettrait de faire émerger un acteur nouveau dans le champ social qui reste toutefois éclaté.....</i>	<i>31</i>
1/ <i>L'émergence d'un acteur référent dont le rôle est diversement affirmé selon les métropoles.....</i>	<i>31</i>
2/ <i>Autour de cet acteur nouveau, émerge la possibilité de construire une structure de dialogue a même de se saisir des questions sociales.....</i>	<i>33</i>
3/ <i>La métropole devra articuler son action avec les autres acteurs du social.....</i>	<i>35</i>
B. <i>À un niveau macro, la métropole favorisera-t-elle une meilleure schématisation des politiques publiques ?.....</i>	<i>37</i>
C. <i>Les métropoles, des technostructures déconnectées des territoires ?.....</i>	<i>39</i>
1/ <i>L'enjeu complexe de l'adaptation à la proximité.....</i>	<i>39</i>
2/ <i>Intérêt métropolitain et convergence des pratiques : la spécificité des cas aixo-marseillais et parisien.....</i>	<i>43</i>
3/ <i>La structuration territoriale des métropoles.....</i>	<i>45</i>
D. <i>L'émergence des métropoles impliquera, pour ses institutions partenaires, certaines réorganisations internes.....</i>	<i>46</i>
1/ <i>La structuration des métropoles aura également un impact sur les services de l'Etat.....</i>	<i>46</i>
2/ <i>L'impact sur les institutions partenaires.....</i>	<i>48</i>

E. Premier bilan coût-opportunité de la potentielle délégation des compétences logement et hébergement à la métropole	49
1/ Si le basculement à la métropole aura des effets positifs	49
2/ ... ces effets positifs seront en partie limités	52
V. La métropole : des questions qui restent sans réponse.....	55
A. Une dimension financière encore floue.....	55
1/ Les moyens nouveaux dégagés par les métropoles	55
2/ Les moyens des métropoles pourront-ils répondre aux enjeux d'une nouvelle solidarité territoriale ?.....	57
B. Un point d'équilibre qui n'a pas encore été trouvé tant sur le plan du périmètre géographique que sur celui des compétences	58
1/ Un périmètre géographique qui induit de nouvelles fractures territoriales	58
2/ la rationalisation des compétences n'est pas achevée	60
C. Les difficultés opérationnelles d'une intercommunalité du social	61
1/ À l'accord politique pour la métropole de Lyon, s'opposent les désaccords entre élus pour le Grand Paris et Aix-Marseille-Provence.....	62
2/ La mutualisation des services sera un défi lors de la constitution des métropoles	64
VI. Conclusion	66
VII. Annexes	69
Annexe N° 1 : Liste des entretiens réalisés.....	70
Annexe N° 2 : Le positionnement actuel des collectivités territoriales, notamment sur le champ social.....	74
Annexe N° 3 : Loi MAPTAM, Loi ALUR, Loi LAMY, quelles articulations ?.....	77
1/ La loi ALUR	77
2/ La loi LAMY.....	78
Annexe n°4 : La création des métropoles n'entraînera pas de simplification du « millefeuille administratif »	79
Annexe N° 5 : Les compétences que les métropoles peuvent exercer par conventionnement	80

Table des illustrations

Encart n° 1, La loi Lamy renforce les compétences en matière de politique de la ville des métropoles ...	10
Schéma N° 1, Modalités de transferts et de délégations des compétences sociales des métropoles	13
Encart n° 2, La loi ALUR renforce les compétences logement des métropoles	16
Encart n°3, Les compétences sociales obligatoirement transférées à la métropole de Lyon	17
Schéma n°2, Tableau synthétique des compétences du champ social des différentes compétences des métropoles	18
Encart n°4, Une attente forte pour la métropole de Lyon en matière d'observation sociale locale	29
Encart n°5, Un rôle déterminant pour l'UDCCAS du Rhône dans la réflexion sur la rationalisation des guichets d'accueil	41
Encart N°6, La loi MAPTAM suscite des réactions variées chez les grands acteurs du social	59
Encart N°7, Dans les métropoles de Paris, de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence, la construction de ce nouvel échelon a suscité de vifs débats	62

I. INTRODUCTION

L'ÉMERGENCE DES METROPOLES

La **loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles** (loi MAPTAM ci-après) résulte d'une réflexion sur les collectivités locales initiée conjointement par le Président de la République et le Sénat à l'occasion des « *états généraux de la démocratie territoriale* » en octobre 2012. À cette occasion, François Hollande a souligné la nécessité pour le Gouvernement de donner une traduction législative au « *fait métropolitain* ». La loi promulguée le 27 janvier 2014, crée deux types de **métropoles avec un statut d'EPCI à fiscalité propre et une métropole à statut particulier**. Celles de **droit commun** verront le jour au 1^{er} janvier 2015 dans les neuf intercommunalités qui forment, à cette date, un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine supérieure à 650 000 habitants. Elles incluent Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse. Le texte prévoit aussi que des métropoles situées dans des bassins de plus de 400 000 habitants pourront être créées sur la base du volontariat. Cela s'applique à Brest et Montpellier. En outre, la loi spécifie le cas de trois métropoles : au 1^{er} janvier 2016 seront créées les **métropoles du Grand Paris (MGP)** (article 12) et **d'Aix-Marseille-Provence** (article 40). La **métropole de Lyon** verra quant à elle le jour, sous la forme d'une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, au 1^{er} janvier 2015, par fusion entre la Communauté urbaine de Lyon et le département du Rhône sur le territoire métropolitain. Du point de vue des compétences toutefois, il faut souligner que les **métropoles de droit commun et celle d'Aix-Marseille-Provence sont tout à fait comparables. Elles le sont partiellement avec la métropole du Grand Paris. Inversement, la métropole de Lyon occupe une place tout à fait spécifique.**

Ce rapport analysera plus particulièrement les trois métropoles objet de l'enquête, à savoir celles de Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence.

LES TERRITOIRES DES METROPOLES DE PARIS, LYON ET AIX-MARSEILLE-PROVENCE

Le **périmètre de la métropole parisienne fusionne la commune de Paris et les communes et intercommunalités des territoires des trois départements de la petite couronne de la région Île-de-France** (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne), ainsi que les communes en continuité avec les départements précités, qui y adhèreraient de manière volontaire à la suite d'une délibération des conseils municipaux et communautaires. Elle

fusionne ainsi 19 EPCI et 43 communes isolées, dont Paris. Elle forme un ensemble de 6,7 millions d'habitants sur 762 km², soit la zone dite dense de l'agglomération.

Le périmètre de la métropole d'Aix-Marseille-Provence a été défini en fonction de deux critères : celui de l'unité urbaine de Marseille, et celui des EPCI existants. Au 1^{er} janvier 2016, les six intercommunalités qui comprennent au moins une commune dans l'unité urbaine de Marseille, intégreront la métropole, la carte de l'intercommunalité devant être achevée d'ici sa création. Elle concerne 93 communes et 1,8 million d'habitants, et s'étend sur 3173 km².

Le périmètre de la métropole de Lyon reste celui de la Communauté urbaine avec laquelle est fusionnée la partie du département du Rhône se trouvant sur son territoire. L'agglomération se situe au cœur de la deuxième aire urbaine de France avec 2,1 millions d'habitants.

LE CHAMP DES COMPETENCES SOCIALES

L'objet de cette étude¹ est celui des compétences que les métropoles exerceront dans le domaine social. Celles-ci sont finalement hétérogènes. Selon les métropoles, elles concernent ou peuvent concerner dans un champ classiquement entendu comme social : la **politique de la ville**, le **logement**, l'**hébergement**, l'**action sociale**, l'**action sanitaire**, la **politique handicap, personnes âgées, insertion et enfance**. Nous avons choisi de prendre également en compte deux éléments supplémentaires. D'une part, les outils de développement économique sont inclus parce que dans une perspective d'activation des politiques sociales, il peut être utile de les rapprocher des actions d'insertion. D'autre part, les compétences d'aménagement sont prises en compte car elles permettront aux métropoles de planifier la production de logements, d'organiser leur développement urbain et apparaissent comme des instruments essentiels d'une politique de logement social.

Le présent rapport abordera donc le champ du social sous l'angle de ce périmètre qui reste relativement restreint en gardant à l'esprit que ce champ est plus développé. De nombreuses compétences que récupéreront ou que pourront récupérer les métropoles devront s'articuler avec des politiques prises en charge par d'autres acteurs publics : les communes, les conseils généraux et l'État tout particulièrement. À ce titre la problématique du décloisonnement des politiques sociales ne doit pas être oubliée par les métropoles. Le **passage d'une politique sociale dispensée selon une logique segmentée de guichet au « développement**

¹ Est ici principalement pris en compte le champ social dit « dur » sans considération de la dimension sociale des politiques publiques : sport, culture, éducation notamment.

social », c'est-à-dire l'articulation des politiques à destination des personnes en difficulté afin de les servir de manière plus intégrée, peut être questionné.

Cette étude s'interrogera sur **l'impact de ces métropoles en matière d'exercice des compétences sociales**. En fonction de leurs caractéristiques propres –droit commun, Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence, de l'histoire des constructions intercommunales dans lesquelles elles vont s'ancrer et des problématiques sociales propres à leurs territoires, il s'agira de déterminer **dans quelle mesure la loi MAPTAM** qui organise le transfert ou la délégation de ces nouvelles compétences **permettra de faire de ces métropoles un nouvel acteur pertinent dans le champ des politiques sociales**.

UNE APPROCHE THEMATIQUE QUI FAIT CAS DES SPECIFICITES DES METROPOLES DE PARIS, LYON ET AIX-MARSEILLE-PROVENCE

La présente étude s'efforcera de mettre en avant les points de convergence, ou de divergence entre les compétences sociales dont seront dotées les différentes métropoles que la loi MAPTAM a créées. Malgré leurs différences, il est en effet intéressant **de dégager les grands enjeux afférents à l'exercice nouveau par ces métropoles des compétences sociales**. Les spécificités seront détaillées dans des sous-parties dédiées notamment aux métropoles de Paris, Aix-Marseille-Provence et Lyon, mais le plan adopté sera thématique.

Ainsi, dans un premier temps, sera abordée la question de **la place accordée au social dans les compétences des futures métropoles**. Les intercommunalités sur lesquelles elles s'appuient ont souvent peu investi cette politique. Par ailleurs, les compétences sociales que peuvent récupérer les métropoles sont partielles. Le social a dans l'ensemble été peu au cœur du débat métropolitain : dans ces conditions, comment les métropoles pourront-elles faire face aux défis sociaux très importants de leurs territoires ?

Ensuite, il s'agira d'interroger **la pertinence des compétences sociales** qui vont passer ou peuvent passer à l'échelon métropolitain. Il convient d'évaluer la capacité d'émergence d'un acteur unique sur les champs sociaux récupérés. Pourront-elles allier cette capacité nouvelle qui leur est offerte de concevoir à l'échelle globale des politiques uniformes pour tous leurs territoires et la nécessité de les appliquer en proximité, sur des terrains parfois hétérogènes ?

Enfin, seront mis en lumière **les angles morts de la loi MAPTAM en matière sociale** tant sur le plan des **marges de manœuvre financières et fiscales** que de la capacité des métropoles à redistribuer les moyens pour favoriser la péréquation. Cette analyse se demandera également si les métropoles constituent une **échelle pertinente de mise en œuvre des politiques publiques**.

En ce cas, comment peut être alors envisagée **leur articulation avec les acteurs** en charge des politiques sociales?

II. METHODOLOGIE

Cette étude a été réalisée dans le cadre d'un partenariat entre la Mission d'analyse stratégique, synthèses et prospective (MASSP) de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du ministère des Affaires sociales et de la santé et l'Institut National des Études Territoriales (INET) par six élèves administrateurs entre octobre 2013 et avril 2014. Un comité de pilotage composé des commanditaires, Cyprien Avenel et Christophe Fourel, respectivement adjoint et chef de la MASSP, et des élèves administrateurs – Sarah Bartoli, Étienne Bonnet-Candé, Cédric Dutruel, Renaud Moisson-Leclerc, Karen Nielsen et Juliette Souchal, a été constitué pour suivre régulièrement ce travail. Il s'est réuni à quatre reprises.

Cette étude a pour ambition de **dresser un état des lieux de l'impact de la création des métropoles sur la conduite des politiques sociales et de cohésion sociale**. Elle s'interroge sur la façon dont les acteurs en charge conçoivent, anticipent et se préparent à mettre en application la loi MAPTAM dans tous les territoires métropolitains, avec une attention particulière portée aux futures métropoles de Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence. À partir du sens que les acteurs donnent aux enjeux locaux, cette étude s'attache à **décrypter les évolutions qui pourraient modifier la gouvernance locale** des politiques sociales et **les inflexions qui pourraient changer les modalités de coopération entre l'ensemble des acteurs** du territoire.

La **problématique** retenue cherche à croiser deux réflexions qui interrogent l'exercice des politiques publiques. La première est celle de la **rationalisation de la carte administrative**. La seconde est celle de **l'efficience des politiques sociales**. Le législateur s'est davantage attaché à la première de ces questions, sans se centrer spécifiquement sur les enjeux actuels des politiques sociales. Il s'agit donc de déterminer si **la métropole peut être une réponse à ces deux questions**.

La méthodologie retenue dans le cadre de l'étude repose sur **une analyse qualitative et comparative** de la mise en place des métropoles sous l'angle des politiques sociales. Une **grille d'entretien** a été élaborée afin de couvrir l'ensemble des enjeux abordés (état des lieux de l'anticipation de la loi, analyse de la plus-value de celle-ci et de ses limites sur le plan des compétences sociales, périmètre des compétences concernées, impact en matière de

gouvernance, pertinence des différents échelons des politiques sociales). Cette grille a été amendée à mi-parcours pour tenir compte de l'évolution en cours du texte.

Dès le départ, le champ d'investigation a été volontairement restreint aux trois métropoles spécifiques de Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence. Comme le montre l'annexe n°5, **64 entretiens semi-directifs** ont été conduits. Une liste d'acteurs stratégiques, régulièrement actualisée, a été déterminée par les élèves administrateurs, avec l'appui de la Mission d'analyse stratégique, synthèse et prospective de la DGCS. Il s'agissait de couvrir, pour chaque territoire concerné, le système des acteurs locaux de la façon la plus exhaustive possible : l'État et les collectivités territoriales concernées (EPCI, communes, conseils généraux, régions), en prenant soin pour ces dernières de rencontrer tant des élus que des techniciens ; institutions sociales (Centres Communaux d'Action Sociale –CCAS, notamment), CAF, bailleurs sociaux, agences d'urbanisme et société civile, notamment via les conseils de développement. De la même manière, un équilibre a été recherché du point de vue des thématiques à étudier : des acteurs de la politique de la ville, du logement, de l'action sociale, de l'insertion ont été rencontrés. Un équilibre qualitatif a été trouvé afin que les mêmes types d'acteurs soient rencontrés sur les trois terrains d'étude. Lui répond un équilibre quantitatif. Une répartition équilibrée des entretiens sur les différents territoires a été recherchée avec 19 entretiens à Paris, 20 à Lyon et 21 à Marseille, un éclairage plus transversal de la problématique étant par ailleurs obtenu au travers de 4 entretiens complémentaires (ADF, ADCF, ODAS et UNCASS).

Dans le traitement de ces données, **une approche comparative** a été privilégiée : il s'agissait de dégager **de manière transversale** les principales logiques de l'action publique locale et d'en tirer des enseignements sur l'enjeu métropolitain du point de vue des politiques sociales. Il est fait cas des **spécificités des modèles locaux** de gestion territoriale, avec une attention particulière portée **au cas de la métropole de Lyon**. Il est à ce jour le cas le plus abouti. Toutefois, lors de la rédaction, ces spécificités sont traitées au sein d'un **plan volontairement thématique**, afin de mettre en avant les grands enjeux auxquels sont confrontées toutes les métropoles, dans leur diversité.

III. MALGRE DES ENJEUX IMPORTANTS, LE SOCIAL QUI ETAIT PEU INVESTI PAR LES INTERCOMMUNALITES, N'EST PAS AU CŒUR DE LA CONSTITUTION DES METROPOLES

A. LE PERIMETRE DES COMPETENCES SOCIALES : UNE GEOMETRIE VARIABLE

1/ DES COMPETENCES TRANSFEREES OU DELEGUEES AUX METROPOLES...

Les compétences sociales de la métropole, présentées dans le schéma n°2 qui suit, se distinguent selon qu'elles sont **transférées** ou **déléguées**² et ce qu'elles le soient de droit ou avec l'accord de l'ancien gestionnaire. Apparaissent également des compétences nouvelles.

Tout d'abord, toutes les **métropoles se voient transférer les compétences traditionnelles des communautés d'agglomération et des communautés urbaines** dans les champs de la **politique de la ville**, des **dispositifs de développement économique**, de **l'aménagement** (PLU qui deviendra métropolitain) et des **transports urbains** – à l'exception de la métropole du Grand Paris pour ce dernier point) et des compétences **logement** des intercommunalités (notamment la gestion des aires d'accueil des gens du voyage et le logement insalubre). Pour certaines compétences rentrant dans le champ d'intervention de la métropole, la définition d'un intérêt métropolitain³ viendra séparer le champ de l'action des communes et de la métropole.

Encart n° 1

La loi Lamy renforce les compétences en matière de politique de la ville des métropoles

La loi Lamy fait des intercommunalités - et par conséquent - des métropoles le pivot de la nouvelle politique de la ville. Les métropoles seront chargées du diagnostic du territoire, de la définition des orientations, de l'animation et de la coordination du contrat de ville et, dans le cadre défini par ce dernier, de la mise en œuvre des actions relevant de ses compétences et de celles de portée intercommunale.

² La délégation confère à une collectivité l'exercice d'une ou plusieurs compétences, sans lui en confier la responsabilité juridique. Le transfert confère quant à lui responsabilité et exercice d'une ou plusieurs compétences à la collectivité bénéficiaire. L'ancienne collectivité compétente s'en dessaisit intégralement et définitivement.

³ Cet intérêt doit être obligatoirement défini pour les compétences suivantes : équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs; et actions de développement économique

Toutefois sur le périmètre d'Aix-Marseille-Provence et du Grand Paris, le préfet de région pourra proposer des contrats de ville sur des périmètres différents de ceux des EPCI existant aujourd'hui, et après 2016, de celui des futures métropoles.

De plus, les problématiques de la nouvelle politique de la ville devront être prises en compte dans les contrats de développement territoriaux du Grand Paris non encore signés.

Enfin, l'accès aux droits⁴, qui était inclus dans le champ de compétences des métropoles par la loi MAPTAM (sauf à Paris) ne sera finalement pas transféré à ces dernières.

Ensuite, et de manière plus volontariste, **pourront également leur être déléguées, selon des modalités différentes en fonction des métropoles, les compétences de l'État relatives à la chaîne du logement**, c'est-à-dire les aides à la pierre, le Droit au logement opposable (DALO), l'hébergement d'urgence et les procédures de réquisition avec attributaires.

Enfin, l'intégration **de compétences du conseil général distingue d'une part les métropoles de droit commun, Paris et Aix-Marseille-Provence et d'autre part la métropole de Lyon. Les premières peuvent bénéficier des délégations facultatives** aux communautés d'agglomération : compétences en matière d'action sociale, d'action sanitaire, de logement (fonds de solidarité logement), de handicap (prestations de compensation du handicap -PCH- et maisons départementales des personnes handicapées -MDPH), d'accompagnement des personnes âgées (centre local d'information et de coordination gérontologique -CLIC), d'insertion (plan départemental d'insertion -PDI- et jeunes en difficultés) et d'enfance (prévention spécialisée). Le cas lyonnais est à part du fait de son caractère *sui generis* : Il bénéficiera de la « clause de compétence générale ». Il incorpore également de droit toutes les compétences du conseil général y compris celles qui ne sont pas ouvertes à délégation pour les autres métropoles (aide sociale à l'enfance). Il sera à ce titre chef de file sur les secteurs de l'action sociale, de l'autonomie des personnes et de la solidarité des territoires. Cela signifie que pour la **métropole de Lyon, ce qui relève de la délégation facultative pour le droit commun et la métropole du Grand Paris est un transfert de droit** (cf. schéma n°1). À Paris et à Aix-Marseille-Provence toutefois, les entretiens réalisés témoignent d'une faible appétence des conseils généraux à déléguer certaines de leurs prérogatives aux nouvelles métropoles. Ainsi, une réponse ferme a été entendue dans un conseil général de petite couronne : « le conseil général s'opposera à toute délégation et n'y travaille donc pas ».

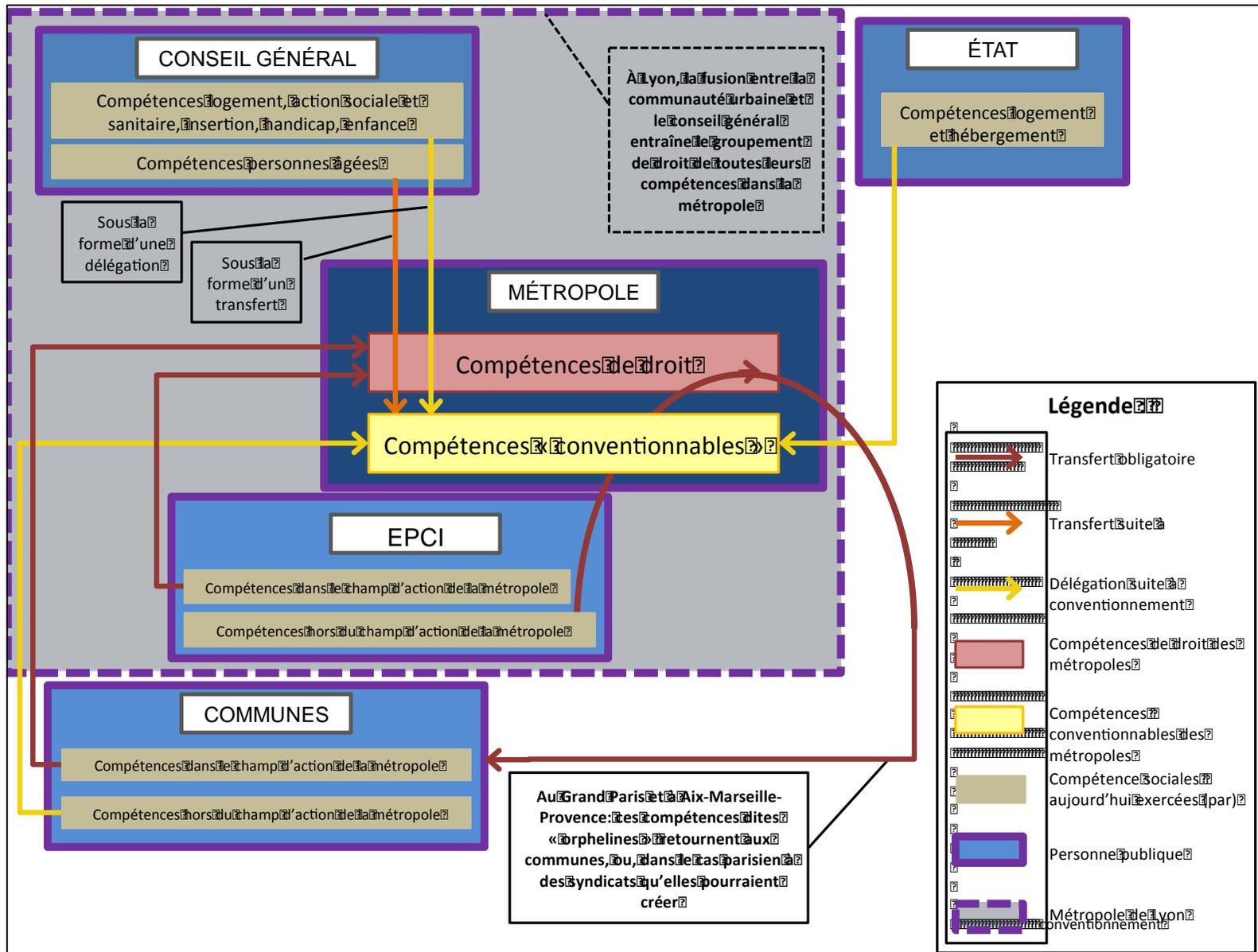
Enfin, les communes ont aussi la possibilité de leur déléguer les interventions de leur choix. Toutefois, ces possibilités doivent dans ces cas bénéficier à l'ensemble du territoire

⁴ L'accès aux droits renvoie à l'action des collectivités pour garantir l'effectivité de l'exercice des principaux droits. On peut citer entre autres la lutte contre les discriminations, le droit des étrangers, ou la prévention des expulsions...

métropolitain et donc résulter d'une volonté commune et concomitante de l'ensemble des autorités délégataires. De ce point de vue, les dispositions de la loi MAPTAM relatives aux nouvelles métropoles s'inscrivent dans la continuité des règles de délégation inscrites dans la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT), mais elles sont rendues plus complexes par l'augmentation du nombre des partenaires concernés.

Le schéma N°1 illustre, pour les trois métropoles, les modalités de transfert et de délégation de compétences. Il représente les différents cas de figure selon que ces compétences proviennent des communes, des intercommunalités, des conseils généraux ou de l'Etat.

Schéma N° 1
Modalités de transferts et de délégations des compétences sociales des métropoles



2/ ... QUI VARIENT EN FONCTION DES CAS DE FIGURE

Dans l'ensemble, si le **conseil général** est celui qui peut potentiellement déléguer le plus de compétences sociales, il semble, **sauf à Lyon**, qu'il **soit finalement le moins concerné par la création des métropoles** car la loi MAPTAM le conforte dans sa qualité de « chef de file » en matière sociale⁵. L'État sera sans doute le premier touché par ces nouvelles ouvertures de délégation.

Dans cette nouvelle répartition des compétences sociales entre acteurs publics, **deux points méritent d'être soulignés.**

a/ Le logement est dans toutes les métropoles la compétence la plus intégrée

Tout d'abord, sur le plan des compétences, le **logement se profile comme la principale compétence sociale des métropoles** puisqu'il formera la politique la plus intégrée. Celle-ci se constituera en une chaîne, plus ou moins complète, incluant **le Plan Local d'Urbanisme (PLU)**, qui devient obligatoirement métropolitain ; les compétences traditionnelles des communautés d'agglomération (PLH, aides au logement social, actions en faveur des personnes défavorisées, amélioration du parc privé dégradé, résorption de l'habitat insalubre, gestion des aires d'accueil des gens du voyage) ; elle peut également inclure, si la demande de délégation en est faite à l'État, le parc de logement (aides à la pierre, mise en œuvre de la procédure de réquisition avec attributaire, garantie du droit à un logement décent) et/ou l'hébergement (gestion de l'hébergement). Elle peut enfin intégrer, sur demande de délégation au conseil général, le fonds social du logement. C'est donc sur cette compétence que les métropoles seront les plus à même de faire la différence par rapport à l'existant, en unifiant un champ jusqu'ici morcelé.

Toutefois, cette unification ne sera pas aussi complète dans toutes les métropoles. Ainsi, **la compétence logement distingue nettement la métropole du Grand Paris des autres métropoles spécifiques et de droit commun.** En effet, la loi MAPTAM fait de la métropole parisienne un échelon avant tout tourné vers la gestion de la chaîne du logement, de l'hébergement à la rénovation du parc privé. En effet, elle ne pourra pas séparer son action logement de son action hébergement. Pour reprendre les mots d'un acteur rencontré en région

⁵ L'article 3 modifiant le L. 1111-9 du CGCT les charge d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités et de leurs établissements pour l'exercice des compétences relatives à l'action sociale, le développement social, la contribution à la résorption de la précarité énergétique, l'autonomie des personnes, et la solidarité des territoires.

parisienne, « les choses vont ensemble et **il est difficile d'avoir le chèque du logement et de ne pas prendre en charge le coût du non logement.** ». Cette unification se justifie par le nécessaire rééquilibrage en matière de construction de logements ou la structuration d'un parc d'hébergement d'urgence qui doit être opéré sur le périmètre de la métropole. Pour ce faire, elle est dotée d'un nouvel outil dont ne disposent pas les autres métropoles : l'élaboration d'un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement⁶. Il remplace les PLH intercommunaux et comporte également une programmation pluriannuelle de réalisation et de rénovation de places d'accueil et de services en faveur de l'insertion des personnes sans domicile fixe et des populations fragilisées.

Ce plein exercice de la compétence logement est spécifique à la MGP, puisque **dans les autres métropoles, ce bloc est sécable.** Ces dernières semblent plus réticentes à récupérer l'hébergement d'urgence.

Le Grand Lyon assure déjà plusieurs compétences en la matière. En tant que délégataire des aides à la pierre, il finance ainsi la production de logements locatifs sociaux neufs, gère la requalification du parc privé dégradé et mène des actions en faveur de l'augmentation de l'offre en logements à loyers maîtrisés dans le parc privé. Le département, de son côté, œuvre grâce notamment à la gestion du fonds de solidarité logement, au maintien dans les lieux et à l'accompagnement social individuel dans le logement, à la prévention des impayés et des expulsions. Il est par ailleurs le pilote du plan départemental d'accès au logement pour les populations défavorisées, assurant par là une cohérence d'ensemble. Le rapprochement de ces politiques en un niveau territorial intégré permettra une action complète dans ces différents champs: chaîne complète du logement, à laquelle il faut ajouter le suivi des bénéficiaires et demandeurs de logements sociaux par le biais de la fusion des instances locales de l'habitat animées aujourd'hui par le Grand Lyon et le conseil général. Enfin, le Grand Lyon assure la tutelle des trois offices publics de l'habitat communautaires et finance les entreprises sociales de l'habitat; et le département a la tutelle et finance l'OPAC du Rhône. En rassemblant l'ensemble, la métropole permettra un suivi plus pertinent et une gestion plus fine de ces organismes.

⁶ Elaboré par la métropole du Grand Paris, il a vocation à traduire les objectifs du Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement pour chaque territoire (objectifs et déclinaisons pour la construction et la rénovation de logements, structures d'hébergement, requalification des quartiers anciens dégradés, lutte contre l'habitat indigne, actions en faveur des personnes défavorisées). Il doit être adopté un an après la création du Grand Paris.

Encart n° 2

La loi ALUR renforce les compétences logement des métropoles

La loi « pour l'accès au logement et un urbanisme rénové » (ALUR) renforce l'action des EPCI et par conséquent des métropoles sur un certain nombre de points. On peut citer en particulier :

- La résorption de l'habitat indigne en permettant aux EPCI délégataires des aides à la pierre d'être « l'acteur unique », ainsi qu'en autorisant le transfert des pouvoirs de police spéciale du logement du maire vers le président de l'intercommunalité.
- La mise en place par les EPCI d'un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs.
- Les offices publics de l'habitat communaux seront rattachés aux EPCI au plus tard en 2017.
- Le plan local d'urbanisme sera construit obligatoirement au niveau intercommunal pour l'ensemble des EPCI.

b/ Lyon est un cas spécifique regroupant l'ensemble des compétences du Grand Lyon et du conseil général sur son territoire

La métropole de Lyon apparaît comme un cas particulier car elle a vocation à constituer une entité qui sera à la fois un département et une communauté urbaine en termes d'attributions et de prérogatives ; elle est la plus à même de regrouper en son sein des compétences nombreuses et intégrées. Elle récupère ainsi l'ensemble des compétences du Grand Lyon et du conseil général du Rhône de manière obligatoire sur son territoire (voir encart ci-dessous).

La création de la métropole de Lyon résulte de la volonté de « **permettre à l'ancienne communauté urbaine d'exercer l'ensemble des attributions et compétences nécessaires à son développement** »⁷. Dans l'étude d'impact relative au projet de loi MAPTAM, le gouvernement fait le constat que les objectifs ayant motivé la création de la communauté urbaine de Lyon au 1^{er} janvier 1969 ont été atteints. L'intégration intercommunale à l'échelle de l'aire lyonnaise est parvenue à un stade où la logique institutionnelle ne suffit plus à accompagner le développement du territoire. La métropole permettra donc une concentration accrue des compétences en un échelon, au-delà de la rationalisation de la carte territoriale.

⁷ Etude d'impact relative au projet de loi MAPTAM, remise aux assemblées le 9 avril 2013

Encart n°3

Les compétences sociales obligatoirement transférées à la métropole de Lyon

- **Les compétences héritées du Grand Lyon** : construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements socioculturels, socio-éducatifs d'intérêt communautaire ; organisation du transport urbain ; politique locale de l'habitat d'intérêt communautaire ; politique de la ville.
- **Les compétences héritées du conseil général** : politique d'action sociale et sanitaire ; protection de l'enfance (protection maternelle et infantile -PMI), aide sociale à l'enfance, adoption, prévention spécialisée, soutien aux familles en difficulté financière) ; politique en faveur des personnes handicapées (politique d'hébergement et d'insertion sociale, prestation de compensation du handicap) ; politique en faveur des personnes âgées (création et gestion de maisons de retraites, politique de maintien à domicile -APA) ; insertion des personnes en difficulté (prestations légales d'aide sociale -RSA) ; Fonds d'aide aux jeunes ; Fonds de solidarité pour le logement.

En l'état, la métropole de Lyon est le seul cas aussi avancé d'intégration. Selon un fonctionnaire d'État, « la métropole symbolise la France d'après-demain dans son organisation territoriale ». Nombre des acteurs interrogés – acteurs de l'État, de certaines intercommunalités, et de centres sociaux actifs – semblent plutôt enclins à penser que la fusion des compétences représenterait un gain de pertinence. La fusion de ces deux entités laisse en effet entrevoir un bouleversement de l'action sociale, notamment du fait du potentiel de l'échelon métropolitain à développer des complémentarités entre différentes politiques à un niveau territorial intégré.

Elle fait à ce titre **figure d'exception et pourrait également se révéler précurseur**, notamment parce que la question de l'avenir des conseils généraux en zone métropolitaine est posée⁸.

⁸Conférence de presse du Président de la République au Palais de l'Élysée le 14 janvier 2014

Schéma n°2

Tableau synthétique des compétences du champ social des différentes compétences des métropoles

	POL DE LA VILLE		DVPT ECO		AMENAGEMENT		LOGEMENT HABITAT				ACTION SOCIALE	ACTION SANITAIRE	HANDICAP	PERS AGEES	INSERTION		ENFANCE	
			PLU	Transp. urbain	PLH	PMHH	FSL	Hbgt urgence AAP	Art L123-2 CASF	SOSMS	PCH et MDPH	CLIC	PDI	Jeunes difficulté	Prév. spé.	ASE		
DROIT COMMUN AIX-MARSEILLE	[Color-coded cells: dark blue for inherited EPCI, light blue for new, medium blue for inherited CG, green for delegable State, light green for delegable CG, olive for transferable from CG. Includes red 'X' icons for non-recoverable and non-existent competencies.]																	
	[Color-coded cells: dark blue for inherited EPCI, light blue for new, medium blue for inherited CG, green for delegable State, light green for delegable CG, olive for transferable from CG. Includes red 'X' icons for non-recoverable and non-existent competencies.]																	
PARIS	[Color-coded cells: dark blue for inherited EPCI, light blue for new, medium blue for inherited CG, green for delegable State, light green for delegable CG, olive for transferable from CG. Includes red 'X' icons for non-recoverable and non-existent competencies.]																	
	[Color-coded cells: dark blue for inherited EPCI, light blue for new, medium blue for inherited CG, green for delegable State, light green for delegable CG, olive for transferable from CG. Includes red 'X' icons for non-recoverable and non-existent competencies.]																	
LYON	[Color-coded cells: dark blue for inherited EPCI, light blue for new, medium blue for inherited CG, green for delegable State, light green for delegable CG, olive for transferable from CG. Includes red 'X' icons for non-recoverable and non-existent competencies.]																	
	[Color-coded cells: dark blue for inherited EPCI, light blue for new, medium blue for inherited CG, green for delegable State, light green for delegable CG, olive for transferable from CG. Includes red 'X' icons for non-recoverable and non-existent competencies.]																	

LEGENDE	
Compétences obligatoires	[Dark Blue Box] Compétences héritées des EPCI
	[Light Blue Box] Compétences nouvelles
	[Medium Blue Box] Compétences héritées du CG
Compétences conventionables	[Green Box] Compétences déléguables de l'Etat
	[Light Green Box] Compétences déléguables du CG
	[Olive Box] Compétences transférables depuis le CG

Acronymes	
PLU	Plan local d'urbanisme
PLH	Plan local de l'habitat
PMHH	Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement
FSL	Fond de solidarité pour le logement
AAP	Aide à la pierre
SOSMS	Schéma d'organisation social et médico-social
PCH	Prestation de compensation du handicap
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
CLIC	Centre local d'information et de coordination
PDI	Plan départemental d'insertion
Prév. Spé	Prévention spécialisée
ASE	Aide sociale à l'enfance

B. LE SOCIAL, UNE COMPÉTENCE PEU INTERCOMMUNALISÉE QUI N'A PAS ÉTÉ AU CŒUR DES DÉBATS SUR LA CONSTRUCTION MÉTROPOLITAINE

À l'image de la plupart des grandes communautés d'agglomération et communautés urbaines de France, les **intercommunalités concernées par les futures métropoles de Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence ont assez peu investi le champ social** en dehors des compétences obligatoires (habitat, aménagement, développement économique et politique de la ville).

1/ En région parisienne, la construction intercommunale a été retardée par les régimes dérogatoires dont le territoire bénéficie

La structuration de l'intercommunalité en Ile-de-France a été plus lente qu'ailleurs. La loi Chevènement de 1999⁹ fait en effet de cette zone géographique un territoire dérogatoire, au motif des enjeux de gestion de l'agglomération parisienne. Même si les communautés d'agglomération de Plaine commune (Seine-Saint-Denis) et Val de Bièvre (Val-de-Marne) ont été créées de manière très volontariste en 1999, la carte intercommunale demeure encore largement inachevée à la veille de la loi RCT de 2010. Celle-ci fait, une fois de plus, une exception des départements de Paris et de la petite couronne, puisque les dispositions d'achèvement et de rationalisation de la carte intercommunale au 1^{er} janvier 2013 n'y sont pas applicables. À la veille de la loi MAPTAM, subsistent encore des communes isolées (42 sans compter Paris), et des EPCI de très petites tailles (4,3 communes en moyenne). À cet égard, l'article 12 du texte portant création de la métropole du Grand Paris peut être lu comme un moyen d'achever la couverture intercommunale dans une agglomération jusque là dérogatoire aux tentatives de rationalisation.

Cette configuration particulière n'a pas permis aux groupements de communes de s'investir dans le champ social. En effet, **la ville de Paris, pôle d'attraction maximum et premier CCAS de France notamment en termes financiers et humains, ne s'est pas inscrite dans une intercommunalité.** Toutefois, cette collectivité est spécifique en ce qu'elle regroupe déjà les compétences communales et départementales. A ce titre, investie dans une démarche interne de transversalité entre ses actions, celle-ci ne s'est pas positionnée dans une construction intercommunale au-delà de ses murs. Et les communes voisines, souvent inquiètes du rôle de la « mairie de Paris » se sont constituées en regroupements spécifiques. Par conséquent, à l'échelle du territoire de la future métropole, cela a pu rendre plus difficile la prise en charge commune de compétences sociales.

⁹ Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

Le positionnement du conseil général est un dernier facteur d'explication. Le choix du département du Val de Marne d'exercer de nombreuses compétences en régie a *de facto* limité les partenariats tissés avec les intercommunalités et donc l'intercommunalisation du social.

Cela dit, la faible dimension intercommunale des politiques sociales doit être nuancée. **Les EPCI étudiés ont pu se doter de compétences facultatives ou créer des dispositifs spécifiques.** Sur le volet insertion, on peut citer les partenariats menés entre les intercommunalités du département de Seine-Saint-Denis et ce dernier sur le suivi des bénéficiaires RSA (notamment à Plaine commune). On peut également mentionner la mise en place d'un véritable outil opérationnel à Grand Paris Seine Ouest (GPSO), structure qui regroupe la mission locale, l'emploi adulte, l'accueil et le suivi des bénéficiaires RSA (convention du conseil général). Dans le domaine de l'action sociale facultative, la communauté d'agglomération de Clichy Montfermeil a mis en place des centres sociaux intercommunaux. Dans le domaine de l'habitat, GPSO réfléchissait à bénéficier de la délégation des aides à la pierre. Dans le domaine de la prévention de la délinquance, Plaine Centrale du Val de Marne a mis en place un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) et a produit un contrat intercommunal de sécurité (CIS) adossé au contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) et à un observatoire de la délinquance.

2/ À Aix-Marseille-Provence, la construction intercommunale est hétérogène notamment en matière sociale

Les premières tentatives de regroupement institutionnel dans la région urbaine de Marseille ont été menées sous l'impulsion de l'État et ont plutôt suscité l'opposition des principaux élus locaux. À titre d'exemple, en 1966, Gaston Defferre, alors maire de Marseille, refuse la création d'une communauté urbaine. Les lois Joxe puis Chevènement (1992 et 1999¹⁰) constituent une relance de l'intercommunalité. Dès 1992, la communauté de communes devenue Marseille Provence Métropole (MPM) se structure sans intégrer Vitrolles, Aubagne et surtout Aix-en-Provence, qui constituent leurs propres regroupements. Le passage des communautés de communes en communautés d'agglomération qui a lieu dans les années 2000 ne rebat pas complètement cette carte intercommunale, puisque d'autres EPCI continuent d'apparaître. La loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 impose son achèvement. C'est donc la carte intercommunale issue de la loi RCT qui sera refondue, *in fine*, dans la

¹⁰ Loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

métropole, incluant des communes comme Gardanne, qui s'étaient opposées jusqu'alors à tout regroupement.

Trois facteurs peuvent expliquer l'investissement hétérogène des EPCI du territoire d'Aix-Marseille-Provence dans le champ social. Tout d'abord, **les EPCI fusionnés dans la métropole ont des statuts différents** : un syndicat d'agglomération nouvelle, une communauté urbaine et quatre communautés d'agglomération. Ensuite, **ces regroupements ne se sont que rarement lancés dans un travail d'approfondissement communautaire au-delà des compétences obligatoires** (politique de la ville, de l'habitat, et du logement social). Enfin, **les EPCI ont beaucoup travaillé à la construction consensuelle entre maires**. Le rôle qu'ils se sont réservés en la matière est celui de l'impulsion, de la coordination et du financement. Ils sont restés attachés à l'idée d'une subsidiarité qu'ils justifient par le fait que le développement social est mieux exercé par les communes. C'est ainsi le cas à la communauté urbaine de Marseille, où chaque commune constitutive adopte son PLU, dont la cohérence globale est assurée à l'échelle communautaire. En matière d'insertion par l'activité économique, seule Marseille Provence Métropole est devenue organisme intermédiaire pour la gestion des fonds européens au bénéfice des trois plans locaux d'insertion par l'emploi (PLIE) du territoire, et des quartiers sensibles depuis 2006. **Toutefois, certaines intercommunalités se sont saisies des transferts potentiels qui leur étaient ouverts de la part de l'État** : la Communauté du pays d'Aix (CPA), Marseille Provence Métropole (MPM) et la Communauté d'Aubagne et du Pays de l'Étoile (CAPAE) sont ainsi délégataires des aides à la pierre¹¹. Il est même possible de voir émerger des échanges de bonnes pratiques, comme l'ont montré certains entretiens. Sur le thème du logement, les acteurs se connaissent déjà et ont pris l'habitude de travailler ensemble. L'association régionale des HLM (ARHLM) PACA-Corse en partenariat avec Marseille-Provence-Métropole (MPM) a par exemple initié en 2011, des « états généraux du logement social », dans la foulée de l'élaboration des nouveaux PLH. Les éditions suivantes ont été ouvertes à tous les EPCI du département. Lors de la troisième édition, organisée autour de « l'innovation dans le logement », seul un des six EPCI manquait.

3/ Le Grand Lyon, malgré une histoire ancienne, n'a pas massivement investi le champ social

La communauté urbaine de Lyon a été créée par la loi du 31 décembre 1966. Elle n'a cependant vu le jour qu'en 1969, à la suite de l'intégration de certaines communes de l'Ain et de

¹¹ L'agglomération de Salon de Provence est en passe d'obtenir cette délégation, qui figurait à l'ordre du jour de ses délibérations du 03 mars 2014

l'Isère au 1^{er} janvier 1968. Elle s'est rapidement imposée dans ses domaines de compétences, développement et aménagement du territoire communautaire, habitat social, politique de la ville et services d'intérêt collectif (eau et assainissement notamment), cadre de vie (gestion des déchets, lutte contre la pollution). Le Grand Lyon est ainsi devenu une collectivité reconnue dans le champ du développement économique, avec l'ambition de se positionner rapidement au niveau européen. En dehors du logement social, le Grand Lyon n'a donc pas réellement investi le champ des compétences sociales.

Ceci s'explique également par l'action du conseil général du Rhône, qui a amorcé un mouvement de territorialisation dès 1996 avec la création des Maisons du Rhône (MDR). 44 MDR principales ont ainsi maillé le territoire, complétées par des antennes annexes afin d'offrir un point d'entrée aux citoyens sur l'ensemble de son territoire.

Pour autant, si la dimension sociale n'a pas motivé la métropole, elle en est rapidement devenue un enjeu essentiel. À la différence de Paris et Aix-Marseille-Provence, le social est désormais au cœur des réflexions lyonnaises relatives à la construction métropolitaine.

Aussi, il est difficile de dresser un tableau comparatif tant les initiatives des intercommunalités étudiées sont disparates. Le passage de leurs dispositifs à l'échelon métropolitain posera question. En effet, la méthode choisie pour constituer les métropoles est celle du regroupement de compétences et de responsabilités au sein d'un même échelon. Ce regroupement, qui peut être assimilé à une « **rationalisation par le haut** » des compétences, vise plutôt la recherche d'un fonctionnement optimal des collectivités. Cette « méthode métropolitaine » apparaît peu adaptée aux enjeux sociaux, car elle intègre peu les réflexions sur le « développement social¹² ». Les métropoles, à l'exception de Lyon, seront *de facto* spécialisées dans la gestion d'équipements plus que dans la production de services aux publics, au risque de sous-utiliser leurs nouvelles compétences sociales.

¹² Le développement social renvoie à un « processus de mobilisation des ressources humaines et des initiatives des individus, des groupes et des territoires, visant des objectifs de cohésion sociale, de solidarité, de proximité, [...] », (*Rapport Dinet-Thierry* du groupe de travail « gouvernance des politiques de solidarité », conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, 2012).

C. DES ENJEUX SOCIAUX TRES IMPORTANTS, QUI EXPLIQUENT LES DIFFERENCES DANS LES PROJETS

Le transfert à géométrie variable des compétences sociales dans les futures métropoles ainsi que l'investissement différencié des intercommunalités qui leur préexistent sont deux éléments qui résultent des **besoins sociaux hétérogènes des territoires concernés**.

1/ À PARIS, LES DESEQUILIBRES SOCIO-SPATIAUX SONT TELS QU'ILS POSENT LA QUESTION DU PARTAGE DES COÛTS DU SOCIAL

Le territoire de la métropole du Grand Paris est marqué par une inégale répartition des problèmes sociaux. Ils s'incarnent dans des divisions socio-spatiales d'ampleur, souvent résumées à un déséquilibre est-ouest. Le constat depuis le recensement de 1990 est celui d'une aggravation de ces disparités¹³. Selon **le critère du revenu des ménages**, l'ensemble régional se caractérise par une augmentation du nombre de communes aisées entre 1990 et 2007, et surtout à partir de 1999. Cela dit, cette hausse se concentre plus fortement dans l'ouest et le centre de l'agglomération, tandis que les communes du nord se singularisent par une plus grande pauvreté relative. Ainsi, la concentration des communes à ménages pauvres s'accroît en Seine-Saint-Denis, département passé entre 2001 et 2009 du 70^e au dernier rang à l'échelle de la France métropolitaine du point de vue des revenus médians de sa population. Au niveau des quartiers, le zonage IRIS¹⁴ corrobore cette tendance. Le tissu des communes riches ou pauvres tend à s'homogénéiser fortement entre 1999 et 2007. Toutefois, cette homogénéisation ne doit pas masquer la persistance d'écart importants entre quartiers d'une même commune, comme celle de Colombes, dans les Hauts-de-Seine, qui voit coexister grands ensembles et zones pavillonnaires.

Eu égard à cette situation, **les enjeux de politiques sociales se déploient différemment sur le territoire de la métropole**¹⁵. Ainsi, concernant les minima sociaux, si 11% des ménages bénéficient d'au moins un minima social à Paris, le chiffre atteint 20% en Seine-Saint-Denis, 12% dans le Val de Marne contre 9% dans les Hauts-de-Seine. Les dépenses sociales par habitant sont plus élevées en Seine-Saint-Denis (739 € par ménage et par an contre 536 € à Paris). Face à

¹³ « Les inégalités socio-spatiales progressent-elles en Île-de-France ? », Antoine Fleury, Jean-Christophe François, Hélène Mathian, Antonine Ribardièrre et Thérèse Saint-Julien, 12/12/2012, in *Métropolitiques*

¹⁴ Découpage infracommunal en quartiers homogènes d'environ 2 000 habitants, selon des critères géographiques et statistiques

¹⁵ *Les évolutions sociales à Paris et dans trois départements de la petite couronne*, APUR, décembre 2012

l'élévation du prix des loyers dans le secteur, la question du logement social est diversement abordée : la Seine-Saint-Denis compte 34% de logements sociaux contre 29% dans le Val-de-Marne, 25% dans les Hauts-de-Seine et 17% à Paris (malgré un effort substantiel depuis 2001). Toutefois, ce parc ne permet pas d'absorber les 280 000 demandes annuelles de logement social. Par ailleurs, ces chiffres ne doivent pas masquer la spécificité du pôle parisien. La capitale, qui concentre une grande partie des emplois, des activités et des richesses, attire également beaucoup. À ce titre, elle est fortement exposée aux enjeux de l'hébergement. Si l'Île-de-France concentre selon la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) la moitié du budget national dédié à la thématique (BOP 135), avec 60 000 personnes hébergées chaque nuit, Paris mobilise 60% des places d'hébergement contre 25% pour la petite couronne et 16% la grande couronne¹⁶.

La diversité des enjeux sociaux ainsi que le nombre d'acteurs concernés par leur prise en charge (État, communes, conseils généraux et intercommunalités pour les collectivités) **contribuent à la coexistence de politiques publiques non harmonisées**. L'hétérogénéité des politiques se mesure aux critères d'attribution. Par exemple, les conditions d'entrée dans les structures d'hébergement sont plus favorables à Paris, car il n'y a pas de conditions de résidence, que dans les autres départements de la petite couronne. Elle se mesure également à l'ampleur de l'aide : le CCAS de Paris, avec un budget de 640 millions d'euros, est le plus important de France. Ses prestations d'aide facultative sont plus favorables que celles des autres CCAS. Elle se mesure enfin aux traditions de chacune des collectivités : ainsi la ville de Paris est l'une des seules communes de la région à bénéficier de la délégation des aides à la pierre. Concernant les conseils généraux, le département du Val-de-Marne a une tradition forte d'exercice en régie de ses politiques, qui le conduit à avoir des effectifs et des structures importants. Sur un territoire métropolitain qui constitue un bassin de vie, l'hétérogénéité des politiques sociales n'apparaît pas à la mesure des besoins des habitants. Il existe donc un réel enjeu d'harmonisation de ces pratiques, ou de réflexion sur cette thématique. Celle-ci justifie le soutien du CCAS de la ville de Paris au texte mais également la mise en garde qu'il formule sur « l'harmonisation à l'échelle de la métropole. En effet, des petits CCAS coexistent avec de plus importants. Ils sont parfois sous-staffés pour discuter avec la métropole. Pourtant, les usagers sont communs. Il y a une vraie nécessité de coordination. »

Cette diversité pose enfin **la question du partage des coûts du social en Île-de-France** : si le territoire apparaît à bien des égards comme un espace partagé et parcouru, toutes les

¹⁶ *Pauvreté, précarité, hébergement et logement, les données de référence en Île-de-France*, 2010, Publication de la DRIHL

collectivités ne contribuent pas également à la prise en charge des difficultés sociales qui se posent sur le fond à l'ensemble du territoire. Au niveau des conseils généraux, si la Seine-Saint-Denis et les Hauts-de-Seine ont des dépenses budgétaires presque équivalentes (1,8 milliard en 2010, contre 1,4 dans le Val de Marne), la Seine-Saint-Denis a un endettement près de trois fois supérieur. De la même manière, les budgets des intercommunalités fusionnées sont très divers, comme le sont ceux des communes. Ce degré variable d'investissement a pu motiver la construction métropolitaine. Selon un cadre rencontré en petite couronne, « notre territoire n'a pas les moyens de gérer seul ses difficultés sociales. Il n'a pas d'autres choix que de confier du pouvoir à une autre structure ». En sus, l'exposition spécifique de la ville de Paris à l'afflux de sans-domicile et à la demande en logement social, ainsi que les outils spécifiques qu'elle a mis en place pour y faire face, l'ont conduite à pousser pour que la délégation des compétences logement et hébergement à la métropole soit insécable. Cette dernière devra donc répondre au défi du partage des charges sociales sur son territoire, et ce d'autant plus que les ressources des départements ne lui reviennent pas pour le moment.

2/ À AIX-MARSEILLE-PROVENCE, LES ENJEUX SOCIAUX SE CONCENTRENT DANS LA VILLE CENTRE

Le territoire de la métropole Aix-Marseille-Provence est marqué par de très importants problèmes sociaux, toujours plus concentrés dans de véritables « poches de pauvreté ».

Plus de la moitié de la population de la métropole Aix-Marseille-Provence vit en dessous du niveau médian de vie des français. De même, plus d'un quart de la population des Bouches-du-Rhône est allocataire des minimas sociaux (RSA et AAH) contre un cinquième en France métropolitaine¹⁷.

Toutefois, **cette pauvreté ne se répartit pas également sur le territoire qui voit les inégalités entre quartiers s'accroître**¹⁸. Le renforcement de cette tendance est très net si l'on compare les niveaux de vie, de formation ou les taux d'emploi entre les chiffres INSEE du début des années 1990 et de la fin des années 2000. Concernant le niveau de vie, l'écart entre le niveau de revenu des 10% des ménages les plus riches et des 10% des ménages les plus pauvres est supérieur de 130€ à celui observé en France métropolitaine. Concernant le niveau de diplôme, dans les territoires riches, la part des diplômés du supérieur s'accroît plus rapidement qu'au

¹⁷ *Les Disparités socio-spatiales en région Provence-Alpes-Côte-d'azur ; métropole Aix-Marseille*. Synthèse ; Compas, novembre 2013

¹⁸ Christophe Barret, Olivier Biau, Nicolas Chauvot, « métropole Aix-Marseille Provence, Un territoire fragmenté, des solidarités à construire », *Analyse N°34*, Insee Provence-Alpes-Côte d'Azur, octobre 2013

niveau national. Par contre, dans les IRIS les plus pauvres l'écart négatif progresse. Du point de vue du taux d'emploi, l'écart entre le niveau d'activité des hommes et des femmes ne se creuse que sur les quartiers les plus pauvres. Ainsi, on ne peut parler d'homogénéisation des dynamiques sociales sur le territoire de la métropole Aix-Marseille-Provence, mais plutôt d'un renforcement des disparités infra-communales où les poches de pauvreté et de richesse semblent se concentrer toujours plus. 77% de la population vit sous le seuil de pauvreté sur le quartier Lilas-Oliviers du 13^{ème} arrondissement de Marseille, contre 5% sur le quartier Estrangin du 7^{ème} arrondissement de Marseille. Selon les arrondissements de Marseille, le niveau de ressources médian des ménages varie plus que du simple au double.

Progressivement, **l'extrême pauvreté se concentre dans les quartiers nord de la ville de Marseille**. Il existe également des populations en situations d'extrême précarité autour du centre d'Aix-en-Provence et de Martigues, mais les quartiers nord de Marseille restent les plus marqués par l'accroissement de la précarité. À l'inverse, le sud de Marseille regroupe les quartiers aisés. Entre les deux, la diversité sociale est plus importante. **La ville de Marseille polarise une importante partie de la pauvreté et des problèmes sociaux**. Par exemple, 16,3% des allocataires de la CAF du département hors Marseille vivent en dessous du seuil de pauvreté contre 30,5% à Marseille.

La diversité des enjeux sociaux ainsi que le nombre d'acteurs concernés par leur prise en charge contribue à la coexistence de politiques publiques non harmonisées. **L'hétérogénéité des réponses publiques** se mesure, par exemple, à la diversité des efforts en matière de politique de logement. 4 EPCI ont demandé et obtenu la délégation des aides à la pierre, ce qui n'est pas négligeable en comparaison de la situation francilienne. En matière de logement social, le dernier comité régional de l'habitat a poussé le préfet à édicter 71 arrêtés de carence. Toutefois, même en l'état, le respect strict des 25% de la loi SRU¹⁹ ne répondrait pas à la demande des 350 000 mal logés et des 20 000 SDF de la région PACA, car celle-ci est très inégalement répartie.

Cette diversité pose, comme à Paris, la question du partage des coûts du social. Mais ici, le territoire n'apparaît pas vraiment comme un espace partagé et parcouru, surtout pour les populations les plus fragiles, très peu mobiles. Aussi, **toutes les collectivités ne pensent pas devoir contribuer également à la prise en charge de difficultés sociales qu'elles n'estiment pas de leur ressort**. Cette diversité pose aussi la question de **l'incidence de la création de la métropole comme échelon de référence pour l'accès à certains dispositifs** : ainsi un cadre s'inquiète car « au niveau régional, PACA est riche, ce n'est déjà plus vrai au niveau communal et encore moins au niveau infra-communal. Partir d'une maille trop large risque donc de faire

¹⁹Loi du 13 décembre 2000, relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain

perdre le bénéfice de certains dispositifs. » La question se posera très rapidement pour les dispositifs européens : si certains quartiers sont actuellement éligibles, il n'est pas sur que la métropole dans son ensemble puisse le demeurer.

3/ À LYON, LA DIVERSITE DES ENJEUX SOCIAUX A ENGENDRE DES REPONSES COMMUNALES HETEROGENES

Le territoire de la métropole de Lyon se caractérise également par des disparités socio-spatiales importantes.

Le **Grand Lyon est un territoire dans l'ensemble plus riche que la moyenne nationale**. En 2010, le revenu fiscal médian des ménages s'élevait à 20 047 euros contre 18 749 euros en moyenne pour la France métropolitaine. Cependant des poches de précarité persistent dans l'agglomération.

Au sein du Grand Lyon, **la précarité se concentre essentiellement dans les communes de l'est ainsi que dans quatre arrondissements de Lyon**, à savoir le 1^{er}, 7^{ème}, 8^{ème} et 9^{ème} tandis qu'à l'inverse, le nord-ouest de l'agglomération est très riche. En 2008, le revenu médian dans les communes de l'est demeure deux fois inférieur à celui constaté dans les villes de l'ouest de l'agglomération et la population jeune en difficulté y est surreprésentée. Les revenus fiscaux des ménages du premier décile atteignaient 6 421€ en 2010 contre 41 501€ pour ceux du neuvième décile. Le rapport interdécile s'établit par conséquent à 6,5. Cela signifie que les revenus des 10% des ménages les plus aisés sont en moyenne 6,5 fois supérieurs à ceux des 10% les moins favorisés. En outre, ce rapport atteint huit pour les communes de Vénissieux et de Vaulx-en-Velin par rapport à la moyenne du Grand Lyon.

Dans la majorité des communes de l'est, la part des allocataires de la caisse d'allocations familiales (CAF) à bas revenus est supérieure à la moyenne observée dans le Grand Lyon. Celle-ci atteint 55% à Vaulx-en-Velin, 52% à Vénissieux et 50% à Saint-Fons contre 38% pour la communauté urbaine. Inversement, la part des allocataires de la CAF à bas revenus atteint 17% au nord-ouest de l'agglomération.

Au-delà de ces quelques éléments généraux, la prise en compte des besoins sociaux sur le territoire du Grand Lyon revêt un double aspect.

D'une part, on constate que **les communes ne font pas toutes face au même type de précarité**. Selon une étude de l'INSEE publiée en 2010²⁰, la commune de Vaulx-en-Verin est la commune la plus touchée par la précarité sous toutes ses formes. En effet, 25% des allocataires perçoivent l'allocation parent isolé ou le revenu minimum d'insertion, 21% des inscrits à la CNAM bénéficient de la CMUC et 6% des actifs sont des chômeurs faiblement qualifiés. À titre de comparaison, ces chiffres atteignent respectivement 15%, 9% et 2% dans le Grand Lyon. Une situation comparable peut être observée à Vénissieux, Saint-Fons et Givors. Les 1^{er}, 7^{ème} et 8^{ème} arrondissements sont quant à eux davantage concernés par la précarité monétaire et celle liée à l'emploi. La précarité familiale se situe dans la moyenne de l'agglomération.

D'autre part, il existe **de fortes disparités au sein d'une même commune**. Sur le territoire du Grand Lyon, Rillieux-la-Pape en est l'illustration. La situation économique et sociale des ménages diffère grandement entre les habitants de « Crépieux » et ceux de la « Ville nouvelle ». De façon générale, les zones de précarité correspondent aux quartiers prioritaires définis dans le cadre de la politique de la ville.

Ces disparités se retrouvent également dans l'offre en logement social de l'agglomération. Si celle-ci est plus développée sur ce territoire que dans la zone de référence (20% de logements HLM sur l'ensemble des résidences principales en 2009)²¹, elle est également très concentrée. À Vaulx-en-Verin par exemple, plus d'un logement sur deux est considéré comme social. Globalement, l'est de l'agglomération concentre la majorité de l'offre en logements sociaux.

En conséquence, la pluralité des besoins sociaux entre communes mais également au sein même de celles-ci conduit à la mise en œuvre de politiques sociales dont le périmètre et l'ampleur varient entre les territoires. Le principal facteur d'hétérogénéité à l'heure actuelle tient au fait qu'il existe presque autant d'analyses des besoins sociaux (ABS) que de CCAS. Or, il ressort des entretiens menés que « la reconfiguration des politiques sociales doit partir d'une analyse homogène du territoire ». En outre, les acteurs rencontrés soulignent que si les compétences obligatoires des CCAS sont dans l'ensemble correctement exercées, les dispositifs optionnels « tendent à prendre le dessus sur l'obligatoire », renforçant de fait les disparités entre les communes du territoire. Enfin, les besoins sociaux sont également couverts de façon disparate en raison de l'inégale répartition des travailleurs sociaux. À titre d'exemple, la ville de Villeurbanne compte 35,2 ETP en moyenne pour 100 000 habitants alors que la moyenne

²⁰ « Grand Lyon : la précarité reste concentrée à l'est de l'agglomération », Lettre de l'INSEE, N°130, Septembre 2010

²¹ « Le Grand Lyon et le développement durable », Partenariat INSEE/Grand Lyon, 2013

départementale s'élève à 46,2 ETP²². Une telle disparité joue nécessairement sur l'allongement des délais de rendez-vous et a des répercussions sur le travail des autres acteurs de la solidarité.

Face à l'ampleur des besoins sociaux, le positionnement du conseil général sur le territoire de l'agglomération lyonnaise a été, au cours de plusieurs entretiens, remis en question. A titre d'exemple, un cadre d'une administration sociale s'appuyait sur l'exemple des interventions départementales dans le champ du logement. « L'absence de crédits dans le FSL pendant quelques mois dans l'année, parce qu'il n'est pas abondé à la hauteur des besoins, ou encore l'incapacité à verser aux familles une aide d'urgence, obligent le conseil général à faire appel au CCAS pour pallier ses dysfonctionnements ». Cela a été l'une des motivations de la construction métropolitaine.

Ces besoins sociaux auront à être considérés à l'échelle métropolitaine. La métropole est alors attendue sur **l'émergence d'un diagnostic partagé entre tous les acteurs du social** sur le territoire par une observation croisée de la conduite des politiques sociales. A une échelle plus large, ces questions doivent se poser entre le nouveau département et la métropole, afin d'éviter une rupture d'égalité entre l'action des deux collectivités. La métropole va concentrer à cet égard la majeure partie des problématiques sociales sur son territoire.

Encart n°4

Une attente forte pour la métropole de Lyon en matière d'observation sociale locale

Aujourd'hui les CCAS assurent l'analyse des besoins sociaux (ABS) sur leur territoire, dans la mesure où cela relève de leurs compétences obligatoires, même si ce travail est inégalement mené par les communes. Par ailleurs, certaines communes parmi les plus petites n'ont pas de CCAS et aucun travail de diagnostic n'est mené sur leur territoire.

Le conseil général, quant à lui, assure un travail de diagnostic uniquement sur les réponses apportées, c'est-à-dire sur les prestations et services délivrés aux usagers et non sur la demande effective.

La métropole est donc susceptible d'apporter une réelle plus-value sur ce travail d'**observation sociale locale**, et notamment de **suivi des besoins sociaux** en coordonnant l'action des CCAS dans ce domaine et en couvrant l'intégralité du territoire métropolitain. La métropole ne pourra apporter une uniformisation de l'action des CCAS, même sur leur compétence d'analyse des besoins sociaux, du fait de la prégnance du politique sur ces

²² De l'analyse des besoins sociaux à la définition d'une stratégie de développement social, T1 : Analyse des besoins sociaux, Ville de Villeurbanne, Juillet 2012

questions. Toutefois, les attentes sont importantes en faveur d'une **harmonisation voire d'une mutualisation** (Cf. Encart n°5) de l'existant et d'une meilleure coordination par le nouvel échelon, d'autant plus que la culture du Grand Lyon est proche de celle des CCAS, ce qui facilitera les synergies entre ces acteurs.

Pour finir il convient de préciser les contours des différentes métropoles, en matière sociale :

La métropole du grand Paris est une construction intercommunale qui doit répondre aux enjeux du logement et de l'hébergement en région parisienne.

La métropole marseillaise est positionnée pour répondre collectivement à de grands enjeux communs à tout son territoire : le social pourrait en être une des thématiques importantes.

La métropole de Lyon a davantage été pensée comme une structure intégrée permettant au territoire de rayonner à l'échelle européenne. Elle pourra articuler, en sus des compétences de la communauté urbaine, celles du conseil général. À ce titre elle pourrait favoriser le « développement social » de son territoire.

IV. QUELLE PERTINENCE DE L'ECHELON METROPOLITAIN ?

Une fois présenté le périmètre des compétences sociales transféré ou délégué aux métropoles, il convient **d'en interroger la pertinence, à l'appui des entretiens réalisés**. À cet égard, la structuration des métropoles peut faire émerger un acteur **nouveau du champ social**. Par ailleurs, elle pourrait faciliter la conception des politiques publiques dans la mesure où nombre de schémas de planification sont adossés aux métropoles. Toutefois, un enjeu de taille pour ces entités nouvelles demeure celui de leur capacité à exercer des politiques sociales dans la proximité.

A. LA METROPOLE PERMETTRAIT DE FAIRE EMERGER UN ACTEUR NOUVEAU DANS LE CHAMP SOCIAL QUI RESTE TOUTEFOIS ECLATE

La métropole apparaît comme un acteur nouveau, qui devra trouver sa place dans le paysage des politiques sociales. A minima, cet acteur peut être qualifié de référent sur un nombre de compétences limitativement énumérées par le texte de loi. A maxima, il pourrait devenir une structure de dialogue à même de favoriser le débat, voire le consensus, sur le champ social. Toutefois, dans tous les cas, cet échelon devra trouver sa place et inscrire son action avec les acteurs du champ social.

1/ L'EMERGENCE D'UN ACTEUR REFERENT DONT LE ROLE EST DIVERSEMENT AFFIRME SELON LES METROPOLES

a/ Dans tous les territoires, la création de la métropole fera émerger un gestionnaire majeur sur les politiques du logement et de la ville.

Plusieurs compétences jusqu'alors éclatées entre plusieurs acteurs pourront être exercées de manière **principale** à l'échelle des nouvelles métropoles qui les récupèrent.

Ainsi, si **la politique de la ville** était exercée de manière obligatoire par les communautés d'agglomération, le critère de l'intérêt communautaire sépare leur exercice entre communes et EPCI, ne permettant pas un paysage unifié. Par ailleurs, les communautés de communes pouvaient l'exercer de manière facultative, et les communes isolées ont conservé cette compétence. En outre, certains champs, comme la prévention spécialisée, revenaient aux

conseils généraux. L'émergence de la métropole et la définition **d'une approche métropolitaine de cette politique** permettront de rationaliser ce paysage.

Dans le champ de **l'habitat**, le paysage était également morcelé, les compétences étant partagées entre Etat, intercommunalités et communes, et de manière différente selon les territoires. En région parisienne, la délégation des aides à la pierre n'a été prise que par la ville de Paris et par le conseil général des Hauts-de-Seine (qui vient de la perdre). Sur le territoire d'Aix-Marseille-Provence, la communauté du Pays d'Aix (CPA), Marseille Provence Métropole (MPM), la communauté d'agglomération d'Aubagne et du pays de l'étoile (CAPAE) et tout récemment l'Aggloprovence avaient pris cette délégation. A Lyon, elle était exercée par la communauté urbaine. La métropolisation apparaît sur ces deux points comme un effort de rationalisation.

La métropole devient ainsi concepteur et gestionnaire majeur de politiques jusque là éclatées. Dans ces domaines toutefois, le basculement métropolitain ne fait pas consensus. Un acteur de la politique de la ville en Île-de-France a ainsi signifié que « si la métropole a du sens sur le volet physique, elle n'en a pas sur le social », indiquant par là que, si le futur rôle pilote de la métropole n'est pas mis en cause sur le plan des infrastructures, il est moins consensuel sur le plan du suivi des bénéficiaires.

L'émergence d'un acteur unique peut **favoriser la responsabilisation d'un échelon face à des enjeux encore insuffisamment pris en charge.** Ainsi, l'éclatement des compétences logement favorise la dilution des responsabilités entre les différents acteurs, locaux et centraux. Par exemple, sur les objectifs de logement, le schéma directeur de la région Île-de-France, copiloté par l'Etat et la région fixe un objectif de production à 70 000 logements. La DRIHL territorialise des objectifs de logement, mais les PLH ne reprennent pas toujours ni ces objectifs ni ces projections territoriales. Le basculement de la compétence logement et des outils de schématisation à la métropole institue une autorité responsable, garante de la mise en cohérence. Dans le domaine du logement et de l'hébergement, les acteurs rencontrés soulignent **le bien-fondé du retrait de l'acteur étatique**, qui n'est plus à même d'exercer une expertise unifiée et territorialisée tant ses structures déconcentrées ont perdu de leurs capacités d'analyse. La délégation aux métropoles, plus proches de leurs territoires, devrait améliorer l'expertise et la projection spatialisée des besoins.

b/ Ce rôle d'acteur référent est d'autant plus fort que la métropole récupère un grand nombre de compétences sociales

Cette fonction d'acteur référent ne sera effective que dans la mesure où les métropoles récupèrent un nombre important de compétences. En l'état, Paris et Aix-Marseille-Provence ne

pourront l'exercer que sur un périmètre restreint. Lyon, en revanche, sera susceptible de s'imposer comme acteur référent sur un champ plus large.

Ainsi, à Lyon, cette qualité vaut également pour d'autres politiques que celles précédemment énumérées, notamment **tous les blocs récupérés du conseil général**. La métropole de Lyon offre l'opportunité de décloisonner de nombreuses politiques sociales en utilisant leurs complémentarités. Cela pourra être le cas, par exemple, entre insertion professionnelle, emploi, et développement économique, tout en tenant compte des attributions de la région et de l'Etat dans ces domaines. Il s'agirait d'aller vers des parcours intégrés grâce à un pilotage dynamique de ces politiques qui intégrera les doubles interlocuteurs de la métropole demain : demandeurs d'emploi et entreprises, sur son territoire. En alliant ces deux compétences aujourd'hui séparées et en mettant en relation directe ces interlocuteurs, **la métropole sera susceptible d'enrichir considérablement son territoire et d'agir efficacement sur l'insertion professionnelle**. Elle sera ainsi en capacité de démontrer qu'il est possible d'opérer une vraie optimisation entre l'ensemble des compétences qu'elle a vocation à récupérer.

Inversement, dans les autres métropoles, cette capacité d'optimiser les politiques sociales est plus relative. En dépit du texte de loi, il est probable que le Grand Paris et Aix-Marseille-Provence ne récupèrent pas beaucoup des compétences ouvertes à la délégation ou au transfert depuis les conseils généraux. Au cours des entretiens, ces derniers sont apparus peu enclins à se dessaisir de leurs outils, dans un premier temps au moins. A cet égard, **la relative faiblesse de leurs compétences sociales peut apparaître comme une limite si elles souhaitent s'affirmer comme des acteurs référents**. Selon un représentant de la société civile à Marseille, « le social est considéré dans une logique de réparation et jamais dans comme un élément de l'économie. Le transfert du social à la métropole aurait été préférable. L'emploi par exemple est à la fois une question de développement économique et une question sociale. Or l'instauration de la métropole favorisera l'emploi très qualifié sur le territoire, où coexiste un fort taux de chômage pour les personnes non qualifiées ». Puisque la politique de l'insertion ne devrait pas être déléguée par le conseil général, cela empêchera la métropole de faire face à ces deux enjeux de manière conjointe. Ainsi, les métropoles d'Aix-Marseille-Provence et du Grand Paris ne pourront pas coordonner des politiques sur lesquelles elles interviendront de manière parcellaire, voire sur lesquelles elles ne sont pas du tout compétentes.

2/ AUTOUR DE CET ACTEUR NOUVEAU, EMERGE LA POSSIBILITE DE CONSTRUIRE UNE STRUCTURE DE DIALOGUE A MEME DE SE SAISIR DES QUESTIONS SOCIALES

L'émergence d'un acteur nouveau peut également permettre d'ouvrir un débat sur le social, à l'échelle des bassins de vie urbains.

Certains acteurs ont pointé, sur l'actuel territoire d'Aix-Marseille-Provence, **le manque de structure de dialogue**, puisque les acteurs en présence n'ont pas développé une très forte culture de la coopération. L'un d'entre eux affirme par exemple que « depuis la fin des conseils départementaux du développement social, qui ont brièvement été créés et supprimés en 1986, il n'y a plus guère d'instance de dialogue sur les compétences afférentes au social. Seul le conseil économique, social et environnemental régional (CESER), le conseil départemental de la concertation sociale ou de la conférence régionale pour l'autonomie (CRSA) permettent aujourd'hui à un débat de se structurer sur ce sujet ». Lors de plusieurs entretiens, les acteurs rencontrés ont fait part de leur espoir de voir **la métropole faire émerger une prise de conscience sur ces questions urgentes**. Cela pousserait ainsi les parties prenantes à se positionner et constituerait une première étape avant la prise de décision. Le conseil métropolitain pourrait servir de lieu à ce dialogue.

Toutefois, la nature de ce dialogue dépendra de la capacité des acteurs locaux à dépasser les polémiques qui animent les problématiques sociales sur le territoire de la métropole Aix-Marseille-Provence. Clairement, il s'agit de répartir différemment le poids de la prise en charge d'une précarité très inégale sur le territoire. À terme, cela oblige à poser la question de la solidarité afférente, alors que jusqu'ici cette question se traite commune par commune, ou EPCI par EPCI, chacun ayant tendance à adopter des stratégies défensives sur ce sujet. Cela implique également d'interroger la répartition des contributions relatives à la lutte contre la pauvreté. Un interlocuteur a même envisagé que parler d'emblée du social dans la métropole consisterait à « agiter le chiffon rouge », au risque de bloquer tout dialogue et de ne pas faire avancer d'autres dossiers, tout aussi urgents et peut être plus consensuels comme le transport. **La métropole pose donc les bases nécessaires à l'émergence d'un discours politique unique**, pour l'ensemble du territoire, sur les questions sociales. Toutefois cet espace de dialogue ne fonctionnera donc que s'il est investi politiquement, ce qui ne sera pas mécanique.

Dans le cas parisien, les acteurs publics en présence ont une culture du dialogue plus affirmée et se sont déjà dotées d'instances de débat structurées. Paris Métropole²³ a permis l'émergence d'une discussion de fond sur la métropole à venir, même si ses positions n'ont pas été retenues dans le texte de loi. La perspective d'un débat au sein du conseil métropolitain, avec un très grand nombre d'acteurs, aurait même tendance à inquiéter. Le risque est en effet grand d'y voir des majorités d'opportunité se dégager, avec des bases plus territoriales que politiques, sans accord sur le fond, pour préserver les équilibres existants. Dans ce nouveau

²³ Ce syndicat mixte d'études a été créé en 2009. Il a pour objectifs de favoriser le débat pour définir un projet pour la capitale, de constituer un lieu d'échange des bonnes pratiques, et d'améliorer la coopération métropolitaine

cadre, certains acteurs rencontrés ont fait valoir qu'il sera beaucoup plus compliqué qu'auparavant de dégager un consensus ou une majorité politique, surtout sur des questions sensibles comme le social. La question est en partie déjà traitée à une échelle macro au sein des conseils généraux par exemple, qui fédèrent déjà des acteurs aux profils différents. Toutefois, la majorité des acteurs du logement et de l'hébergement reconnaît que dans ce domaine, malgré les efforts récents, le dialogue manque. Un comité régional de l'habitat Île-de-France a été créé en 2004 et élargi en 2012 aux questions d'hébergement. Présidé par le préfet de région et composé de manière paritaire (représentants des collectivités, des professionnels et des usagers), il se réunit une fois par an au moins pour publier un rapport et donner son avis sur les différents PLH. Cependant, les enjeux se concentrant dans la zone dense de l'Île-de-France, il est utile que ce dialogue soit mieux structuré à l'échelle métropolitaine.

Dans les autres métropoles, à Lyon comme dans celles de droit commun, les périmètres géographiques ne bougent qu'à la marge. L'enjeu de la construction d'un dialogue nouveau est moins saillant même si les mêmes acteurs seront amenés à traiter de questions nouvelles, ce qui ne pourra que renforcer leur prise de conscience commune des problématiques de leurs territoires.

3/ LA METROPOLE DEVRA ARTICULER SON ACTION AVEC LES AUTRES ACTEURS DU SOCIAL

La structuration des métropoles peut également faciliter **la mise en place de partenariats et la contractualisation** avec différents acteurs. Dans le champ de la politique de la ville, en cours de réforme par ailleurs, la remontée de compétences exclusive permettra la signature de contrats unifiés avec des partenaires nombreux. Ensuite, dans les champs non pris en compte par le texte, des partenariats entre métropoles et autorités compétentes sont envisageables. *In fine*, les métropoles pourraient offrir l'occasion de mettre en place des partenariats et des espaces de concertation nouveaux. Cet aspect est d'autant plus important qu'il détermine **la cohérence même de l'action sociale à l'échelle du territoire métropolitain**. Comme le souligne un acteur du territoire marseillais, « la cohérence de l'action sociale ne repose pas tant sur les textes que sur les accords passés entre collectivités territoriales. La capacité des politiques à passer outre les clivages pour définir un territoire et des partenariats est ainsi primordiale ».

A cet égard, l'articulation des compétences des métropoles avec les autres acteurs du champ social devra être imaginée. A titre d'exemple, on peut mentionner les interrogations actuelles de la CAF de Paris sur son intervention en faveur des aides au logement. La métropole, si elle décide d'en demander la délégation, va constituer un acteur unique, regroupant les

compétences intercommunales, étatiques, et départementales (FSL notamment). Et les CAF restent structurées dans leurs périmètres départementaux (CAF de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne). Se profile alors une difficulté à articuler actions des CAF et de la métropole dans le champ des aides au logement puisque ces structures ne sont pas calibrées pour un même périmètre.

L'enjeu d'articulation est d'autant plus fort que les métropoles ne récupèrent pas l'ensemble des compétences sociales. **Certaines compétences de planification en lien avec les politiques transférées ne sont pas abordées par le texte de loi, à Paris et à Aix-Marseille-Provence.** Dans le champ de l'insertion, les outils régionaux de développement économique et de formation professionnelle n'auront pas à tenir compte des métropoles. Un cadre rencontré en région parisienne s'est appuyé sur cet exemple afin de souligner que « la création de la métropole ne risque pas de simplifier les choses. Actuellement, en matière d'insertion, il y a deux strates compétentes : d'une part, le département pour l'insertion sociale, et de l'autre la région, les intercommunalités et l'État pour l'insertion professionnelle. Comment coordonner l'ensemble ? ».

Le maintien de l'éclatement des compétences sociales ne permettra sans doute pas non plus aux métropoles de faciliter le « développement social²⁴ » de politiques aujourd'hui mises en œuvre en silo. En effet, les métropoles pourraient prétendre à un « rôle de chef d'orchestre », terme entendu lors d'un entretien à Aix-Marseille-Provence. Cependant, ces métropoles n'étant pas positionnées sur l'ensemble du champ social, l'exercice compartimenté de ce dernier ne cessera ni à court ni à moyen terme.

L'émergence de l'institution métropolitaine ne suffit pas à positionner cet acteur dans le champ social. L'enjeu d'articulation avec les autres personnes publiques en charge du social est immense et la métropole devra trouver sa place dans ce paysage étoffé.

²⁴ Ibid Dinet-Thierry

B. À UN NIVEAU MACRO, LA METROPOLE FAVORISERA-T-ELLE UNE MEILLEURE SCHEMATISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ?

Les métropoles se verront dotées de compétences sociales qui vont modifier la mise en œuvre de ces politiques, de manière plus ou moins importante. L'enjeu pour elle est de **se positionner à un double niveau macro et micro**. Au niveau macro, elles doivent favoriser la schématisation, pour permettre une approche plus cohérente des politiques à l'échelle de territoires urbains aux enjeux spécifiques. Au niveau micro, elles doivent savoir prendre en charge la question de la proximité. Ainsi, en ce qui concerne la schématisation, il s'agit de savoir si sa prise en charge au niveau métropolitain apporte une plus-value. Pour répondre à cette question, il faut l'approcher thématique par thématique, et ce selon les différents cas.

1/ Les métropoles sont dotées de divers outils de schématisation

En **matière de logement et d'hébergement**, toutes les métropoles récupèrent le **schéma de cohérence territoriale (SCOT)** et les **schémas de secteur**. Elles récupèrent aussi le **plan local d'urbanisme (PLU)**, qui doit être compatible avec les textes précités. Elles prennent également en **charge les schémas d'ensemble de la politique de l'habitat, du logement et des actions de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre**. À Paris toutefois, le transfert est plus large puisque la métropole doit élaborer un nouveau document, le **plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement**, qui doit être en cohérence avec le schéma directeur de la région d'Île-de-France et prendre en compte le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en Ile-de-France. Ce schéma a fait l'objet d'une évolution lors du texte de loi : dans la première version du texte, il s'agissait d'un plan de l'urgence sociale, élaboré par la métropole, en collaboration avec l'État et les conseils généraux. Celui-ci devait définir, à l'échelle de l'unité urbaine, une programmation pluriannuelle de réalisation et de rénovation de places d'accueil et de services associés en faveur de l'insertion des personnes sans domicile fixe et des populations les plus fragilisées. Le format retenu est celui d'un plan de l'habitat et de l'hébergement qui ne sera applicable qu'au territoire de la métropole (inférieur à l'unité urbaine) et qui croise l'approche logement et l'approche hébergement (cf. supra).

En matière **d'insertion**, les métropoles de droit commun, ainsi que Paris et Aix-Marseille-Provence, peuvent gérer par délégation du conseil général le **programme départemental d'insertion (PDI)**. Les régions, nouvelles autorités de gestion des fonds européens, pourront en outre confier aux métropoles qui ont demandé le pilotage des PLIE tout ou partie des actions relevant du fonds social européen (FSE). En cela, les métropoles se rapprocheront de

l'expérience menée à Marseille Provence Métropole depuis 2007. La Communauté urbaine est en effet organisme intermédiaire de gestion du FSE pour les trois PLIE de son territoire. Cela permet aux PLIE de se concentrer davantage sur leur public, et tandis que la métropole prend en charge l'instruction des dossiers.

En matière de **transports**, toutes les métropoles sauf Paris, en tant qu'autorités organisatrices, disposent des **plans de déplacements urbains**. La métropole du Grand Paris, qui n'est pas autorité organisatrice, ne peut concevoir aucun document d'orientation en la matière. Le syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) et la région conservent l'ensemble de leurs prérogatives. À cet égard, certains interlocuteurs rencontrés soulignent le risque de séparer les politiques du transport des enjeux de logement (et notamment de logement social), qui ne peuvent être découplés des questions de mobilité.

2/ La métropole de Lyon est encore davantage dotée en outils de schématisation

La métropole de Lyon récupère, au-delà des prérogatives de la communauté urbaine, celles du conseil général, c'est-à-dire qu'elle mettra en œuvre et planifiera le schéma personnes âgées-personnes handicapées, le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale, le schéma départemental de la protection de l'enfance, le schéma départemental de l'insertion et le règlement d'aide sociale à partir de 2015. Ces documents de schématisation seront vraisemblablement dédoublés, certains pris en charge par le Nouveau Rhône pour son territoire et d'autres par la métropole. La question de leur convergence doit se poser dès aujourd'hui, afin de prévenir des ruptures d'équité entre les deux territoires. En sus des compétences inscrites par la loi MAPTAM, la loi ALUR consacre un nouveau plan, le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) qui fusionnera le plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) avec le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Cette disposition s'applique par conséquent à la métropole de Lyon.

La capacité de schématisation de politiques à l'échelle du territoire métropolitain n'est ainsi pas égale dans les différentes métropoles. Par ailleurs, cette capacité **ne garantit pas une nouvelle répartition des dispositifs et des financements qui correspondrait mieux aux besoins des territoires de chaque métropole.** Un interlocuteur politique faisait remarquer, non sans ironie, qu'en région parisienne « la police a été mutualisée à l'échelle métropolitaine depuis 2010 et la Seine Saint Denis a perdu 80 agents ». Ainsi, si la métropole facilite la schématisation, il faut désormais s'interroger sur la manière dont ses politiques seront déclinées. À ce titre, les

questions de la proximité avec les habitants des territoires et leur déclinaison territoriale sont posées.

C. LES METROPOLES, DES TECHNOSTRUCTURES DECONNECTEES DES TERRITOIRES ?

Les métropoles ne sont pas pensées uniquement comme des entités productrices de schémas. La production de politiques publiques de proximité est également un enjeu, qui impose une amélioration constante de la qualité de la distribution de prestations auprès des publics destinataires.

1/ L'ENJEU COMPLEXE DE L'ADAPTATION A LA PROXIMITE

a/ La spécificité du cas lyonnais

L'action sociale s'exerce en premier lieu dans la proximité, dans la relation avec l'utilisateur, dans le diagnostic effectué et les solutions apportées par les travailleurs sociaux. Or aujourd'hui cette action demeure souvent fragmentée selon les secteurs (logement, petite enfance, insertion, etc.). De plus, l'accès aux droits sociaux fait l'objet de multiples guichets, et là encore il n'existe aucune règle absolue. **L'utilisateur est donc confronté à une multiplicité de guichets sur un même territoire**, de modalités d'accès aux droits sociaux et d'interlocuteurs en fonction de la prestation souhaitée mais aussi en fonction de son lieu de résidence.

À ce titre, la **fragmentation entre différentes institutions porteuses de politiques sociales sur le territoire métropolitain a pu justifier en partie la disparition du conseil général**, tant le paysage était foisonnant. Au niveau communal, toutes les communes ne disposent pas d'un CCAS consistant. Quand elles en ont un d'envergure, elles n'accueillent pas toujours le même public, et ont pu mettre en place des critères d'accueil. Dans la commune de Lyon, le CCAS a quant à lui créé des antennes dans chaque arrondissement. Au niveau de certains services, comme celui du logement, l'accès est également disparate selon les mairies : la demande de logement social se fait en mairie d'arrondissement dans la commune de Lyon tandis que d'autres, comme Vénissieux ont choisi de renvoyer vers les bailleurs. Certains CCAS sont par ailleurs plus actifs, à l'instar de celui de Vaulx-en-Velin qui s'est positionné comme chef de file sur la prévention des expulsions, obtenant de réelles améliorations dans ce domaine et même un effet d'entraînement sur les villes voisines. Sur les territoires également, le conseil général a mis en place, dans le cadre de la territorialisation de ses services, des Maisons du Rhône (MDR) dans chaque canton. Cette organisation territoriale ne correspond pas à la réalité des besoins : à

Villeurbanne par exemple on peut compter trois MDR tandis que certaines zones plus rurales en sont quasiment dépourvues.

Dans ce paysage complexe, le passage en métropole et la fusion des collectivités peuvent engager une rationalisation des guichets (cf. encart N°5). Au-delà de la diminution prévue du nombre de MDR et la redéfinition de certains périmètres d'action, la métropole marque l'occasion de **repenser l'accès à l'action sociale et le lien à l'usager**. Les communes en seront parties prenantes puisque la schématisation devrait conduire à un conventionnement fin avec les communes présentes sur le territoire, en matière de logement, d'insertion et de politique de la ville.

La métropole de Lyon a ainsi les moyens de trouver l'équilibre entre une vision volontariste de l'action sociale et la nécessaire adaptation des politiques aux publics et aux territoires, fondée sur le principe de réalité. La métropolisation doit donc être vue à la fois comme un risque et comme une opportunité. Les conditions déterminantes de réussite sont à cet égard la solidarité sociale, qui passe par l'implication des habitants et une territorialisation pertinente ainsi que la solidarité territoriale, nécessitant une association forte des communes et notamment des plus petites d'entre elles.

Cette association passera également par la définition des modalités de gouvernance entre la métropole et les communes. Il faut rappeler ici que la communauté urbaine a été construite par attribution de compétences par ses communes membres. En devenant une collectivité de plein exercice, le niveau métropolitain fait également des communes présentes sur son territoire des collectivités à statut particulier, ce point n'étant pas détaillé dans la loi MAPTAM.

La gouvernance se calquera ainsi dans un premier temps au moins sur le fonctionnement actuel du Grand Lyon. Le territoire est découpé en Conférences locales des maires, chacune rassemblant plusieurs communes. Outre les possibilités bilatérales de contractualisation entre métropole et communes, une Conférence métropolitaine des maires doit être réunie dans les 6 mois qui suivent les élections municipales Celle-ci a vocation à définir un Pacte de cohérence métropolitain entre les communes et la Métropole, précisant les délégations de compétences aux communes le cas échéant. Les conférences territoriales des maires, quant à elles, sont consultées pour avis dans la perspective de l'élaboration des politiques métropolitaines et dans le cadre de leur mise en œuvre.

Encart n°5

Un rôle déterminant pour l'UDCCAS du Rhône dans la réflexion sur la rationalisation des guichets d'accueil

L'Union départementale des Centres communaux d'action sociale (UDCCAS) du Rhône est partie intégrante de la construction de la métropole. Cette démarche se fonde sur l'idée, comme cela a été souligné en entretien, que « les CCAS ont une fenêtre d'opportunité pour entamer un rapprochement, et s'organiser face à la Métropole », afin d'améliorer l'action sociale sur leur territoire. Cette opportunité sera d'autant plus grande que pendant la période de structuration de la métropole, les CCAS auront un rôle important à jouer.

Dans ce cadre, l'UDCCAS, les communes, le Grand Lyon et le conseil général du Rhône ont déjà entamés des travaux, sur trois thématiques notamment.

Une première vise à réaliser un état des lieux de l'action du conseil général et des réflexions quant aux améliorations possibles.

La question de l'**articulation des accueils** est également étudiée : sur le territoire départemental, une Maison du Rhône a ainsi été créée dans chaque canton, et dans chaque arrondissement de Lyon, offrant plus de 200 points d'accueil aux usagers. L'agglomération lyonnaise compte par exemple à elle seule 18 Maisons du Rhône (MDR) et 9 CCAS. Avec la création de la métropole, ces MDR ont vocation à devenir des antennes métropolitaines.

Les différents groupes de travail ont tous reconnu la nécessité de diminuer le nombre des points d'accueil et de les rendre plus visibles et accessibles pour les usagers. Selon les cas, il s'agirait d'aller soit vers des **guichets uniques** métropole/CCAS, soit vers des guichets d'accueil thématiques. Dans le cas des guichets uniques, le nombre de points d'entrée diminuerait, tandis que le CCAS ou la métropole, à travers leurs actuels guichets, assureraient l'accueil, selon le principe de **subsidiarité**, pour les deux institutions. Ces guichets seraient intégrés pour l'ensemble des prestations sociales sur le territoire. Les guichets d'accueil thématiques, pour les CCAS ne souhaitant ou ne pouvant pas aller plus loin, n'assureraient quant à eux que des compétences restreintes.

Cette réflexion pourrait se traduire dans un premier temps par une expérimentation afin de s'adapter à chaque commune.

Enfin, les perspectives de **mutualisation** qu'offre la métropole sont également en jeu. Cette démarche pourrait porter sur trois compétences principales, outre l'accueil du public : l'analyse des besoins sociaux (Cf. Encart n°4), la coordination de l'action de terrain, le soutien aux personnes en difficultés. Il faut déterminer au cas par cas, ce qui peut être regroupé, ce qui peut remonter à la métropole ou bien rester dans le cœur d'action des communes.

b/ Les cas des métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence : le relais des conseils de territoire

À **Paris** et à **Aix-Marseille-Provence**, l'exercice de la proximité peut être rapproché en ce qu'il se distingue des autres métropoles. Cela s'explique en partie parce qu'elles sont les deux seules à voir le jour en lieu et place de plusieurs EPCI existant, sur deux territoires vastes et hétérogènes. Si l'exercice de la proximité y apparaît comme un enjeu fort, il n'est pas entièrement pris en charge par le texte.

Ces deux métropoles sont subdivisées en **territoires**, représentés par des **conseils de territoire**. À Paris, ils correspondront à des entités de 300 000 habitants, reprenant le cas échéant le périmètre des intercommunalités atteignant déjà ce seuil²⁵, d'un seul tenant et sans enclave. À Aix-Marseille-Provence, ce seuil n'existe pas et les limites de ces « territoires » seront fixées par décret en Conseil d'État en tenant compte des « solidarités géographiques préexistantes ». Ils ne reprendront pas nécessairement les limites actuelles des EPCI, même s'il est possible, selon certains interlocuteurs, qu'ils le fassent puisque l'achèvement de la carte intercommunale est acté. Ce sujet sensible fera l'objet d'une négociation au sein du futur conseil paritaire territorial.

Si le **conseil métropolitain** a pour rôle de définir la stratégie, la coordination générale et de fixer les règles de programmation d'ensemble des compétences, les conseils de territoire en sont les instances de déconcentration, en charge de l'exécution de ses délibérations et de l'élaboration des schémas de secteur. Ils peuvent également exercer des compétences que leur confierait la métropole, notamment la politique de la ville de manière obligatoire, à l'exception de ce qui relève de l'aménagement urbain et de l'habitat²⁶. Par ailleurs, ils peuvent inscrire à l'ordre du jour du conseil de la métropole toute question les intéressant²⁷. Enfin, ils sont obligatoirement saisis pour avis de toute délibération les concernant directement.

Lors des discussions au Parlement, a eu lieu un débat sur la capacité d'adaptation des politiques à l'échelle des territoires, mais celle-ci n'a pas été retenue. L'enjeu de la subsidiarité pourra toutefois être traité au moment où la métropole délèguera des compétences aux conseils de territoire. Ceux-ci n'ayant pas la personnalité juridique, ils ne peuvent adapter les politiques. La question de leur capacité à agir sur leur territoire, ainsi que celle de la faculté de ces échelons à appliquer uniformément les politiques de la métropole demeurent alors entières et seront l'enjeu de discussions menées dans les missions de préfiguration. Comme le souligne un

²⁵ En l'occurrence, Grand Paris Seine Ouest, Plaine commune et Est ensemble.

²⁶ Il s'agit ici de l'approbation du PLU et du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement

²⁷ Dans les domaines du développement économique, social et culturel, de l'aménagement de l'espace métropolitain et de la politique locale de l'habitat.

directeur général des services de région parisienne « il s'agit aujourd'hui plutôt de rectifier la problématique des territoires, leur rôle, mais également de donner du corps à la structure ».

Ainsi, dans toutes les métropoles se pose, à des degrés divers, la question de la capacité de ces nouveaux échelons à produire des politiques de proximité. Cela leur sera d'autant plus complexe que les intercommunalités n'ont pas une culture d'accueil, ou de guichets ouverts au public. Cet enjeu est renforcé par la question de la réactivité des futures instances métropolitaines, contraintes tant par les compétences exercées que par la gouvernance par laquelle elles seront structurées. À cet égard, un entretien mené en région parisienne a interrogé « la réactivité des services publics face aux évolutions d'un territoire parisien très dynamique et complexe ». La technostructure qui serait construite ne s'adapterait pas aux besoins du territoire.

2/ INTERET METROPOLITAIN ET CONVERGENCE DES PRATIQUES : LA SPECIFICITE DES CAS AIXO-MARSEILLAIS ET PARISIEN

Cet enjeu de la proximité se prolonge dans celui de **la convergence des pratiques sur le territoire métropolitain**. Comment la métropole sera-t-elle en mesure d'appliquer des politiques convergentes sur son territoire ? Le texte de loi précise les modalités de transfert des compétences par les EPCI : au premier janvier 2016, les métropoles de Paris et d'Aix-Marseille-Provence s'instituent et récupèrent l'ensemble des compétences exercées par les EPCI fusionnés. Elles ont ensuite **deux ans pour statuer sur les compétences qui n'entrent pas dans le champ défini par la norme**. Elles peuvent décider de les conserver, mais en exerçant alors la compétence sur l'ensemble du territoire. Elles peuvent également décider de s'en séparer auquel cas ces compétences reviennent au niveau communal. À Paris seulement, les communes peuvent constituer des ententes ou des syndicats pour les exercer. Les compétences des intercommunalités qui n'ont pas vocation à entrer dans le champ d'exercice de la métropole sont ainsi souvent qualifiées d'« **orphelines** »²⁸. Elles représentent toutefois une grande partie des compétences des EPCI²⁹. La manière dont les métropoles statueront sur ces compétences sera un enjeu de taille dans le domaine social car selon ces délibérations, elles garderont ou non

²⁸ Le terme est fréquemment utilisé par les analystes, comme par exemple dans la *Note de l'IAU* « Trois EPCI au prisme des futures compétences métropolitaines » du 5 décembre 2013

²⁹ Jusqu'à 97% selon l'étude de l'IAU sur les trois plus grandes agglomérations de la région parisienne, citée ci-dessus.

certaines des outils mis en place par les EPCI dans le champ social (suivi des bénéficiaires RSA par exemple).

Dans ce délai de deux ans, la métropole doit également définir **l'intérêt métropolitain** des compétences pour lesquelles la loi le mentionne. Ainsi, les volets politique de la ville et actions de développement sont concernés par cette définition. Cet intérêt métropolitain sépare ainsi les actions revenant à la métropole et aux communes. Dans les deux cas -compétences orphelines et intérêt métropolitain- le champ investi par la métropole doit être homogène sur l'ensemble de son territoire, puisque ses entités déconcentrées n'ont pas de personnalité juridique. Cette uniformisation est également applicable si la métropole choisit de se doter de compétences non inscrites dans le texte de loi.

Au niveau des compétences récupérées, la métropole devrait ainsi conduire, dans un premier temps, à **une uniformisation des pratiques** même si **le périmètre sera extrêmement restreint**. Dans ce contexte juridique, les entretiens réalisés soulèvent quelques enjeux d'ampleur.

Au niveau communal, l'éclatement des politiques publiques n'est pas réglé par le texte. Certains acteurs pointent même un risque **d'aggravation des disparités**. En effet, les pratiques sociales des communes restent diverses comme cela a été vu plus haut et elles risquent de le devenir davantage puisque les communes pourraient se voir restituer une grande partie des compétences non métropolitaines exercées par les EPCI mais que la métropole ne conserverait pas. Ces compétences dites orphelines sont pourtant massives. Parmi elles figurent les outils sociaux créés ou initiés par les communautés d'agglomération. De plus, les entretiens réalisés témoignent d'une inquiétude relative à **l'arrêt des dynamiques existantes**. Les efforts des EPCI volontaristes, comme par exemple ceux délégataires des aides à la pierre à Aix-Marseille-Provence (la communauté du Pays d'Aix, Marseille Provence Métropole et la communauté du Pays d'Aubagne et de l'Étoile et plus récemment Agglopolême Provence) seront hypothéqués le temps qu'elles soient déléguées à la métropole. Or, cela ne sera possible qu'une fois le PLU métropolitain exécutoire, ce qui prendra du temps.

Enfin, s'agissant des conseils de territoire, les entretiens réalisés posent la question de **l'application uniforme des politiques métropolitaines**. En effet, selon que sur le territoire, auront été mises en places des ententes ou des reprises de compétences par les communes, la capacité d'une action uniforme des conseils de territoire est en jeu. Alors que le texte de loi induit une uniformisation des pratiques et a refusé une adaptation des politiques métropolitaines aux territoires, la réalité du terrain pourra contraindre à la diversité. L'absence de personnalité juridique et de budgets propres des conseils de territoire ne résout pas entièrement la question de l'égalité devant les politiques publiques. La **mise en œuvre des politiques déléguées aux conseils de territoire sera disparate** puisqu'ils ne sont pas constitués

de la même manière : certains reprennent des EPCI existants, et pourront capitaliser sur cette expérience de travail en commun pour s'instituer. D'autres fusionneront des EPCI de plus petite taille, obligeant en même temps que leur création, à la diffusion d'une culture partagée. Et à Paris, quelques uns fusionneront des EPCI et des communes isolées, qui s'étaient toujours opposées à l'intercommunalité. C'est par exemple le cas autour de la communauté d'agglomération de Clichy-sous-Bois Montfermeil, entourée de communes, comme le Raincy, réfractaires à l'intercommunalisation. Tout sera là à créer.

Sur la prise de compétences par la métropole, **une tension existe donc entre un nivellement par le bas et un nivellement par le haut**. Si la métropole choisit une définition restreinte de son intérêt métropolitain dans les domaines où la loi le prévoit (équipements culturel, socioculturel, socio-éducatif et sportif; actions de développement économique) elle fera le choix de restituer des compétences aux communes. Cela posera la question de la prise en charge de ces politiques qui pouvaient être, et étaient parfois intercommunalisées. La métropole peut également opter pour une définition large de l'intérêt communautaire, faisant remonter de nombreuses compétences à son niveau. Les compétences seront appliquées sur l'ensemble du périmètre métropolitain, même sur le territoire des EPCI qui n'avaient pas cette compétence. Il s'agit là d'une montée en puissance des compétences intercommunales, d'une harmonisation par le haut, difficile à réaliser et qui peut menacer l'équilibre financier des métropoles.

3/ LA STRUCTURATION TERRITORIALE DES METROPOLES

Toutes les métropoles pourront s'appuyer sur l'existence de structures territorialisées qu'elles ont vocation à récupérer suite aux transferts de compétence. Ainsi, il a déjà été mentionné, que la métropole de Lyon allait récupérer les Maisons du Rhône établies dans chaque canton. Par ailleurs, la répartition de ces dernières sera très certainement impactée par la création de la métropole. De la même manière, dans la métropole de Paris, les unités territoriales de Plaine commune (Seine-Saint-Denis), ont par exemple vocation à être absorbées par la métropole au moins pour leurs activités qui relèvent du champ de compétence métropolitain.

Plus spécifiquement, la manière dont ces métropoles mettront en place à Paris et à Aix-Marseille-Provence des antennes déconcentrées est un enjeu important puisque des territoires nouveaux vont être découpés (ceux des conseils de territoire). Par ailleurs, ayant vocation à produire des politiques de proximité, il est difficile d'envisager qu'elles soient toutes pilotées depuis le siège. Par exemple, si les métropoles de Paris et d'Aix-Marseille-Provence demandaient la délégation des fonds de solidarité logement aux conseils généraux qui en ont la charge, elles devront construire les outils d'instruction des dossiers, de suivi des demandes et

d'accompagnement social, qui y sont associés. Cela pourrait passer par la mise en place de structures territorialisées, pour éviter ce qu'un interlocuteur parisien a appelé pour son territoire un « FSL du grand Paris monstrueux ». **Les métropoles devront ainsi construire leur structuration territoriale**, en articulant antennes existantes et compétences nouvelles.

D. L'ÉMERGENCE DES METROPOLES IMPLIQUERA, POUR SES INSTITUTIONS PARTENAIRES, CERTAINES REORGANISATIONS INTERNES

1/ LA STRUCTURATION DES METROPOLES AURA EGALEMENT UN IMPACT SUR LES SERVICES DE L'ÉTAT

Les services déconcentrés de l'État devront se poser la question de leur capacité à s'articuler avec la métropole. Comme l'a souligné un cadre de l'Etat, « la réforme des collectivités territoriales doit s'accompagner de la réforme des services déconcentrés de l'État ». Cela implique directement trois directions déconcentrées de l'Etat, dont les compétences sociales interféreront ou pourront passer à la métropole : la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) - la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement en Île-de-France (DRIHL), la direction régionale de la jeunesse, du sport et de la cohésion sociale (DRJSCS) et la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Ceux-ci devront parfois songer à réorganiser leurs services, soit pour mieux pouvoir interagir avec ce nouvel échelon métropolitain, soit parce qu'une partie de leurs compétences partiront aux métropoles. En région parisienne, la DIRECCTE devrait ainsi évoluer. Elle est actuellement structurée en unités territoriales (UT), présentes dans chacun des huit départements d'Île-de-France. Or, les problématiques traitées ne sont pas égales. Elles sont similaires dans les Hauts-de-Seine et à Paris, qui occupent plus de la moitié des 1700 agents du pôle emploi de cette direction déconcentrée ; comparables entre la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne qui ont les mêmes problèmes que les Yvelines et l'Essonne ; le Val d'Oise et la Seine et Oise, quand à eux, sont bien spécifiques. La DIRECCTE pourrait réfléchir à la création d'une unité territoriale métropolitaine, afin de pouvoir contractualiser avec la métropole. Cela semble toutefois compliqué à mener en interne. Ces évolutions posent des enjeux de gestion de personnel. Lors d'un entretien, il a été fait mention que, si la gestion du DALO passait à la métropole, cela signifierait que « 90% du travail logement de la Direction départementale de la cohésion sociale des Bouches-du-Rhône n'a plus lieu d'être », puisque ce dispositif se concentre sur le territoire métropolitain. L'autre option consisterait à ce que la métropole qui prendrait l'autorité de gestion n'en assume pas la réalité administrative et la délègue à nouveau à la DDCS selon le principe de la « mise à

disposition ». Ce principe a déjà été mis en œuvre pour la gestion des aides à la pierre : lorsque les EPCI l'ont récupérée, les directions départementales du territoire (DDT) ont continué à instruire les dossiers.

Il est enfin à noter que certaines institutions ont récemment connu des réorganisations qui, sans avoir cherché à anticiper l'arrivée de la métropole, souhaitent répondre aux mêmes enjeux que ceux qui ont présidé à sa création : gérer de manière plus pertinente, coordonnée et globale certaines politiques publiques. Ainsi, l'État a par exemple profité de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) pour réorganiser ses services déconcentrés. À Paris, la DRIHL a été créée. Cette direction, forte d'une expérience de deux ans, sera en mesure de réagir, comme en miroir, à la métropole si cette dernière se saisit du bloc insécable du logement et de l'hébergement.

On peut aussi interroger le positionnement différencié de l'État sur les trois métropoles. Contrairement à ce qui avait pu être anticipé par les acteurs de terrain, et hors le cas lyonnais, l'État apparaît bien plus impacté que les conseils généraux par la nouvelle répartition des compétences induite par la loi MAPTAM. En effet, le nombre des compétences étatiques concernées est important. Et l'État pourrait être plus volontariste que les conseils généraux à l'endroit des demandes de délégation formulées par les métropoles.

Dans le champ spécifique du logement et de l'hébergement, par exemple, les structures déconcentrées de l'État ne mèneront pas la même politique dans les métropoles. À Paris, les compétences logement et hébergement sont déléguables de manière insécable, tandis que dans les autres territoires, elles peuvent être demandées séparément. À Paris, l'État n'assumera plus qu'un rôle de contrôle sur la compétence. Ailleurs, les métropoles paraissent plus enclines à se positionner uniquement sur le champ du logement. Dans le domaine de l'hébergement, et sur ces territoires, l'État continuera donc d'assurer son rôle fondamental de garant social. Son échelle d'action régionale lui permettra en outre d'éviter de concentrer le besoin sur les aires métropolitaines, en redirigeant les demandeurs vers les départements voisins pour équilibrer l'effort d'hébergement sur des territoires plus larges.

À Lyon, l'État doit s'interroger sur son positionnement, par rapport à un nouvel échelon qui constituera à la fois une communauté urbaine et un département selon le champ d'action considéré. La préfecture de région appréhende par exemple déjà la métropole comme un neuvième département sur son territoire. De manière générale, l'État devra s'interroger sur l'évolution de son périmètre d'intervention, pour faire face à deux interlocuteurs désormais : le conseil général du Nouveau Rhône et la métropole. Il peut choisir de dédoubler ses services ce qui apparaît difficile au vu des contraintes financières ou, au contraire, de décentraliser davantage. Cette deuxième option est ainsi soulevée en matière de compétences liées au handicap, puisqu'il conserve une partie de cette politique, dans sa conception, sa mise en œuvre

et sa participation à l'insertion des personnes en situation de handicap. Les compétences du département dans ce champ, autour de l'accueil, l'accompagnement et la prise en charge de ces personnes, reviennent donc à la métropole qui assurera la tutelle administrative et financière d'une Maison des personnes handicapées (MDPH) sur son territoire. Les acteurs étatiques déconcentrés semblent favorables à l'hypothèse d'une décentralisation plus poussée de cette politique. Il a d'ailleurs été question un temps que les compétences handicap soient intégralement transférées aux départements, avant que ces dispositions ne soient retirées du projet de loi. Cela permettrait en outre de dégager des moyens du côté des services déconcentrés de l'Etat pour répondre demain au dédoublement du conseil général et donc de la demande.

Au-delà, l'ensemble des acteurs partenaires à la fois du Grand Lyon et du conseil général du Rhône devront se repositionner face à l'émergence d'une collectivité puissante et un interlocuteur de taille sur leur territoire. La métropole aura en effet bien plus de poids demain, dans les négociations avec le conseil régional ou les services déconcentrés de l'Etat, que ne pouvaient l'avoir séparément le Grand Lyon et le département.

2/ L'IMPACT SUR LES INSTITUTIONS PARTENAIRES

Pour les institutions partenaires, l'émergence d'une métropole en lieu et place de plusieurs acteurs référents (intercommunalités, communes et conseil général notamment) peut obliger à un repositionnement.

Dans la métropole du Grand Paris, quelques partenaires ont insisté sur ce point. Tout d'abord, du côté des bailleurs sociaux, les offices publics de l'habitat précédemment rattachés aux communes ou aux intercommunalités devraient être administrés par les conseils de territoire (suite à délégation du conseil métropolitain). Cela pose une double question : pour un office puissant comme celui de Paris (Paris Habitat), cela signifie un rattachement au conseil de territoire de Paris, alors que sa vocation est aujourd'hui pluri-communale. Pour les offices aujourd'hui à vocation communale, cela signifie un rattachement à un conseil de territoire qui est compétent sur plusieurs communes. Plusieurs offices pourraient lui être rattachés, ce qui posera alors la question de leur articulation, voire de leur fusion. Les entreprises sociales de l'habitat, autre organisme de gestion d'habitat social, qui produisent la moitié des logements en Ile-de-France, ne sont pas concernées par le rattachement et s'inquiètent d'une potentielle tutelle de la métropole. Par ailleurs, celles qui ont vocation nationale devront clarifier la répartition de leurs crédits.

Sur un autre plan, la vocation départementale des CAF en région parisienne, deviendra problématique à partir du moment où la métropole deviendra gestionnaire unique de certains

dispositifs. La fusion des CAF pourrait avoir du sens dans une perspective où les conseils généraux disparaîtraient. Leur maintien justifie toutefois l'existence de quatre CAF en petite couronne (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne). Les CAF devront ainsi trancher entre deux calibrages qui ne sont pas pleinement satisfaisants, en l'état du texte : un calibrage départemental, ou un calibrage métropolitain.

Cette question se pose tout particulièrement pour la métropole de Lyon qui induit la partition du conseil général entre celui qu'elle absorbe sur son périmètre, et celui qui va émerger sur le reste du territoire du Rhône. Les compétences de l'ancien département devront être exercées à la fois au sein du Nouveau Rhône et du nouvel échelon métropolitain, et certains services, comme la Protection maternelle et infantile (PMI) ne pourront être divisés entre les deux territoires. Un enjeu de recrutement de personnels spécialisés pourra ainsi se poser pour les deux collectivités d'autant plus que le conseil général applique depuis deux ans une politique de réduction de ses effectifs à tous les niveaux. Il a, par exemple, supprimé 200 postes et en a gelé 200 autres. Par ailleurs, la Maison des personnes handicapées (MDPH) pourrait être partagée en deux, une partie des moyens sera dans ce cas transférée sur le Nouveau département. Enfin, il a déjà été mentionné que la répartition des Maisons du Rhône dans chaque canton sera très certainement impactée par la création de la métropole (cf encart n°5).

E. PREMIER BILAN COUT-OPPORTUNITE DE LA POTENTIELLE DELEGATION DES COMPETENCES LOGEMENT ET HEBERGEMENT A LA METROPOLE

Interroger la pertinence de l'échelon métropolitain dans le champ social doit également passer par une analyse des compétences récupérées par la métropole. À cet égard, nous avons choisi d'étudier de manière approfondie le bloc logement / hébergement, en ce qu'il s'agit d'une des compétences potentiellement les plus intégrées. De plus, son basculement à la métropole semble emporter, chez les acteurs rencontrés, un relatif consensus.

1/ SI LE BASCULEMENT A LA METROPOLE AURA DES EFFETS POSITIFS ...

a/ Un accroissement potentiel des capacités d'action

Un premier effet positif du basculement des compétences logement et /ou hébergement aux métropoles pourrait se mesurer dans les **efforts fournis en faveur de ces politiques**. Ces efforts sont d'abord humains et décisionnels. La **dilution actuelle des responsabilités** (compétences étatiques d'aide à la pierre, DALO, réquisition avec attributaires et hébergement ; compétences intercommunales des PLH et rénovation de l'habitat insalubre ; et compétences

communales dans l'urbanisme règlementaire) contribue à des défaillances dans la chaîne du logement, chaque échelon ne s'en sentant pas pleinement responsable. Cela limite le volontarisme dont peuvent faire preuve certains acteurs. Ces efforts sont également financiers. Il faut alors mentionner, parmi les plus-values, **les effets de levier du système de délégation**. Le délégataire doit en effet abonder en propre les crédits confiés par le délégant. Cela devrait **bénéficier à la production de logements** comme à la construction de structures d'hébergement.

Du point de vue des partenaires, **la structuration d'un bloc logement dans les métropoles pourrait induire une rationalisation du paysage des offices publics de l'habitat (OPH)**. Cet argument vaut surtout pour la métropole du Grand Paris qui fédèrera un nombre de bailleurs importants quoiqu'hétérogènes. Du principal OPH, celui de Paris, aux plus petits OPH communaux, le paysage est varié. L'ensemble de ces OPH doit être adossé à la métropole. À l'inverse, l'approche est différente à Aix-Marseille-Provence. Par ailleurs, du point de vue de la rationalisation du nombre d'acteurs, le cas de la métropole Aix-Marseille-Provence est un peu différent. Seuls trois OPHLM existent : celui du département, assez puissant (35.000 logements) qui ne disparaîtra pas avec la métropole ; celui de Marseille, Habitat Marseille Provence (15.000 logements) et celui d'Aix-en-Provence, Pays d'Aix Habitat (4000 logements). La fusion de ces deux derniers est envisageable. Toutefois, les pouvoirs publics ne sont aujourd'hui pas nécessairement handicapés dans leurs politiques logement par la pluralité des opérateurs. Celle-ci leur permet au contraire de répondre de manière différenciée en fonction de leurs besoins. Les OPH ne sont pas en concurrence sur le terrain.

b/ Une fluidification de la chaîne du logement et/ou de l'hébergement

Un second effet positif peut être attendu dans la fluidification de la chaîne du logement et/ou de l'hébergement. **Le lien entre hébergement et logement semble « une condition de l'efficacité de cette politique »**. Les acteurs de ces deux secteurs se connaissent, à défaut de toujours travailler ensemble. Certains ont déjà développé des bonnes pratiques. A titre d'exemple, dans les Bouches-du-Rhône, une culture du partenariat s'est développée autour de la mission « Ouvrir la ville » qui accompagnait le plan de cohésion sociale de 2004-2005. Des réunions rassemblaient tous les financeurs du logement, les acteurs de l'État, l'union des collecteurs du 1% et des associations actives sur l'hébergement. La demande de délégation de la part de la métropole pourra s'appuyer sur ces bonnes pratiques.

A Lyon, ces efforts de fluidification ont déjà été menés. **La préfecture de région et les services déconcentrés concernés ont en effet entamé un travail d'intégration des parcours** avec

les acteurs institutionnels intervenant dans ces deux champs³⁰, afin de mieux articuler leurs actions respectives. Ce travail a permis d'améliorer les taux de relogement par exemple, de l'ordre de 56% à ce jour. Un comité d'exécution (COMEX) logement a également été mis en place, pour réunir ces acteurs comme l'ADEME ou la Caisse des dépôts, et réfléchir à ces enjeux dans chaque département de la région Rhône-Alpes. Dans la mesure où la métropole récupère l'ensemble de la compétence logement, et notamment la gestion du contingent préfectoral, il faut veiller à ne pas casser cette dynamique : il existe un risque de rompre cette coordination dans les parcours logement. Les rôles de la métropole et de l'État devront donc être précisés et coordonnés à travers des modes de régulation. La métropole pourrait ainsi solliciter auprès de l'Etat la création de son propre COMEX, et rejoindre le réseau de ces instances stratégiques sur son territoire, en tant que 9^{ème} département de la région.

Pour la métropole du Grand Paris, la structuration d'une chaîne du logement, depuis la compétence hébergement à la compétence logement, est un objectif métropolitain. Ce nouvel échelon devra se doter, inséparablement, des deux compétences logement et hébergement, s'il décide d'en demander la délégation.

Evidemment, cet argument pèse plus à Paris que dans les autres métropoles qui pourront ne prendre si elles le souhaitent qu'une simple délégation logement. De nombreux interlocuteurs doutent d'ailleurs que ces nouvelles entités soient réellement disposées à se doter de la compétence hébergement : elle apparaît coûteuse ; son contrôle est difficile, notamment parce que « l'offre appelle la demande », une fois que les réseaux se structurent autour des centres d'accueil. Pour illustrer cette croissance rapide, il est intéressant de noter que la DRIHL loge en Île-de-France tous les soirs 60 000 personnes en structure d'urgence, contre 50 000 l'année passée ; enfin, elle est politiquement peu porteuse, s'adressant majoritairement à des populations qui ne participent que peu à la vie politique locale.

c/ Une meilleure adéquation entre l'offre de logements et la demande des citoyens

Du point de vue des bénéficiaires, la métropole **pourrait permettre une meilleure réponse. Sur le plan de la localisation**, elle devrait fluidifier l'attribution des logements sociaux qui subissent encore les effets du morcellement communal. De nombreux habitants des territoires de la métropole de Aix-Marseille-Provence doivent refuser un travail éloigné de leur logement, notamment parce qu'ils ne peuvent s'y rendre quotidiennement en transport en

³⁰ Il s'agit notamment du « Diagnostic 360° » sur l'hébergement et le logement, pour améliorer la continuité entre ces deux problématiques et les parcours logement, dans le cadre des dispositifs Duflot : diagnostic de la réponse et des besoins en mal-logement sur le territoire

communs mais risquent de perdre leur logement social s'ils devaient déménager. La métropole pourrait répondre au besoin de croiser lieux de travail et de domicile de populations d'un même bassin de vie. Sur le plan de l'adaptation de l'offre aux besoins des populations, la métropole peut également améliorer les convergences. En effet, l'un des enjeux actuels des bassins densément urbanisés est celui de **l'adaptation de leur parc de logement public et intermédiaire aux besoins réels du territoire**. Sur le territoire de la métropole du Grand Paris, une très large majorité des demandeurs sont éligibles aux logements sociaux. Le besoin d'une offre intermédiaire entre le logement social et l'accession à la propriété au prix du marché est essentiel. Avec le plan métropolitain de l'habitat et du logement, la métropole aura ainsi la main sur la localisation des ensembles, mais également sur le choix de la taille et de la gamme des logements.

La métropole Aix-Marseille-Provence devra, pour sa part, faire face à la montée des demandes pour des logements de grande taille, pour tenir compte de la hausse de la taille des ménages dans les quartiers populaires. Un autre enjeu y sera celui de l'adaptation du parc aux populations Roms qui sont toujours plus nombreuses parmi les demandeurs et qui ne trouvent pas assez de cités familiales pour satisfaire leur besoin. L'enjeu de l'adaptation de l'offre de logement aux besoins se manifeste également dans le transfert, outre des PLU et PLH, de la compétence d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage, en lieu et place des communes ou des intercommunalités. Eu égard aux capacités nouvelles de planification des métropoles, **les enjeux relatifs au « construire plus » pourront être doublés de ceux de « construire mieux »**, c'est-à-dire de manière plus équilibrée.

2/ ... CES EFFETS POSITIFS SERONT EN PARTIE LIMITES

En contrepoint de ces plus-values, plusieurs limites à ce basculement peuvent être soulignées.

a/ Certains élus craignent de ne plus maîtriser l'urbanisme de leurs communes

Tout d'abord, les maires mettent souvent en avant la crainte de « **perdre la main sur la composition démographique de leur territoire** ». Cette crainte est couplée à celle de voir la métropole privilégier la construction de vastes blocs aux dépens d'une mixité sociale qu'ils se disent mieux à même de favoriser. A Paris, un interlocuteur a notamment signalé sa crainte de voir se reproduire les « erreurs des grands ensembles, à savoir de construire de nouvelles cités

mal connectées aux centres urbains et insuffisamment pourvues en services ». Cette perte de maîtrise donne le sentiment aux maires d'être privés d'un de leurs principaux leviers d'action.

Cela dit, cette crainte peut être nuancée. Les maires conservent en effet la main sur les permis de construire, contrairement à une idée plusieurs fois entendue lors des entretiens. Cela leur permet de conserver une certaine marge de manœuvre par rapport aux objectifs métropolitains.

En revanche, dans le cas de la métropole du Grand Paris, il est vrai que le conseil de la métropole gagne un pouvoir nouveau, qui lui permettrait d'imposer ses objectifs de construction aux territoires. Les conseils de territoire devront élaborer des plans de territoire qui tiendront lieu de plans de secteur du plan local d'urbanisme. Si dans ces plans, ils ne respectaient pas les objectifs de construction fixés par la métropole, cette dernière pourrait les élaborer à leur place³¹.

b/ Des moyens financiers en deçà des ambitions métropolitaines en matière de logement

De plus, en termes financiers, deux enjeux ont été soulevés par les acteurs rencontrés. D'une part, une crainte existe dans les communes. Dépossédées de leur pouvoir direct –ou de leur poids dans l'intercommunalité, de peser sur le PLH, les villes devront tout de même assumer les conséquences des nouvelles constructions. Derrière l'arrivée de nouveaux logements dans un quartier, il faut en effet prévoir la création des services publics pour répondre aux besoins des nouveaux habitants : crèche, écoles, services sociaux, équipements publics de loisir et culturel, etc. Plus ces habitants sont en situation précaire et plus ces besoins peuvent être importants.

D'autre part, les effets leviers du système de délégation pourraient être nuancés par la raréfaction des crédits nationaux. Ainsi, actuellement en région parisienne, les rallonges budgétaires sur les crédits d'hébergement d'urgence sont demandées par la DRIHL auprès du ministère de l'égalité des territoires. La métropole, future délégataire, n'aura pas un accès si facile au ministère, d'autant plus que le pacte financier du transfert aura été défini. L'enjeu d'évaluation des charges est d'autant plus prégnant que par définition il est difficile de déterminer des perspectives fixes en besoins d'hébergement, tant les flux sont variables et imprévisibles.

³¹ Article 12, chapitre 9, section IV : « En cas de carence dûment constatée des conseils de territoire à élaborer leur plan de territoire [...] le conseil de la métropole élabore les plans de territoire [...] »

c/ Le périmètre de cette délégation demeure en partie flou

Sur le plan de la temporalité, la délégation de la compétence logement aux métropoles ne sera effective qu'une fois le PLH rendu exécutoire. Comme souligné précédemment, cela ne pourra se produire qu'à moyen terme, puisqu'à minima, un PLH s'établit en deux ans. Le laps de temps qui séparera la création de la métropole du caractère exécutoire du PLH risque de mettre à mal les efforts aujourd'hui entrepris par les communes et les EPCI du territoire.

Sur le plan des contours de cette délégation, celle-ci n'est pas encore totalement intégrée. Dans le champ de l'hébergement, les métropoles pourront récupérer, en plus de la politique de résorption de l'habitat insalubre, les pouvoirs de police administrative qui permettent d'édicter les arrêtés d'insalubrité. Or, la dichotomie entre les deux permettait une certaine rivalité entre celui chargé de résoudre les problèmes et celui chargé de sanctionner les abus. Dans le champ des aides au logement, le FSL ne fait pas partie, sauf à Lyon, des compétences obligatoirement récupérées par la métropole : il est donc envisageable que les métropoles se voient déléguer les compétences d'aide étatique (aide à la pierre) sans récupérer les segments départementaux (conseil général).

Ainsi la tension entre échelle macro (capacité de planification, identification des besoins) et échelle micro (mise en œuvre territoriale et adaptation des réponses) dégage un relatif consensus sur la pertinence de l'échelon métropolitain. Pour reprendre les mots d'un acteur rencontré en région parisienne, « la planification devrait être exercée au niveau métropolitain tandis que l'animation et la régulation doivent rester au niveau territorial ». Les modalités d'articulation de ces deux niveaux seront donc un enjeu essentiel de l'efficacité de l'échelon métropolitain.

V. LA METROPOLE : DES QUESTIONS QUI RESTENT SANS REPONSE

A. UNE DIMENSION FINANCIERE ENCORE FLOUE

Les futures métropoles devront faire face à un double enjeu financier. Il s'agira, d'une part de **dégager les marges de manœuvre budgétaires nécessaires à l'exercice de leurs compétences** et, d'autre part, **d'assurer la solidarité financière entre les communes par la péréquation**. Ainsi, pour citer un représentant de la société civile marseillais, « la première question qui se pose est celle de la solidarité financière ».

1/ LES MOYENS NOUVEAUX DEGAGES PAR LES METROPOLES

Les règles fiscales applicables aux métropoles sont celles qui régissent actuellement les EPCI les plus intégrateurs, à savoir le régime de la **fiscalité professionnelle unique**. La création des métropoles n'a pas pour effet de créer de nouveaux impôts, ni d'empiéter sur les décisions fiscales relevant pour l'instant des communes : les taux communaux de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties restent inchangés. La création des métropoles entraînera en revanche la nécessité d'un rapprochement progressif des taux d'impositions des EPCI (à savoir des taxes d'habitation, foncière sur les propriétés bâties et non bâties, de la cotisation foncière des entreprises, et du versement transport).

Les **recettes de la métropole du Grand Paris** proviendront, comme dans tout EPCI à fiscalité propre, de l'ensemble de la fiscalité perçue par les EPCI actuels (principalement le produit de la fiscalité professionnelle unique), ainsi que de dotation étatique (dotation générale de fonctionnement, DGF, principalement). Les estimations actuelles relatives au budget sont de l'ordre de 4 milliards d'euros. À cela s'ajoute une dotation d'intercommunalité. Par ailleurs, la métropole versera aux communes une attribution de compensation ainsi qu'une dotation territoriale métropolitaine. Un pacte fiscal et financier adopté par le conseil métropolitain doit, dans les six mois qui suivent la création de la métropole, définir les relations entre la métropole parisienne et les communes membres. Toutefois, ce pacte n'inclut pas explicitement dans le texte de loi d'autres éléments financiers traditionnels des EPCI comme par exemple le fond national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Les entretiens effectués questionnent la capacité de la métropole du Grand Paris à dégager de réelles marges de manœuvre. En effet, la DGF est calculée en fonction du degré d'intégration des compétences dans l'intercommunalité, qui n'est que limitée dans la métropole. La DGF de cette dernière par habitant risque d'être moins élevée que celle d'EPCI fortement intégrés.

À **Aix-Marseille-Provence**, l'harmonisation fiscale ne devrait pas poser de problème pour les taxes d'habitation, foncières sur les propriétés bâties et non bâties, les variations d'un EPCI à l'autre étant relativement restreintes. La cotisation foncière des entreprises (CFE) devrait également évoluer, puisqu'elle est intégralement intercommunale. La métropole pourra enfin déterminer un zonage de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Par ailleurs, l'État a déjà promis d'augmenter la dotation générale de fonctionnement intercommunale de 50 millions d'euros pour accompagner la création de la métropole³².

Dans le **cas lyonnais**, le législateur a prévu le transfert d'une partie des ressources fiscales départementales incluant la taxe sur le foncier bâti, la fiscalité des entreprises (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux - IFER), les droits de mutation et d'autres taxes annexes. S'y ajoute également une fraction des impôts d'État affectés au titre de l'acte II de la décentralisation (taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE, ex-TIPP). L'enjeu de la construction de la métropole de Lyon est aujourd'hui celui de la localisation des assiettes entre la nouvelle collectivité et le futur département du Rhône et ce afin de procéder à la répartition des recettes fiscales entre ces deux entités.

La question des moyens financiers ne se pose pas dans les mêmes termes à Lyon qu'à Paris ou Aix-Marseille-Provence. Eu égard notamment à la dynamique des dépenses sociales qui seront prises en charge par la **future métropole de Lyon**, il n'est pas exclu que ses charges de fonctionnement impactent durablement sa capacité d'investissement et plus globalement ses marges de manœuvre. Se pose ici la question de la capacité de la métropole à poursuivre la politique d'investissement du Grand Lyon tout en exerçant les compétences obligatoires d'action sociale qui lui incombent en lieu et place du département. Ainsi, tout l'enjeu pour les années à venir consistera à assurer la bonne santé financière de la collectivité dans un contexte budgétaire doublement contraint (raréfaction des moyens et montée en charge des dépenses sociales). Afin d'assurer la neutralité des transferts de compétences, la loi prévoit la création d'une instance paritaire chargée d'évaluer les ressources et charges qui seront transférées à la nouvelle collectivité. Dans les métropoles de Paris et Aix-Marseille, la question de la capacité d'investissement est également soulevée tant les **compétences métropolitaines sont importantes alors même que les moyens ne sont pas forcément en conformité**. Par ailleurs, ces deux métropoles auront à faire face à l'enjeu de communes aux situations financières et budgétaires très diverses.

Dans tous les territoires concernés pointe une inquiétude relative aux modalités financières de la construction métropolitaine. Historiquement, l'intercommunalité a été

³² Discours du Premier ministre du 8 novembre 2013

encouragée par des régimes incitatifs. Pour la première fois, la création d'un échelon nouveau n'ira pas de pair avec une augmentation de la DGF. Le surcoût qu'elle induira pourrait reposer sur les acteurs parties prenantes.

2/ LES MOYENS DES METROPOLES POURRONT-ILS REPONDRE AUX ENJEUX D'UNE NOUVELLE SOLIDARITE TERRITORIALE ?

Instituées sur des territoires aux niveaux de richesse variés, les métropoles devront mettre en œuvre des **mécanismes de péréquation** afin de ne pas créer de ruptures entre les territoires. À titre d'exemple, on peut citer le cas de la métropole d'Aix-Marseille-Provence où le potentiel fiscal des EPCI fusionnés varie du simple (412,80€ par habitant à Marseille Provence Métropole -MPM) au quintuple (2 212,40€ par habitant pour le SAN Ouest Provence). Toutefois, la question de la péréquation se pose de manière spécifique dans ces nouvelles entités. En effet, plusieurs paramètres contraignent la détermination des volumes dédiés à la redistribution. Tout d'abord, le principe de stabilité des attributions de compensation déjà acquises par les communes dans le cadre des EPCI existant n'est pas remis en cause. De plus, les nouveaux transferts de compétences seront évalués par des commissions dédiées afin d'en assurer la neutralité. En fait les métropoles pourront principalement jouer sur les dotations de solidarité communautaire dont les critères de répartition pourront être modifiés. Enfin, au niveau national, le positionnement des métropoles au niveau du fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC) devrait évoluer. Ce fonds a été mis en place en 2012. Il doit progressivement monter en charge et constitue le premier mécanisme de péréquation pour le secteur communal. Il fonctionne sur un système d'attributions et de compensations calculées en fonction de l'écart entre le potentiel financier agrégé par habitant d'un territoire et le potentiel financier agrégé moyen. Dans les métropoles ce solde devrait diminuer par rapport à l'existant. La création de ces échelons entraînera une baisse globale des contributions comme des attributions.

L'exemple parisien témoigne de la difficulté à construire une métropole à forte dimension péréquatrice. La dotation territoriale métropolitaine (DTM) est l'outil financier qui prendra en charge cette redistribution. Classiquement, les montants par commune et la détermination de la répartition entre communes seront définis dans le futur pacte fiscal et financier³³. Toutefois, cette DTM fait l'objet de critiques sur sa capacité à financer la péréquation, tant elle est encadrée. Elle doit en effet pérenniser les relations financières qui liaient les communes aux EPCI

³³ Deux critères sont présentés dans le texte à savoir l'écart du revenu par habitant et l'insuffisance de potentiel fiscal ou financier par habitant. Ces critères pourront être complétés

(principe de garantie des ressources) et elle ne peut excéder 10% de la croissance des recettes fiscales de la MGP. Par ailleurs, en région parisienne, le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF), créé en 1991, devrait évoluer. Depuis 2012 déjà, les communes sont les seules contributrices, les EPCI étant concernés par le FPIC. Se posera toutefois l'articulation entre les différents leviers de péréquation dans la région capitale, à savoir le FPIC, la DTM et le FSRIF.

En outre, la capacité des métropoles de Paris et Aix-Marseille-Provence à revenir sur des pactes financiers préexistants est déterminante pour répondre aux enjeux d'une nouvelle solidarité territoriale. En effet, ils avaient plutôt tendance à figer les inégalités entre communes, comme en témoigne un représentant de la société civile marseillaise « au sein des EPCI, les communes riches coexistent avec les communes pauvres, or les pactes financiers existants maintiennent la situation de départ ».

B. UN POINT D'ÉQUILIBRE QUI N'A PAS ENCORE ÉTÉ TROUVÉ TANT SUR LE PLAN DU PÉRIMÈTRE GÉOGRAPHIQUE QUE SUR CELUI DES COMPÉTENCES

1/ UN PÉRIMÈTRE GÉOGRAPHIQUE QUI INDUIT DE NOUVELLES FRACTURES TERRITORIALES

Le périmètre déterminé pour les futures métropoles pose la question des territoires qu'il laisse en dehors.

Les périmètres retenus pour ces métropoles étaient censés donner une « **traduction législative au fait métropolitain**³⁴ ». Pourtant, ils se situent de facto **en deçà de l'unité urbaine**, fondée sur la continuité du bâti ; mais également **en deçà de l'aire urbaine**, fondée sur les mobilités pendulaires. De nombreux territoires, continus avec le territoire métropolitain, se retrouvent exclus de la logique métropolitaine : Arles, n'entre aujourd'hui pas dans le territoire de la métropole Aix-Marseille, alors même qu'elle s'inscrit dans ses logiques pendulaires et économiques. À Paris, de nombreuses zones urbaines sont également exclues : Chelles, Sarcelles, la plupart des villes-nouvelles, les deux aéroports internationaux, et les franges denses de la grande couronne. Les métropoles ne couvrent pas la totalité de l'espace vécu de leurs aires respectives. À Lyon par exemple, le territoire de la future métropole laisse subsister un nouveau département du Rhône (le Nouveau Rhône) sur son pourtour. Ce territoire est pourtant intégré au bassin d'attractivité et d'emploi de Lyon d'autant plus que selon l'INSEE, il est considéré

³⁴ Discours de F. HOLLANDE lors des États généraux

comme urbain³⁵ en ce qu'il appartient à la même aire urbaine que l'agglomération. D'une certaine manière, **le territoire des métropoles reste trop étroit**. Ce faisant, il ne règle pas entièrement la question de la disponibilité foncière dans les agglomérations denses. À Paris, le fort besoin en logements ou en équipements socio-médicaux (les établissements et services d'aide par le travail –ESAT- par exemple) très consommateurs de foncier, ne trouve pas une pleine réponse dans le périmètre restreint choisi par la métropole.

Ces périmètres peuvent engendrer de **nouvelles frontières territoriales** ou tout du moins participer du décrochage de certains territoires non métropolitains. À Aix-Marseille-Provence, le cas d'Arles en constitue un exemple : la ville n'est pas incluse dans la métropole alors même qu'elle connaît des problématiques sociales nombreuses, notamment dans les zones rurales alentour, auxquelles justement la métropole tentera de répondre sur son propre territoire. Entre les futures métropoles de Lyon et de Grenoble, les territoires du Nord-Isère ne seront inclus dans aucune des deux structures, alors même qu'ils se caractérisent par des niveaux de précarisation importants, et ce quels que soient les indicateurs concernés. Autour de Paris, l'ensemble de la grande couronne est exclu, alors que certaines zones de la Seine-et-Marne par exemple, accueillent de plus en plus de populations qui ne parviennent plus à se loger dans l'agglomération parisienne.

En définitive, on peut ici évoquer le travail du géographe C. Guilluy³⁶, qui ne cesse d'alerter sur la **concentration des moyens dans les territoires métropolitains**. Si ces derniers sont les plus inégalitaires, ils ne sont ni les plus pauvres, ni les plus denses : « les 40% de Français vivant dans les métropoles génèrent plus de 60% du PIB national ». Si les métropoles sont les mieux rattachées à la mondialisation et attirent les cadres et les populations favorisées, de « nouvelles classes populaires » se constituent dans les périphéries, qui accueillent les ouvriers, les employés, les jeunes et les retraités issus de ces catégories, et les petits paysans. Or ces périphéries se trouvent aujourd'hui à l'écart des territoires métropolitains.

Encart N°6

La loi MAPTAM suscite des réactions variées chez les grands acteurs du social

Dans le champ des politiques sociales, la position de l'association des départements de France (ADF) est à ce titre particulièrement vigilante face aux évolutions institutionnelles

³⁵ Le département du Nouveau Rhône se trouve dans l'aire urbaine lyonnaise, selon la définition donnée par l'INSEE : « La notion d'unité urbaine repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. »

³⁶ *Fractures françaises*, 2010, Ed F. Bourin

actuelles et à la construction des métropoles. Selon l'ADF, **la régulation sociale des territoires implique la prise en compte d'un territoire large, départemental, voire interdépartemental**, seul à même de prendre en charge les populations situées au cœur et aux franges des agglomérations. Sur le fondement de cet argument, l'ADF a rapidement réagi aux propositions du Président de la République dans sa conférence de presse du 14 janvier appelant à une évolution des conseils généraux sur les périmètres des métropoles. Dans un communiqué de presse du 16 janvier 2014, son président Claudy Lebreton affirme qu'il « serait en effet périlleux d'envisager une telle évolution institutionnelle sans en mesurer toutes les conséquences, notamment en matière d'exercice des solidarités sociales et territoriales ». Un nouveau communiqué de presse du 19 mars 2014, qui fait suite à la proposition de Marylise Lebranchu de fusionner dans les métropoles les conseils généraux, réitère cette inquiétude en réaffirmant que « les départements [sont] garants des solidarités humaines et territoriales sur l'ensemble du territoire national ».

La position de l'ADCF est mitigée. Un communiqué de presse du 18 décembre 2013 affiche « de nombreuses avancées, des regrets et des réserves ».

L'UNCASS n'a pas pris de position officielle sur le texte, même si elle alerte sur les liens à construire et tisser entre les CCAS et les métropoles.

2/ LA RATIONALISATION DES COMPETENCES N'EST PAS ACHEVEE

a/ La question de la disparition des conseils généraux

Les projets de création des métropoles actent une **évolution profonde de l'organisation territoriale française** et un pas supplémentaire dans la décentralisation. Pour autant, le mouvement reste inachevé et la disparition des départements n'a pas été inscrite dans ce texte, hormis dans le cas lyonnais. **Sur le terrain**, à Paris et surtout à Aix-Marseille-Provence, la spécificité lyonnaise est citée, comme s'il s'agissait d'un modèle, mais qui ne serait toutefois pas reproductible sur d'autres territoires. Certes, **la disparition des départements de la petite Couronne autour de la métropole du Grand Paris a été plusieurs fois mise en question**, sans consensus toutefois ; mais il s'agit là de territoires exclusivement urbains qui couvrent parfaitement le périmètre de la métropole. Inversement, **elle semble bien plus hypothétique à Aix-Marseille-Provence**, où la question du positionnement du conseil général des Bouches-du-Rhône subsistant serait posée. Ainsi, ce dernier se constituerait uniquement d'Arles – qui connaît d'importantes problématiques sociales – et des zones rurales de la périphérie septentrionale de la métropole. Toutefois la question n'est pas clairement tranchée. Si le prochain projet de loi de décentralisation, supprimait le conseil général des Bouches-du-Rhône, la question du rattachement d'Arles à la métropole pourrait se poser à nouveau.

Par ailleurs, la loi MAPTAM a conforté, de manière quelque peu paradoxale, les départements. **Le texte, tout en créant des métropoles, sanctuarise notamment le rôle de chef de file des départements dans les domaines de l'action sociale, de l'autonomie des personnes, et de la solidarité des territoires** (article 3. III). Dans le même temps, sans parler de leur suppression, le Président de la République, lors de sa conférence de presse du 14 janvier 2014, a également appelé à leur redéfinition en zone métropolitaine. L'équilibre territorial reste donc à construire, et le second volet de la loi de décentralisation attendu pour le printemps devrait sans doute éclairer ces enjeux ainsi que et **le devenir des départements en zone urbaine**. Ainsi, l'avenir devra déterminer le positionnement de la métropole de Lyon comme laboratoire et préfiguration des nouvelles métropoles, ou comme un cas isolé non susceptible de bouleverser à nouveau l'architecture locale.

Sur la question de la rationalisation de la carte administrative, le dernier mot pourrait être laissé à un élu local rencontré dans une commune parisienne : « le texte de la loi MAPTAM se situe en deçà de la réflexion sur l'acte III de la décentralisation et sur l'échelle des politiques publiques ».

b/ La disparition du conseil général au profit de la métropole de Lyon ne règle pas l'enchevêtrement des compétences sur son territoire

La métropole de Lyon, malgré son caractère avancé, reste inachevée dans la mesure où son aboutissement pourrait être l'absorption des compétences régionales, au moins sur des champs de compétences communes, comme l'insertion et l'emploi, ou encore le développement économique. Nulle part n'est envisagé le rôle du conseil régional, hors possibilités ouvertes de contractualisation avec la métropole. Le troisième volet du texte sur la décentralisation, qui devrait être présenté au cours du printemps 2014, fournira peut-être davantage de réponses.

C. LES DIFFICULTES OPERATIONNELLES D'UNE INTERCOMMUNALITE DU SOCIAL

D'un point de vue opérationnel, les difficultés de la mise en place de métropoles sont multiples. Elles relèvent tant du contexte politique de leur création que des enjeux organisationnels liés. Ces deux éléments pèseront à terme sur la réussite du projet métropolitain dans le domaine social.

1/ À L'ACCORD POLITIQUE POUR LA METROPOLE DE LYON, S'OPPOSENT LES DESACCORDS ENTRE ELUS POUR LE GRAND PARIS ET AIX-MARSEILLE-PROVENCE

Si à Lyon, la métropole procède d'un accord politique fort entre les exécutifs du conseil général et de la communauté urbaine – à nuancer selon la composition politique de la nouvelle assemblée métropolitaine –, des questions restent posées tant du point de vue du statut futur des communes que du pacte financier et du transfert des charges. À contrario, à Paris et à Marseille, une grande partie des entretiens réalisés avec les EPCI et les conseils généraux atteste d'une **vive opposition au texte**. Ces positions, certes prises avant le début des chantiers opérationnels de mise en œuvre, dessinent un contexte bien particulier.

Encart N°7

Dans les métropoles de Paris, de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence, la construction de ce nouvel échelon a suscité de vifs débats

Nombre d'élus locaux dans ces métropoles ont affiché des positions hostiles à la naissance de ces nouvelles entités, sur le fondement de plusieurs arguments, dont celui de la disparition des EPCI. L'idée est ici de mettre en exergue quelques points de vue singuliers, sans entrer sur le fond des arguments, qui ne renvoient pas toujours aux compétences sociales. Toutefois, la vivacité des débats parlementaires et les divergences dans les positions affichées interrogent quant à la mise en place de ces métropoles, tant elles représentent, pour certains élus locaux, des structures déconnectées des territoires.

En région parisienne, une opposition à la démarche intégratrice

Le désaccord se structure autour du caractère fortement intégrateur de la métropole. Lors d'une délibération du 10 octobre 2013, le conseil communautaire de Grand Paris Seine Ouest émet ainsi un vœu d'opposition à la métropole, au motif de plusieurs considérants, dont l'un regrette « les conditions d'opacité et de précipitation qui ont présidé à son élaboration, faisant fi de l'action des acteurs locaux impliqués dans l'élaboration partagée d'un projet métropolitain ambitieux et cohérent ... ». P. Braouzec, Président de Plaine Commune lors d'une conférence de presse le 05 novembre 2013 des élus du bureau de Paris Métropole va plus loin et fustige la technostructure : « Nous ne voulons pas de ce machin qui va casser les dynamiques territoriales que nous avons créées ». In fine, Paris Métropole, syndicat mixte d'études des communes d'Île-de-France, choisit de jouer un rôle actif dans la mission de préfiguration. Toutefois, dans une résolution du 07 février 2014, son bureau regrette « que le Parlement n'ait finalement pas retenu ces propositions » d'une métropole confédérée qui laisse une place aux EPCI.

À Aix-Marseille-Provence, le projet suscite des oppositions massives

Dès le 1^{er} février 2013, l'Union des maires des Bouches du Rhône (qui regroupe 109 communes) s'oppose dans une conférence de presse au projet métropolitain ». Réunie en

assemblée générale le 19 décembre 2013, cette union refuse de participer à la seconde réunion de la mission interministérielle et fustige la désinformation relative aux ressources financières de la future métropole : « les calculs n'ont pas été ramenés à l'habitant, ce qui va nous conduire avant tout à un partage de la misère à l'échelle du département ». Son porte-parole, le maire de Mimet est assez virulent : « Sans les maires, la métropole ne verra en effet jamais le jour car elle ne sera pas applicable dans les faits ». Autre point d'achoppement, celui de la gestion de l'urbanisme puisque le porte-parole poursuit : « nos habitants ne laisseront jamais les PLU et les logements se décider à Marseille ». Toutefois, cette union accepte également de participer au conseil paritaire territorial, où les maires et les élus locaux souhaitent défendre leurs populations.

A Lyon, des résistances fortes cristallisées dans les communes du territoire

La métropole de Lyon est issue d'un accord entre Michel Mercier, 1^{er} vice-président du conseil général du Rhône, et Gérard Collomb, président du Grand Lyon. Les modalités de cet accord ont été contestées par les élus locaux comme le maire d'Oullins, qui n'ont pas été consultés dans cette décision qui concerne l'ensemble des acteurs du territoire. De manière plus générale, la crainte concerne les communes situées sur le territoire de la métropole, inquiètes d'une dépossession de leur pouvoir d'intervention par le nouvel échelon. Le maire de Villeurbanne, deuxième ville de l'agglomération lyonnaise, a ainsi annoncé la création d'un groupe politique pour peser davantage dans la gouvernance de la future métropole et éviter une polarisation forte sur la ville de Lyon³⁷. Cela dit, ces débats, portant surtout sur les modalités de la construction métropolitaine, ne remettront pas en cause la réalisation de ce projet qui fait l'objet d'un relatif consensus.

Le **portage politique** du social dans les métropoles apparaît comme un enjeu de leur mise en œuvre. Il faut souligner qu'**il est difficile de faire émerger une voix commune** dans chacun des territoires concernés sans doute parce qu'il n'y a pas de réel projet social derrière la construction institutionnelle. Par ailleurs, à Paris, les entretiens font remonter une crainte sur la proximité entre élus et citoyens puisque les élus de la métropole seront élus au sein des conseils municipaux (un par commune plus un représentant supplémentaire par tranche de 25 000 habitants) et siégeront au conseil de la métropole (340 conseillers au total). Toutefois, l'assemblée délibérante de la métropole sera bien plus éloignée du terrain que les assemblées des EPCI existantes.

Enfin, se pose la question des **accords politiques** au sein de la métropole : les villes centres bénéficieront d'un nombre de voix substantiel au sein de leurs conseils respectifs. Comme dans toute intercommunalité, le poids de la voix des petites communes par rapport aux grandes est en jeu, avec une acuité particulière ici puisqu'aucun accord local permettant de

³⁷ Lyon Capitale, 09/04/14, « Bret engage le bras de fer avec Collomb »

majorer ou de minorer leur part n'est prévu, sauf, en partie, à Aix-Marseille-Provence où 20% de la totalité des 130 sièges prévus sont attribués en supplément aux communes n'ayant pu bénéficier de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne dans la répartition des sièges. Cet enjeu se rejoue dans celui de la construction d'un pacte commun entre métropole et communes qui doit faire l'objet d'un projet politique préalable. Sauf à Lyon, ce projet ne se dégage pas encore.

2/ LA MUTUALISATION DES SERVICES SERA UN DEFI LORS DE LA CONSTITUTION DES METROPOLES

Le dernier enjeu opérationnel est celui de la **mutualisation des services**. Au-delà des difficultés liées à la définition de l'intérêt communautaire et à ce qui est appelé « le mécano des compétences »³⁸, se pose tout simplement la question de l'intégration des services dans des nouvelles entités. Sur les compétences exercées, déléguées ou transférées, les métropoles devront intégrer des services et des ressources humaines. L'enjeu de la diffusion de la **culture métier** est ainsi essentiel.

En effet, se pose aujourd'hui avec force l'enjeu de la différence culturelle entre les deux collectivités fusionnées (conseil général et Grand Lyon), qui divergent sur la nature même de l'intervention publique. Le Grand Lyon est en effet une collectivité de projet, d'investissement tandis que le conseil général est davantage une structure de service et de gestion, en lien direct avec l'usager. Selon un cadre de la communauté urbaine, « la culture du Grand Lyon est de produire de l'offre, mais demain l'entrée de la métropole se fera par les politiques publiques et donc par la demande. Il s'agit d'une véritable innovation culturelle ». Le Grand Lyon, future métropole, doit ainsi se préparer à offrir un guichet d'accueil au public et à verser des prestations individuelles urgentes de manière quotidienne. La continuité du service rendu est ici en jeu et devra être garantie par l'action des élus et des services qui doivent porter l'acculturation de leur administration.

La métropole exercera de droit les compétences du conseil général et de la communauté urbaine. À moyen terme, l'absorption du conseil général par la métropole peut engager un **réel projet social**, suivi de la **réorganisation de services** dans une logique de transversalité et de rapprochement des politiques publiques. Le calendrier de mise en œuvre prévoit ainsi dans un premier temps une simple **juxtaposition des services**, puis une intégration de ceux-ci dans les années qui suivent. La capacité de cet échelon nouveau à porter des politiques variées, et

³⁸ Note n° 644, La métropole du Grand Paris, Décryptage(s), IAU, Mars 2014. Ce mécano désigne la prise de compétences par la métropole puis le re-basculé au niveau communal à Paris et Aix-Marseille-Provence

surtout à les structurer selon un projet ambitieux, dépendra de la réussite de cette dynamique intégrative.

L'organisation interne de la métropole sera un élément déterminant pour une réelle fusion des deux collectivités concernées : elle conduira à réinterroger les rôles des élus, et des services. La gouvernance politique de la métropole sera fortement impactée par l'élargissement important de son champ de compétences. Les élus vont ainsi voir leurs délégations se développer considérablement, et devront être capables de structurer leur action en s'appuyant sur un plus grand nombre de collaborateurs. De plus, les anciens élus du Grand Lyon qui pourraient prendre en charge un portefeuille social devront monter en compétence sur des champs qu'ils ne connaissent pas encore. Les élus devront remettre à plat toutes les politiques et redéfinir les priorités. Dans une collectivité de cette taille, il existe en effet un risque de déconnexion avec le territoire. Le rôle de chacun, élus, collaborateurs et services, devra donc être défini pour un travail efficace.

Par ailleurs, les enjeux de mutualisation, notamment en termes de ressources humaines, sont très complexes dans le cas lyonnais. Le transfert de personnels est pondéré entre le conseil général d'une part ; et la future métropole et le Nouveau Rhône d'autre part. Près de 3800 agents du conseil général, et les 4700 agents de la communauté urbaine devraient rejoindre la métropole. Celle-ci devrait compter environ 8700 agents. Deux risques importants se profilent toutefois. Il n'est tout d'abord pas possible de contraindre les personnels à rejoindre l'une ou l'autre des collectivités, et ceux-ci ont à choisir entre intégrer le département du Nouveau Rhône ou la métropole de Lyon. Parmi les critères de choix, la localisation en dehors de l'agglomération lyonnaise du premier risque de jouer en sa défaveur. La métropole une fois instituée n'aura pas la garantie de disposer d'une continuité en termes de personnels sur les compétences sociales, qui sont étrangères aujourd'hui à la culture du Grand Lyon.

VI. CONCLUSION

La loi MAPTAM ne bouleverse pas l'architecture générale des politiques sociales en France

Les collectivités en charge des politiques sociales conservent en grande partie leurs attributions.

A l'exception du cas lyonnais, les **communes ne sont que peu affectées par le texte**. Seules leurs compétences qui entrent dans le champ métropolitain et qui n'avaient pas été transférées à des EPCI basculeront aux métropoles. L'enjeu de l'harmonisation à l'échelle métropolitaine des prestations assurées à titre facultatif par les communes peut alors être soulevé. Au final, le rôle des communes et de leurs CCAS dans la régulation des inégalités infra-communales, et des difficultés sociales quotidiennes, pourrait n'évoluer qu'à la marge. Dans le cas lyonnais cependant, les communes sont directement concernées par la création de la métropole du fait de la disparition de la structure intercommunale au profit d'une nouvelle collectivité à statut particulier, qui leur donne par extension un statut dérogatoire. L'enjeu de la contractualisation fine entre communes et métropole est par ailleurs déterminante dans la conduite des politiques sociales.

Hormis à Lyon, les conseils généraux ne se voient astreints à aucun transfert ou délégation obligatoire vers les métropoles. De simples délégations, qui approfondissent un peu celles déjà ouvertes par la loi de réforme des collectivités territoriales, sont ouvertes. Le conseil général reste conforté dans son rôle de généraliste de l'action sociale. La réforme MAPTAM n'a pas été pensée pour lui permettre de sortir du « social de réparation ». La question de leur articulation avec l'échelon métropolitain reste entière.

L'État est finalement davantage interrogé, puisque des délégations massives dans le champ du logement et de l'hébergement sont ouvertes. De plus, le positionnement de ses directions déconcentrées pourrait évoluer pour mieux s'articuler avec l'émergence des acteurs métropolitains.

À ce titre, l'architecture des politiques sociales et de leur mise en œuvre territoriale n'est pas simplifiée. **À Paris et à Aix-Marseille-Provence, la métropole apparaît comme un échelon supplémentaire** qui vient s'intercaler entre communes, conseils généraux, et régions, tandis que les EPCI ne disparaissent qu'en tant que personnalité juridique. **La multiplication du nombre de guichets** devrait se poursuivre. Par exemple, dans les domaines du logement et de l'insertion, des guichets métropolitains, avec leurs équipes de travailleurs sociaux, pourraient voir le jour, à côté de ceux déjà existant. **À Lyon, en revanche le conseil général disparaît sur le territoire de la métropole**, mais les articulations avec les communes ou avec l'échelon régional restent à construire.

Cette architecture semble en outre complexifiée car **la lisibilité des compétences métropolitaines est limitée. Les métropoles de Paris et d'Aix-Marseille-Provence** sont comparables, et se rapprochent du régime de droit commun. Elles sont fortement positionnées sur le champ de **l'aménagement**. Ce dernier sera d'avantage structuré dans le nouvel échelon métropolitain, à la suite du regroupement des compétences habitat, politique de la ville, transport et développement économique. **À Lyon, en revanche, la métropole a un caractère *sui generis***. Elle structurera d'une part des compétences aménagement intégrées mais aura d'autre part la main sur les compétences sociales du conseil général. La question est alors de savoir si elle réussira à articuler ces deux champs et fusionner ces cultures pour répondre au double enjeu, de simplification administrative et de mise en œuvre de politiques sociales plus efficaces.

Une construction métropolitaine qui ne répond pas pleinement aux défis qui se posent aux politiques sociales

Du point de vue des enjeux qui se posent aux politiques sociales, la métropole ne constitue pas encore une réponse adéquate.

S'agissant du financement des dispositifs sociaux, les métropoles ne disposeront pas, à court terme, de moyens supérieurs aux structures leur préexistant. Leurs budgets pourraient être grevés par l'importance des transferts de compétences, qui donneront lieu à des évaluations complexes de charges. Ils pourraient aussi être contraints, en tout cas à Paris et à Aix-Marseille-Provence par les normes qui encadrent leurs investissements. À Lyon plus particulièrement, la question du financement des politiques sociales se posera comme elle se pose aujourd'hui pour les départements.

Du point de vue du décloisonnement des politiques sociales et de la thématique du développement social, les métropoles n'auront pas la main, sauf à Lyon, sur l'ensemble des leviers. Leur positionnement sur des compétences approfondies d'aménagement peut interroger sur les articulations futures entre les collectivités productrices des politiques sociales et cet échelon nouveau des métropoles. La loi MAPTAM ne simplifiera pas forcément la mise en place de partenariats entre les échelons de développement et les échelons de solidarité. À titre d'exemple, la gouvernance avec l'ensemble des acteurs du champ social (CAF, monde associatif, CCAS, etc.) reste à construire.

Sur le plan de l'articulation entre planification macro et production de services de proximité, les métropoles devront construire leur enracinement local. Si les intercommunalités ont historiquement été pensées comme des structures de projet, les métropoles pourraient, elles, offrir des guichets d'accueil, répondre à des besoins des usagers. Parviendront-elles à construire cette culture de proximité ? Cela implique un diagnostic des besoins et une évaluation des demandes qui fait aujourd'hui défaut. Cela nécessite également que leurs partenaires dans ces champs se repositionnent

pour répondre au nouveau calibrage des politiques publiques dont les métropoles auront la charge. À ce titre, le maintien des conseils généraux, en dehors de la métropole de Lyon, peut poser question puisque la métropole viendra ajouter un échelon supplémentaire.

Quant à la participation, et notamment de l'implication des usagers des politiques publiques, le texte de loi n'ouvre aucune avancée nouvelle. Elle n'est abordée que sous l'angle de la consultation via les conseils de développement, regroupant des membres de la société civile et saisis pour avis de toute question intéressant leur territoire.

Toutefois, la loi MAPTAM offre une première réponse à la nécessité de raisonner à l'échelle de bassins de vie

Le constat d'une déconnexion entre territoires institutionnels et espaces vécus en France est ancien et largement partagé. Les niveaux de décision ne calquent pas avec les mobilités des citoyens. La métropole constitue à ce titre une réelle tentative de rapprochement. De ce point de vue, elle pourrait **favoriser l'émergence d'une réponse unifiée à des enjeux qui se posent de plus en plus à l'échelle d'aires urbaines**. On peut citer parmi eux ceux du partage des coûts du logement, de la gestion de la politique de la ville et des mobilités (par conséquent, à Paris, l'exclusion des compétences transports est un réel manque).

Dans cette perspective, il s'agit sans doute aujourd'hui de pousser cette logique d'intégration des compétences dans les métropoles, et notamment de plaider pour un **rapprochement des outils sociaux**. Cela ne peut se faire qu'en étant vigilant quant aux **régulations sociales tant infra-métropolitaines** (gestion des inégalités), **qu'extra-métropolitaines** (prise en compte de la précarisation sur les franges). Sur ces deux plans, la place de la métropole est à construire.

VII. ANNEXES

Table des annexes

<i>Annexe N° 1 : Liste des entretiens réalisés</i>	<i>70</i>
<i>Annexe N° 2 : Le positionnement actuel des collectivités territoriales, notamment sur le champ social</i>	<i>74</i>
<i>Annexe N° 3 : Loi MAPTAM, Loi ALUR, Loi LAMY, quelles articulations ?</i>	<i>77</i>
<i>Annexe n°4 : La création des métropoles n'entraînera pas de simplification du « millefeuille administratif »</i>	<i>79</i>
<i>Annexe N° 5 : Les compétences que les métropoles peuvent exercer par conventionnement</i>	<i>80</i>

ANNEXE N° 1 : LISTE DES ENTRETIENS REALISES

Liste des entretiens transversaux à toutes les métropoles

Institution	Nom	Prénom	Statut	RDV
Assemblée des communautés urbaines de	Portier	Nicolas	DG	RDV effectué le 10/12
Assemblée des départements de France	Baudoin	Jean-Christophe	DG	RDV effectué le 17/01
Observatoire départemental de l'action sociale	Lesueur	Didier	Directeur général délégué	RDV effectué le 09/01
Union nationale des CCAS (UNCCASS)	Bodo	Frédéric	DG	RDV effectué le 22/01

Liste des entretiens réalisés sur le territoire de la métropole du Grand Paris

Type d'acteurs	Institution	Nom	Prénom	Statut	RDV
Acteur du social	CAF Paris	Haurie	Jean-Louis	Directeur	RDV effectué le 02/04
	Office public de l'habitat	Dambrine	Stéphane	DGS	RDV effectué le 21/02
Collectivité	CA Clichy-Montfermeil	Ratsimba	Marcellin	DGA renouvellement urbain	RDV effectué le 11/02
	CA du Haut Val de marne	Paille	François	DGA aménagement et développement	RDV effectué le 18/02
	CA du Val de Bièvre	Goupil	Jacques	DGS	RDV effectué le 24/02
	CA Est Ensemble	Le Ho	Stéphane	DGS	RDV effectué le 10/01
	CA Grand Paris Seine ouest	Le Nain	Valérie	DGA solidarités	RDV effectué le 02/01
	CA Plaine centrale du Val de Marne	Pointereau	Fabien	Directeur politique de la ville	RDV effectué le 10/10
	CA Plaine Commune	Braouzec	Patrick	Président	RDV effectué le 10/12
	CA Plaine Commune	D'Almeida	Marcellin	Direction de la rénovation urbaine	RDV effectué le 10/12
	CG 92	Durandau Filet Foulque Vincent	Emmanuelle	Directrice de l'urbanisme, aménagement et information géographique	RDV effectué le 09/01
			Eloïse Pascal Franck	Chargée de mission enjeux métropolitains Adjoint au DGA DGA solidarités	
	CG 93	de Saint-Jores Delpal Flammarion Hammel Lamy Metenier Sacerdoti	Julien	Chargé de mission DGS sur les questions métropolitaines	RDV effectué le 14/01
			Bérénice Flora	DGA pôle solidarités Chef de service insertion et solidarité	
			Delphine Ludovic Chantal Philippe	Directrice personnes âgées, population handicapée Directeur de l'enfance et de la famille Chef du service social départemental Directeur MDPH	
	CG 94	Talhouarn	Yves	DGA réforme des politiques publiques	RDV effectué le 03/02
	Ville d'Aubervilliers	Cervelle	Delphine	DGA solidarités	RDV réalisé le 10/03
Ville de Montreuil	Voynet	Dominique	Maire	RDV effectué le 09/12	
Ville de Paris	Benoit Mathieu	Vanessa	Sous directrice de la solidarité et de la lutte contre l'exclusion	RDV effectué le 16/01	
		Sylvain	Directeur CCAS		
Ville de Paris	De la Bretèche	Laure	Directrice DASES	RDV effectué le 28/02	
Etat	DIRECCTE	Portmann	Philippe	Chef de cabinet	RDV effectué le 07/03
	DRIHL	Delorme Deveau Gauthier	Jean-Martin Annick Christine	Directeur Directrice adjointe Chargée de la communication	RDV effectué le 31/01

Liste des entretiens réalisés sur le territoire de la métropole Aix-Marseille-Provence

Types d'acteurs	Institution	Nom	Prénom	Statut	RDV
Acteur social	Association régionale HLM Paca et Corse	Oliviero	Philippe	Directeur général	RDV effectué le 10/03
	CAF PACA	Sourellat	Jean-Pierre	Directeur	RDV effectué le 27/01
	Union régionale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux PACA-Corse	Davin	Serge	Vice-Président	RDV effectué le 23/01
Collectivité	CA Pays d'Aix	Frassati Lebouc	Laurent Nathalie	Directeur politique de la ville et action sociale Directrice PLIE	RDV effectué le 28/01
	CCAS de Marseille	Trouillet	Jean-Max	Directeur	RDV effectué le 29/01
	Conseil régional de PACA	Lenfant	Gaëlle	Vice-président en charge de la solidarité, de la prévention, de la sécurité et de la lutte contre les discriminations	RDV effectué le 22/01
	Conseil régional de PACA	Prioux Capello	Christelle Raymond	DGA jeunesse/solidarité/ citoyenneté Directeur des solidarités, de la politique régionale des villes et des formations	RDV effectué le 25/02
	Marseille provence métropole	Archambault	Anne	DGA pôle finances	RDV effectué le 11/12
	Marseille provence métropole	Angélibert Martin-Raget	Christophe Marie	Responsable du service Europe Directeur de l'habitat et de la cohésion sociale	RDV effectué le 17/01
	Ville de la Ciotat	Allegrini	Stephane	Directeur de la politique de la ville	RDV effectué le 17/12
	Ville de la Ciotat	Boré	Patrick	Maire	RDV effectué le 23/01
	Ville de Vitrolles	Gachon	Loïc	Maire	RDV effectué le 17/01
Etat	DIRECCTE-PACA	Bentounsi	Michel	Directeur de l'unité territoriale des Bouches-du-Rhône	RDV effectué le 25/03
	DREAL-PACA	Didier Nolhier	Anne France Marc	Directrice Directeur adjoint	RDV effectué le 23/01
	DREAL-PACA	Biau Watteau	Geraldine Hervé	Directeur de la production de logement social Directeur de la planification de l'habitat	RDV effectué le 30/01
	DRJSCS-PACA	Cartiaux	Jacques	Directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale	RDV effectué le 13/12
		Delga	Gérard	Directeur adjoint	
	Mission interministerielle	Blanc Carbonnel	Odile Léopold	Détachée de la ville auprès de la mission interministerielle, Chargé de mission jeunesse et sport, cohésion sociale, santé (SGAR)	RDV effectué le 15/11
		Fouchier	Vincent	Chargé de mission	
Mission interministerielle	Dujardin	Sandrine	Chargée de mission en charge du groupe de travail cohésion sociale	RDV effectué le 23/01	
Expert en urbanisme	Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise	Brunner	Christian	Directeur général	RDV effectué le 27/01
	Institut d'Urbanisme de Paris	Béhar	Daniel	Professeur de Géographie	RDV effectué le 16/12
Société civile	MPM et université Aix-Marseille	Langevin	Philippe	Economiste maître de conférences à Aix-Marseille-Université, membre du conseil de développement	RDV effectué le 10/12

Liste des entretiens réalisés sur le territoire de la métropole de Lyon

Types d'acteurs	Institution	Nom	Prénom	Statut	RDV
Acteur social	Union départementale des CCAS du Rhône	Cogne	Bernard	Délégué départemental	RDV effectué le 03/03
Collectivité	CCAS Lyon	Fages Saunier	Véronique Catherine	Directrice Responsable du service solidarité	RDV effectué le 21/02
	CCAS Oullins	Brou	Sébastien	Directeur	RDV effectué le 14/01
	Conseil général du Rhône	Barthet	Frédéric	Maison départemental des personnes handicapées	RDV effectué le 24/01
	Conseil général du Rhône	Veydarier	Anne-Camille	DGA pôle intégration sociale, enfance et famille, DGS adjointe	RDV effectué le 27/01
	Conseil général du Rhône	Develay	Liliane	Directrice de l'insertion	RDV effectué le 14/03
	Grand Lyon	Plaisant	Guilhem	Directeur des assemblées et de la vie institutionnelle	RDV effectué le 03/12
	Grand Lyon	Coudret	Bruno	Chargé d'études comparatives mission Métropole	RDV effectué le 06/12
	Grand Lyon	Cresci	Fabienne	DGA développement urbain	RDV effectué le 09/12
	Grand Lyon	Charrier	Maurice	8e vice président, politique de la ville et cohésion sociale	RDV effectué le 17/12
	Grand Lyon	Maillard	Jérôme	Directeur mission métropole	RDV effectué le 17/12
	Ville de Lyon	Hemon	Pierre	16e adjoint aux personnes âgées	RDV effectué le 17/01
	Ville de Lyon	Piton	Alexandre	DGA social, éducation et enfance	RDV effectué le 17/02
	Ville de Lyon	Fournel	Yves	9e adjoint à la petite enfance	RDV effectué le 14/03
	Ville de Villeurbanne	Grignard	Eric	DGS	RDV effectué le 28/11
	Ville de Villeurbanne	Lioret Linares Movermann	Camille Simon	Chargée de mission métropole DGA pôle animation et vie sociale	RDV effectué le 12/12
Etat	DDCS	May-carles	Gilles	Directeur départemental	RDV effectué le 24/01
	DRJSCS-RA	Parodi	Alain	Directeur	RDV effectué le 17/02
	SGAR	Willeman	Laurent	Chargé de mission	RDV effectué le 10/03
INSEE	INSEEE	Touahir	Mustapha	Directeur adjoint	RDV effectué le 27/03

ANNEXE N° 2 : LE POSITIONNEMENT ACTUEL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES, NOTAMMENT SUR LE CHAMP SOCIAL

Régies par l'article 72 de la constitution, les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public distinctes de l'État. Elles s'administrent librement et jouissent d'une autonomie juridique, financière et patrimoniale.

Les communes, échelon de proximité, notamment en matière sociale

Les communes exercent des compétences en matière **d'urbanisme** (PLU, ZAC, entretien de la voirie), **d'enseignement** (création, implantation, gestion et financement des écoles préélémentaires et élémentaires), de **sport et loisirs** (gestion des équipements, subventions). Elles disposent également de compétences **dans le domaine sanitaire et social** (aide sociale facultative par l'intermédiaire des centres communaux d'action sociale -CCAS) ainsi que **culturel** (création et gestion des bibliothèques, musées, écoles de musique, etc.).

Il existe principalement trois formes d'intercommunalités, correspondant approximativement à trois types de territoires (rural, urbain, densément urbain), auxquelles sont venus s'ajouter depuis 2010 les métropoles. Il s'agit des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Contrairement à une collectivité territoriale, un EPCI ne dispose que de **compétences d'attribution** selon le principe de spécialité fonctionnelle. Son intervention est circonscrite à son propre périmètre en vertu du principe de spécialité territoriale. On distingue les EPCI sans fiscalité des EPCI à fiscalité propre qui disposent de ressources indépendantes des communes.

On distingue trois types **d'EPCI à fiscalité propre** :

- **les communautés de communes (CC)**, association de communes sans seuil démographique
- **les communautés d'agglomération (CA)**, regroupant des communes formant un ensemble d'au moins 50 000 habitants
- **les communautés urbaines (CU)** regroupent des communes pour former des ensembles d'au moins 450 000 habitants. Ce seuil a été abaissé par la loi MAPTAM à 250 000 habitants

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a créé le statut de **métropole** ouvert aux regroupements de communes de plus de 500 000 habitants ainsi qu'aux communautés urbaines atteignant ce seuil. Seul Nice a souhaité adopter ce statut.

Outre les compétences qu'elles exercent en lieu et place des communes (développement et aménagement économique, social et culture, politique de la ville, politique de l'habitant, etc.), les métropoles peuvent également exercer des compétences déléguées par l'État, la région ou le

département. La Loi MAPTAM renforce ce mouvement, notamment en basculant de droit les trois premiers ensembles urbains de France, Paris, Aix-Marseille et Lyon sous ce statut.

En plus des compétences classiques, la **métropole de Lyon** exerce également celles du *conseil général du Rhône* dans la mesure où celui-ci disparaît sur le territoire du Grand Lyon ainsi que celles de la *Communauté urbaine*.

La **métropole du Grand Paris** reprend également une grande partie des compétences des métropoles de droit commun et se voit déléguer certaines attributions de l'État notamment en matière de résorption de l'habitat indigne.

La **métropole d'Aix-Marseille** exercera quant à elle les compétences des métropoles de droit commun et se substituera aux anciens EPCI.

Des régions tournées vers le développement économique

La région intervient en matière de gestion des **aides directes ou indirectes aux entreprises**, de gestion des **transports** régionaux des voyageurs (TER) ou encore d'élaboration des **dispositifs partenariaux avec l'État** (contrats de projets État-région). La région est également compétente en matière d'éducation (construction, entretien et fonctionnement des **lycées**) et de **formation**.

Des départements orientés vers les politiques sociales

Une **partie significative de l'action du département est tournée vers les politiques sociales**. Les conseils généraux sont compétents en matière d'**enfance et de jeunesse** (protection maternelle et infantile, l'aide sociale à l'enfance, prévention spécialisée, aide aux jeunes en difficulté), de **personnes handicapées** (création et gestion des Maisons des personnes handicapées –MDPH), de **personnes âgées** (schéma gérontologique et animation des centres locaux d'information et de coordination - CLIC), d'**action sanitaire** (schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale) de **prestations légales** et d'aides sociales (allocation personnalisée d'autonomie, RSA, allocation aux adultes handicapés), d'**insertion** (programme départemental d'insertion) et de **logement** (solidarité pour le logement). Par ailleurs, les départements sont également investis en matière d'éducation (construction, entretien et gestion des **collèges**) et d'**aménagement** (voirie, ports maritimes de pêche, équipement rural, etc.).

Le rôle de chef de file des régions et des départements

La loi MAPTAM, dans son article 3, a consacré **la région comme « chef de file » en matière d'aménagement et de développement durable du territoire, de développement économique, de transports et de soutien à l'enseignement supérieur**.

La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales fait du **département le « chef de file » de l'action sociale**. L'article 3 de la loi MAPTAM l'a confirmé dans ce rôle sur les secteurs de l'action sociale, de l'autonomie des personnes, et de la solidarité des territoires.

Ce rôle de « chef de file » ne contrevient en rien à la clause de compétences générales qui a été réintroduite par la loi MAPTAM pour toutes les collectivités : chacune continue d'agir librement en vertu d'un intérêt local. Cependant, sur les secteurs d'activités où un chef de file est officiellement désigné, elles doivent se conformer à la planification que ce dernier a établie.

ANNEXE N° 3 : LOI MAPTAM, LOI ALUR, LOI LAMY, QUELLES ARTICULATIONS ?

La redéfinition de l'action des EPCI dans le champ social n'est pas seulement issue de la loi MAPTAM. En effet, les lois « accès au logement et un urbanisme rénové » (ALUR) et « programmation pour la ville et la cohésion urbaine » (dite loi Lamy) impactent également les futures métropoles.

1/ LA LOI ALUR

La loi ALUR renforce l'intervention et la responsabilité des EPCI sur des domaines aussi larges que l'urbanisme, l'habitat et le logement.

Concernant **l'habitat indigne**, la loi vise à renforcer les moyens d'actions dans ce domaine très complexe, aux nombreuses interventions croisées. En effet, la lutte contre l'habitat indigne, bien qu'elle soit classée au premier rang des priorités gouvernementales depuis plusieurs années, concerne encore aujourd'hui un nombre très important de logements, 600 000 unités recensées environ. L'article 41 de loi donne la possibilité aux communautés délégataires des aides à la pierre de devenir « **acteur unique** » de la lutte contre l'habitat indigne. Elle permet de donner à leurs présidents les prérogatives en matière de police spéciale du logement, détenues d'une part par les maires communes membres, d'autre part, par le Préfet.

Les EPCI devront mettre en place un dispositif de partage de la connaissance et de la gestion des demandes entre les différents acteurs concernés au niveau intercommunal. Il est également fait obligation pour EPCI dotés d'un plan local de l'habitat (PLH) d'élaborer un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs. Ce plan est élaboré, en y associant les communes membres, par tout établissement public de coopération intercommunale doté d'un programme local de l'habitat approuvé. Le plan partenarial définit les orientations destinées à assurer la gestion partagée des demandes de logement social et à satisfaire le droit à, en fonction des besoins en logement social et des circonstances locales. Ce plan fixe le délai maximal dans lequel tout demandeur qui le souhaite doit être reçu après l'enregistrement de sa demande de logement social.

Tous les offices publics de l'habitat communaux seront obligatoirement rattachés aux EPCI en 2017. En conséquence, les métropoles seront toutes dotées d'un (ou plusieurs) « bras armé » dans le secteur du logement. Elles pourront alors couvrir toute la chaîne du logement de la demande à la gestion et au développement du parc de logements sociaux.

Enfin elle consacre le niveau intercommunal comme l'échelon de définition de l'ensemble des PLU, mais aussi de référence pour les SCOT.

Elle prévoit notamment la fusion du plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) avec le plan départemental d'action pour le logement des personnes

défavorisées (PDALPD) qui deviennent **le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)** afin de permettre d'assurer, dans les territoires, la cohérence des réponses en matière de logement et d'hébergement et de faciliter les parcours d'hébergement vers le logement. La métropole de Lyon sera donc directement impactée par une telle mesure.

2/ LA LOI LAMY

La loi Lamy refonde la politique de la ville autour de contrats de ville de nouvelle génération conclus à l'échelle intercommunale entre, d'une part, l'État et ses établissements publics et, d'autre part, les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés. Ces contrats sont signés par les départements et les régions. Le pilotage du contrat de ville sera désormais assuré dans tous les cas de figure par l'intercommunalité.

Sur le territoire intercommunal, l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de politique de la ville est chargé du **diagnostic du territoire, de la définition des orientations, de l'animation et de la coordination du contrat de ville** et, dans le cadre défini par ce dernier, **de la mise en œuvre des actions relevant de ses compétences et de celles de portée intercommunale.**

Sur le territoire de la commune, le maire est chargé, dans le cadre de ses compétences, de la mise en œuvre du contrat de ville et contribue aux actions des autres signataires selon des modalités définies par le contrat de ville.

Sur le périmètre des métropoles d'Aix-Marseille-Provence et du Grand Paris, le préfet de région peut toutefois proposer des contrats de ville sur des périmètres différents de ceux des EPCI existants aujourd'hui, et à compter du 1er janvier 2016, de celui des métropoles s'y substituant.

La loi Lamy porte modification des compétences des métropoles sur la politique de la ville de la manière suivante :

- Élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ;
- Animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;
- Programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;

En conséquence, **le transfert de l'accès aux droits à la métropole, pourtant inscrit dans le texte de la loi MAPTAM, n'aura pas lieu, celle-ci se concentrant désormais davantage sur l'élaboration et l'animation du contrat de ville de nouvelle génération.**

Enfin, elle fait obligation de prendre en compte les problématiques de la politique de la ville dans le cadre des contrats de développement territorial du Grand Paris non encore signés.

ANNEXE N°4 : LA CREATION DES METROPOLES N'ENTRAINERA PAS DE SIMPLIFICATION DU « MILLEFEUILLE ADMINISTRATIF »

À la métropole du Grand Paris, la simplification du nombre d'échelons remise en question par l'exercice des compétences « orphelines »

La création de la métropole du Grand Paris implique la disparition de **19 EPCI qui fusionneront pour la constituer**. Cependant, la suppression de ces EPCI ne réduit pas nécessairement, à Paris, le nombre d'acteurs mettant en œuvre des politiques publiques :

- les « compétences orphelines » restituées aux communes peuvent être exercées par celles-ci en commun dès lors qu'elles appartiennent à une même intercommunalité antérieure à la création de la nouvelle métropole (CGCT, art. L. 5219-2). Pour cela, elles peuvent notamment recourir à un syndicat dédié et donc créer de nouvelles personnes morales spécialisées sur ces compétences.

- si la création des conseils de Territoires ne correspond pas à un nouvel échelon de collectivité, puisqu'ils ne sont pas dotés de personnalité juridique, il s'agit en revanche bien d'un **nouvel échelon administratif**, qui servira de relais déconcentré à la métropole.

À la future métropole Aix-Marseille-Provence, des territoires qui continueront à exister mais sans personnalité morale.

La métropole résultera de la fusion de **6 EPCI qui disparaîtront donc, mais auxquels se substitueront en partie des territoires, sans personnalité juridique et morale** mais avec la possibilité de se voir déléguer des compétences par le conseil métropolitain. Leurs limites fixées par décret en Conseil d'État, « en tenant compte des solidarités géographiques préexistantes constituera sans doute l'un des sujets de négociation dans le cadre de la mise en place de la métropole.

À Lyon, deux collectivités n'en formeront plus qu'une sur le territoire de la métropole.

La métropole de Lyon est un cas particulier dans le sens où elle constitue une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, issue de **la fusion entre une intercommunalité et un département**, sur le territoire de l'actuel Grand Lyon. Le conseil général du Rhône subsistera cependant sur la partie de son territoire non concernée par la métropole.

Par ailleurs, la métropole pourra par délégation, confier à une ou plusieurs communes, établissement public ou à toute autre collectivité territoriale la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses compétences, ce qui permettra de moduler l'échelon de proximité des services au public.

ANNEXE N° 5 : LES COMPÉTENCES QUE LES METROPOLES PEUVENT EXERCER PAR CONVENTIONNEMENT

Une partie non négligeable des compétences sociales qui pourraient revenir aux métropoles sont aujourd'hui exercées par d'autres acteurs publics. Il s'agit de celles qui peuvent échoir aux métropoles de manière facultative, à la suite d'une convention avec l'État et les conseils généraux, exception faite de celles issues du conseil général du Rhône qui sont obligatoirement transférées à la métropole de Lyon.

→ De la part de l'État : des compétences logement et hébergement

- L'attribution des « aides à la pierre » (aides au logement locatif social et notification aux bénéficiaires ainsi que, par délégation de l'Agence nationale de l'habitat, l'attribution des aides en faveur de l'habitat privé) et la signature des conventions mentionnées à l'article L. 321-4 du Code de la construction et de l'habitation ;

- Sans dissociation possible, la garantie du droit à un logement décent et indépendant³⁹ et, pour exercer cette garantie, la délégation de tout ou partie des réservations dont le représentant de l'État dans le département bénéficie⁴⁰ (**le contingent préfectoral**), à l'exception des logements réservés au bénéfice des agents et militaires de l'État ;

- La mise en œuvre de la procédure de réquisition avec attributaire⁴¹;

- La gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement de toute personne ou famille sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières d'accès au logement en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence⁴² (**hébergement d'urgence**), ainsi que le financement des organismes et dispositifs qui y contribuent⁴³;

- L'élaboration, la contractualisation, le suivi et l'évaluation des conventions d'utilité sociale⁴⁴ ; ainsi que la délivrance aux organismes d'habitations à loyer modéré des agréments d'aliénation de logements⁴⁵.

Ces compétences sont déléguables de manière dissociable pour toutes les métropoles, sauf pour celle de Paris qui, si elle en fait la demande, devra prendre toutes ces compétences comme un seul bloc « logement et hébergement ».

³⁹ Chapitre préliminaire du titre préliminaire du livre III et art. L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation

⁴⁰ Art. L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation

⁴¹ Chapitre II du titre IV du livre VI du code de la construction et de l'habitation

⁴² Art. L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles

⁴³ 8° du I de l'art. L. 312-1, L. 322-1 et L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles; art. L. 365-1, L. 631-11 et L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation

⁴⁴ Art. L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation

⁴⁵ Art. L. 443-7, L. 443-8 et L. 443-9 du code de la construction et de l'habitation

Ces délégations se font par convention, pour une durée maximale de 6 ans, sur demande de la métropole, dès lors qu'elle dispose d'un programme local de l'habitat (PLH) exécutoire. Elles sont dénonçables à partir de trois ans, par l'État lorsque les résultats de son exécution sont insuffisants au regard des objectifs définis par la convention ; ou par la métropole en cas de non-respect des engagements de l'État.

→ **De la part des départements : des compétences logement, action sociale, personnes âgées et insertion**

Sont ouverts à la **délégation** les champs suivants :

- L'attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement⁴⁶ ;
- Les missions confiées au service public départemental d'action sociale⁴⁷ ;
- La compétence d'adoption, d'adaptation et de mise en œuvre du programme départemental d'insertion⁴⁸ ;
- L'aide aux jeunes en difficulté⁴⁹ ;
- Les actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu⁵⁰ ;

Sont ouverts à un **transfert suite à une convention** les champs suivants:

- Les compétences définies à l'article L. 3211-1-1 du CGCT, c'est-à-dire :

Tout ou partie des compétences exercées par le département en matière de personnes âgées et d'action sociale⁵¹ : Schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale, animation des centres locaux d'information et de coordination (CLIC), le conventionnement avec les organismes de sécurité sociale participant de l'action gérontologique. La coordination des actions menées sur son territoire concourant à l'action sociale, et la prise en charge du versement des prestations légales d'aide sociale⁵². Le reste des compétences énumérées dans cet article ne concernent pas le champ social⁵³.

⁴⁶ Art. L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles

⁴⁷ Art. L. 123-2 du code de l'action sociale et des familles

⁴⁸ Art. L. 263-1 du code de l'action sociale et des familles

⁴⁹ Art. L. 263-3 et L. 263-4

⁵⁰ 2° de l'art. L. 121-2 et 8° du I de l'art. L. 312-1

⁵¹ Art.L. 113-2, L. 121-1 et L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles

⁵² Sauf celles à la charge de l'État mentionnée à l'art. L121-7 (aide médicale de l'État, part RSA financé par le fonds national des solidarités actives, allocation simple aux personnes âgées, l'allocation différentielles aux personnes handicapées, le financement des centres d'aide par le travail,...).

⁵³ Il s'agit de la compétence collègue (construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement), les compétences « développement économique » des art. L.3231-1 à L. 3231-3, L. 3231-4, L. 3231-5 et L. 3231-7 du CGCT, ainsi que la compétence tourisme.

Les conventions liant la métropole et les départements pour ces délégations ou transferts de compétences doivent être signées au plus tard 18 mois après la demande. Elles doivent préciser l'étendue et les conditions financières du transfert de compétences et les conditions du transfert possible de tout ou partie des services départementaux correspondants à la métropole. Ces conventions énumèrent les services qui sont mis à dispositions de la métropole et fixent la date de transfert définitif. Il demeure toutefois possible de prévoir que ces services demeurent départementaux à terme.

→ De la part de la région : aucune compétence ne concerne le champ social

Les compétences déléguables sont définies à l'article L4221-1-1 : il s'agit de la compétence lycée (construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement) et des actions de développement économique concernant l'aide aux entreprises⁵⁴. Aucune ne concerne donc le champ de l'action sociale.

⁵⁴ Art. L. 4211-1_et L. 4253-1 à L. 4253-3 du CGCT