

Métropole de Lyon et réforme des collectivités territoriales

• *La réforme des collectivités territoriales – Les textes*

La réforme des collectivités territoriales a été lancée en 2008 sous le gouvernement « Fillon », sur les bases de plusieurs rapports dont celui de la mission « Balladur ». En décembre 2010, une première loi fondatrice -Loi 2010-1563- est promulguée. Cette loi vise à simplifier les organisations et à clarifier les compétences ; elle crée en particulier les « Métropoles » (EPCI qui comprennent au moins 400 000 habitants). Ce travail de réforme s'est poursuivi sous les gouvernements « Ayrault » puis « Vals ». Un nouveau rapport a été produit en 2013 – Rapport Raffarin- et une seconde loi a été votée en janvier 2014 - Loi 2014-58 pour la modernisation des territoires et la réaffirmation des Métropoles (loi MAPAM). Cette loi crée la Métropole de Lyon au 1^{er} janvier 2015. Une troisième loi relative à la délimitation des régions et aux élections départementales et régionales vient d'être votée fin 2014 : elle définit notamment 13 grandes régions.

Un dernier projet de loi est actuellement en cours d'instruction au Sénat et à l'Assemblée Nationale. Ce projet porte sur la nouvelle organisation des territoires et sur les compétences des régions, des départements et des intercommunalités (Loi NOTRE). Ce projet supprime la clause de compétence générale, rétablie en janvier 2014 après avoir été supprimée dans la loi de 2010 !

Toutes ces lois concourent à la rationalisation du fonctionnement et à la simplification de l'organisation des collectivités territoriales. Chaque nouveau texte précise et complète les textes précédents. Pour avoir une vue globale et « définitive » de la réforme et de ses impacts sur la nouvelle Métropole de Lyon, il faudra donc attendre la promulgation du dernier projet de loi soit fin 2015.

• *Le statut juridique de la Métropole de Lyon*

Alors que la Communauté Urbaine de Lyon était un EPCI – Etablissement Public de Coopération Intercommunal - doté de compétences et de pouvoirs spécifiques et limités, la Métropole de Lyon devient une collectivité territoriale à statut particulier au même titre que les communes, les départements et les régions.

Au sein d'un EPCI, seules les communes sont des collectivités territoriales ; ainsi la communauté urbaine de Lyon exerçait des compétences qu'elle tenait des communes qu'elle regroupait. L'organe délibérant n'était alors que l'agrégation de représentants des communes qu'elles avaient désignés. À l'inverse, la Métropole de Lyon ne sera plus un groupement de communes mais une collectivité à part entière, qui exercera de plein droit, des compétences qui partout ailleurs relèvent du bloc communal. Selon l'article 72 de la Constitution, « les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences... Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre... ».

Ce changement de statut est donc un paramètre très important de la réforme car il va permettre à la Métropole d'exercer librement toutes les compétences nécessaires à son développement dans l'intérêt général.

• ***La Métropole en quelques chiffres***

La Métropole est la première agglomération de province et est constituée de 59 communes. Elle couvre un territoire de 538 km² qui comprend 1,3 million d'habitants : 24% ont moins de 19 ans, 17% plus de 65 ans et 140 000 sont étudiants. La Métropole, c'est aussi un effectif de 8 700 agents, un budget annuel de 3,3 Milliards d'euros, 580 000 emplois salariés, 146 000 logements sociaux (9 000 constructions par an), 40% d'espaces naturels et agricoles, 3 parcs remarquables : Parilly-178 ha, La Croix Laval-115 ha et La Tête d'or- 117 ha,

• ***Compétences***

La Métropole de Lyon exerce les compétences du Grand Lyon, celles du département du Rhône et a la possibilité d'en acquérir d'autres, par délégation, de la Région ou de l'Etat. Ses compétences, très larges, couvrent tous les champs d'activités suivants :

• ***Développement économique, social et culturel***

Les compétences économiques et sociales sont développées dans les chapitres 6 et 8. La compétence culturelle se trouve fortement renforcée au sein de la Métropole par le transfert du Musée des confluences, du musée gallo-romain et du festival « les Nuits de Fourvière ». La Ville de Lyon continuera à gérer les Nuits sonores, le festival Lumière, la Fête des Lumières, le musée des Beaux-arts, le musée d'Art contemporain, le musée de l'imprimerie,... et la CCI, le musée des Tissus et des Arts décoratifs.

• ***Aménagement de l'espace métropolitain (SCOT, PLU..., transports, voiries, aires de stationnement, PDU, gares, réseau télécom, police ...)***

La Métropole devient l'acteur principal de l'entretien et de la gestion des routes (hors autoroutes). Elle se voit transférer 380 km de routes, 88 kilomètres de voies rapides qui viennent du département, dont le périphérique Laurent Bonneval (150 000 véhicules/jour), augmenté des ouvrages d'art (187 ponts).

• ***Politique de l'Habitat***

• ***Politique de la ville***

• ***Gestion des services d'intérêt collectif (assainissement, eau, cimetières, abattoirs, ...)***

• ***Protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie (O&M, déchets, lutte contre la pollution de l'air et nuisances sonores, MDE, plan climat-énergie, réseau de chaleur, gestion des milieux aquatiques...)***

- ***Aménagement de l'espace métropolitain (scot, plu, transports, ..)***

- ***Organisation***

- ***Elections 2020.***

Le scrutin communal de 2014, dit « scrutin fléché » pour l'élection de délégués communautaires, est provisoire. En 2020, les élections municipales et métropolitaines seront dissociées. Les 165 conseillers métropolitains seront alors élus au suffrage universel direct. Il s'agira d'une élection par liste (la parité n'est pas obligatoire) à la meilleure moyenne (comme pour les élections communales) organisée dans 14 circonscriptions, représentant chacune entre 61 000 à 145 000 habitants. Chaque circonscription aura entre 8 et 18 conseillers en fonction de son poids démographique. Les circonscriptions retenues correspondent aux délimitations des 9 bassins de vie prévalant sur le territoire du Grand Lyon auxquels s'ajoutent 5 circonscriptions internes à la commune de Lyon. Ce mode de scrutin a été décidé par ordonnances prises par le Préfet du Rhône ; celles-ci doivent encore faire l'objet d'une validation par le conseil d'état.

- ***Les instances exécutives et consultatives***

Elles sont au nombre de trois ; seul le conseil de la Métropole a un rôle d'organe exécutif.

- ***Le conseil de la Métropole***

Le conseil de la Métropole règle, par ses délibérations, les affaires de la Métropole. Il y a 25 Vice-président au lieu de 40 au Grand Lyon. Le Président et les Vice-présidents sont élus par le Conseil de la Métropole. A partir de 2020, le cumul de deux fonctions exécutives de Président de la Métropole et de maire ne sera plus possible.

Le Conseil de la Métropole élit les membres de la commission permanente (50 membres) qui peut exercer, par délégation, une partie de ses attributions. Elle est composée du Président et des 25 Vice-présidents et de 24 conseillers métropolitains.

- ***Les conférences territoriales des maires.***

Ce sont des lieux de consultation et de concertation, des espaces de débat, de proposition et d'initiative. Les conférences sont consultées lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques de la Métropole. Elles se réunissent au moins une fois l'an sur un ordre du jour déterminé. Elles se substituent aux conférences locales des maires.

- ***La conférence métropolitaine***

Présidée par le Président de la Métropole et composée des 59 maires des communes situées sur le territoire de la Métropole. C'est une instance de coordination entre la Métropole de Lyon et les communes du territoire. Peuvent y être débattus tous les sujets d'intérêt métropolitain ou relatifs à l'harmonisation de l'action de ces collectivités. Elle se réunit au moins une fois par an sur un ordre du jour déterminé.

La conférence élabore, dans les 6 mois qui suivent chaque renouvellement général des conseillers municipaux, un projet de pacte de cohérence métropolitain entre la Métropole et les communes, donc d'ici le 1^{er} juillet 2015. Le Conseil de la Métropole propose des stratégies de délégation de compétences de la Métropole de Lyon aux communes et des communes vers la Métropole.

- ***Exercice des compétences***

La Métropole peut déléguer, par convention, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses compétences à une ou plusieurs communes, à un ou plusieurs établissements publics ou à toute autre collectivité territoriale. Dans les mêmes conditions, ces collectivités peuvent déléguer à la Métropole de Lyon la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs compétences.

- ***Les indemnités des élus***

Actuellement, les indemnités des conseillers généraux sont bien supérieures à celles des délégués de l'ex Grand Lyon. L'indemnité des élus a été votée et s'élève à : Président-4888 €, Vice-Président- 2675 €, conseillers 1300€, membres de la commission permanente-2444€. Soit une progression de plus de 20% par rapport au Grand Lyon.

Par contre, pour toucher l'intégralité de leurs indemnités, les conseillers devront faire preuve d'assiduité. Le règlement intérieur, en cours de rédaction, prévoit de les réduire en fonction de la participation aux séances plénières et aux réunions de commissions. Toutefois, cette réduction sera plafonnée à la moitié de l'indemnité maximale.

- ***Le personnel.***

C'est un des points les plus délicats à résoudre car les différences de régime sont nombreuses : 4 000 fonctionnaires du département (à 70% féminin) ont rejoint les 4 700 du Grand Lyon (essentiellement masculin). L'effectif des services de la Métropole correspond à celui d'une grande entreprise.

- ***Gestion***

- ***Gestion budgétaire et fiscale. Investissement***

-

L'Etat a défini par ordonnances juste avant le 1/1/2015, les règles budgétaires, financières, fiscales, et comptables ainsi que les règles relatives aux concours financiers de l'Etat, applicables à la Métropole de Lyon et aux communes situées sur son territoire. Une commission locale a évalué les charges et les ressources transférées du département du Rhône, et a fixé à 75 millions d'euros, la dotation de compensation annuelle due au département par la Métropole. Les comptes administratifs relatifs aux compétences transférées par le département devraient faire l'objet d'un budget annexe de manière à suivre les écarts qui pourraient être constatés par rapport à l'évaluation initiale. Un rapport sera produit par la commission locale (CLERCT) 18 mois après la création de la Métropole.

- ***Dettes, emprunts structures ou toxiques du conseil général***

Le transfert des charges lié à celui des compétences départementales s'accompagne aussi du transfert des dettes et emprunts contractés par le département.

La dette départementale est évaluée à 884 M€ à fin 2014. La clé de répartition de la dette et des annuités, entre les 2 collectivités, a été fixée à 64,37% pour la Métropole et 35,26% pour le département. Cette clé de répartition correspond à la territorialisation des dépenses d'investissement réalisées par le département sur chacun des 2 territoires.

La dette comprend 226 M€ d'emprunts faisant l'objet d'un contentieux (emprunt toxique). Il a été décidé de surseoir à leur répartition en attendant l'issue des procédures judiciaires engagées auprès de la SFIL (Dexia). Pendant ce temps, leur gestion sera mutualisée.

- ***Dotations***

La Métropole perçoit tous les impôts directs et taxes qui s'appliquent aux EPCI et les droits et taxes qui étaient prélevés par le département sur son territoire. Elle bénéficie en outre des divers concours financiers de l'Etat. Toutefois, la Métropole subira pour son premier exercice la baisse générale des dotations de l'Etat qui pourrait être supérieure à plus de 50 millions d'euros par an pour les années à venir.

- ***Fiscalité***

La fiscalité vient d'être votée par le Conseil et sera augmentée de 5% dès 2015. Elle prend en compte la baisse des dotations de l'Etat et l'alourdissement du fonds de péréquation (mécanisme de solidarité des collectivités territoriales).

Lors de sa dernière séance du 15 décembre 2014, le conseil du Grand Lyon a arrêté la répartition fiscale suivante : la Métropole recevra 78% des recettes fiscales départementales mais aura à sa charge 76% des charges du département d'où l'enveloppe fiscale de 75 M euros établi par la CLECRT, que la Métropole versera chaque année au nouveau département.

- ***Transfert et interfaces avec les autres collectivités locales et l'Etat (compétences partagées)***

La réforme a pour objectif de donner à la Métropole lyonnaise l'ensemble des compétences nécessaires pour assurer son développement économique, écologique, culturel et social. Toutefois par nécessité ou par la loi, elle doit exercer ces compétences en coopération avec les autres collectivités locales de son ressort – communes, Région Rhône Alpes, Département du Rhône – et sous le contrôle budgétaire de l'Etat afin de garantir un développement harmonieux et cohérent sur le plan régional.

- ***Région***

Avec la nouvelle loi sur l'organisation des territoires (loi NOTRE), la Région devrait disposer de compétences renforcées mais spécifiques en matière économique, touristique, environnementale et

d'aménagement du territoire. Toutes les collectivités locales devront inscrire leur action dans le cadre de ses orientations stratégiques. La Métropole de Lyon participera à l'élaboration de tous les schémas régionaux de planification et même au contrat de plan « Etat –Région, pour ce qui concerne son territoire. Pour la partie économique, elle participera à la constitution du Schéma régional de développement économique qui définira les orientations en matière d'aide aux entreprises, de soutien à l'internationalisation, d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises (cf chapitre 8). La suppression de la Clause de Compétence Générale pour les Régions et les départements, qui ne leur donnera que des compétences désormais bien délimitées, permettra aux élus locaux de ne plus être confrontés à la multiplications des sollicitations financières sans lien direct avec le cœur de l'action de la collectivité régionale.

La Région pourra éventuellement déléguer à la Métropole certaines compétences, comme la gestion et l'exploitation de certains lycées, lorsque collèges et lycées sont situés dans le même ensemble immobilier.

• **Département du Rhône**

La Métropole de Lyon se substitue au département dans toutes ses compétences à savoir : aménagement du territoire, entretien et sécurité des routes, transport, accompagnement social (RSA, protection de la petite enfance...), gestion des collèges, animation des territoires... Ces changements s'accompagnent du transfert des services, biens et personnels entre le département et la Métropole.

Trois grands services vont continuer à être partagés entre le Nouveau Rhône et la Métropole : le SDIS (service départemental d'incendie et de secours), qui continue à couvrir l'ancien territoire du département du Rhône et devient le Service Départemental-Métropolitain d'Incendie, le service des archives et le centre de gestion de la fonction publique situés dans le 5^{ème} à Lyon.

Le Nouveau Rhône aura un administrateur au Musée des Confluences et versera des subventions estimées à 1.5 millions € pour un budget de fonctionnement qui devrait avoisiner 20 millions € par an.

Enfin en terme de transports, le SYTRAL récupère la compétence des transports, hors TER, sur l'ensemble du territoire de l'ancien Rhône. Rhône Express (La Part Dieu, Saint Exupéry) lui sera aussi rattaché à la rentrée de septembre 2015.

• **Communes**

Les compétences transférées à la Métropole sont les mêmes que celles exercées par le Grand Lyon. Les principaux changements sont principalement d'ordre exécutif puisque le Conseil de Métropole est désormais constitué de conseillers élus au suffrage universel direct. Toutefois, la loi permet désormais à la Métropole de Lyon de se substituer aux syndicats de communes et aux syndicats mixtes qui sont dans son périmètre, et le président du conseil métropolitain se trouve investi de pouvoirs de police étendus. Les maires gardent leur pouvoir de police en matière de stationnement mais doivent soumettre pour avis, à la Métropole, leurs projets d'actes réglementaires en matière de stationnement.

• **Etat**

L'Etat peut déléguer à la Métropole la gestion ou l'aménagement de grands projets d'infrastructure et également plusieurs compétences dans le domaine du logement social (aides, logement aux plus démunis, réquisition...)

• ***Autres organismes infrarégionaux existants***

Deux organismes existants devront trouver leur place et leur justification dans le cadre du nouveau contexte législatif :

- LA RUL. La Région Urbaine Lyonnaise est une association. Elle compte 3 millions d'habitants (soit la moitié de la population Rhône-Alpes). Sa superficie est de 10 000 km² et regroupe 13 aires urbaines, de Roanne à Bourgoin,, de Bourg en Bresse à Saint Etienne. Elle met en réseau les acteurs de cette association et intervient dans des champs très variés comme : logistique, transports de marchandises, tourisme, culture, observation économique, transports collectifs.
- LE PÔLE METROPOLITAIN. Issu de la loi de 2010 sur la réforme des collectivités territoriales, il s'agit d'un Syndicat mixte, crée en 2011 ; il comprend les agglomérations de Lyon, Saint Etienne, Vienne et Bourgoin. Soit 140 communes et près de 2 millions d'habitants, 1 600 km², 1 million d'emplois, 130 000 étudiants, 11 500 chercheurs. Son siège est à Givors et il est présidé par Gérard Collomb. Son action repose sur quatre domaines de base : *économie-recherche-université, lutte contre l'étalement urbain, culture et transports*. Pour lutter contre l'étalement urbain, il faut agir sur la concentration des logements autour des axes de déplacement. Urbagares en est le projet de réflexion majeur. Une quarantaine de gares seraient concernées sur l'aire métropolitaine. L'AOT (Autorités Organisatrices des Transports) a été créée en 2013, présidée par Jean-Jacques Queyranne, dans le but de coordonner tous les moyens de transport, allant des TER au Velov. Les parcs-relais en sont un élément important. A terme, on devrait déboucher sur un titre transport unique.

•

• ***Développement économique***

La prochaine loi « Notre » confèrera à la région le premier rôle en matière économique ; elle seule pourra par exemple participer au capital des sociétés commerciales et aura le rôle de soutien des pôles de compétitivités situés sur son territoire. Toutefois la Métropole disposera aussi de droits exclusifs au regard des autres collectivités territoriales comme la possibilité de subventionner des organismes ayant pour objet de participer à la création ou à la reprise d'entreprises. Sur le territoire de la Métropole, toutes les orientations en matière d'aide aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation seront adoptées conjointement par les instances délibérantes de la Métropole concernée et la Région. Ainsi la Métropole pourra participer au pilotage des pôles de compétitivité et développer des programmes d'aides et de soutien aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Toutefois, à défaut d'accord avec la Région, les orientations adoptées par la Métropole devront prendre en compte le schéma régional.

La discussion, en ce qui concerne les compétences économiques, est déjà vive entre la Région Rhône-Alpes et la Métropole de Lyon, comme en témoigne les positions des 2 présidents :

- « La Métropole a un rôle d'émergence (université, recherche, entreprise), la Région a un rôle de diffusion et d'extension à tout le territoire régional », dit Gérard Collomb.

Pour Jean-Jacques Queyranne, « il appartient à la Région d'être chef de file dans l'innovation et à la Métropole d'être chef de file dans l'accueil et l'accompagnement des entreprises »

• **Social**

Le social, comme pour l'ancien département, sera le plus gros poste de dépenses. C'est une révolution pour la Métropole.

• **MDR(Maisons du Rhône) et CCAS**

Les MDR devraient être rebaptisées Maisons de la Métropole. A partir de 2015, la cohabitation des deux structures sera un foyer de dépenses inutiles. Mais leur fusion, contrairement aux promesses, n'est pas encore à l'ordre du jour. Le président de la Métropole, prévoit dans un premier temps, un réaménagement des antennes du CCAS. Elles seraient au nombre de cinq à Lyon (une par circonscription), contre neuf à ce jour (une par arrondissement). Certains maires de communes importantes réclament que ces structures soient sous leur autorité.

Les 51 MDR principales représentent la référence sociale de l'ancien département du Rhône. On en compte 33 principales sur le territoire de la Métropole ; les métropolitains qui souhaiteront continuer à aller dans ces MDR pourront toujours le faire.

• **Maisons de retraite**

Les maisons de retraite que gérait le département sont plus nombreuses sur le territoire du Nouveau Rhône. Il y a donc un besoin de construction sur la Métropole, mais le financement en est très onéreux. Le président pense faire appel au privé, en demandant aux promoteurs de prévoir des logements pour les personnes âgées dans programmes à venir. Cette approche revient moins chère et correspond à une demande reconnue.

• **Logement social**

Il existe 2 offices HLM sur le territoire métropolitain : l'OPAC du Rhône et l'OPAC de Lyon. La seconde devrait absorber la première mais ce mouvement n'est pas prévu en 2015.

• **RSA**

La gestion du RSA est la part la plus lourde du domaine social hérité du département. Pour la Métropole, c'est un domaine absolument nouveau. C'est l'Etat qui fixe le montant du RSA. Depuis 10 ans, il diminue sa contribution au financement ; le département assure à ce jour 30% de la charge nette. Sur l'ancien territoire du département, le nombre de bénéficiaires avait dépassé 50 000, avec un rythme de progression de 6 à 7% par an, En 2012, le conseil général versait entre 12 et 13 millions d'euros par mois ; en 2014, ce sont entre 18 et 19 millions d'euros qui sont déboursés chaque mois. 100 000 personnes seraient en cours de réinsertion. Les études de CANOL ont montré un flou et une insuffisance dans la gestion et le contrôle de cette lourde prestation.

Le Vice-président de la Métropole chargé de ce domaine compte sur une meilleure gouvernance dans la réinsertion, en mettant en synergie les compétences économiques et sociales.

• *Calendrier*

- Avant le 1/1/2015 : ordonnances pour la mise en œuvre de la Métropole de Lyon (règles de fonctionnement, budgétaire, fiscale, comptables, électorale, ...)
- 1/2015 : création de la Métropole de LYON
- 3/2015 : Elections des conseillers départementaux
- 1/7/2015 : Projet de pacte de cohérence métropolitain entre la Métropole et les communes
- 12/2015 : Elections des conseillers régionaux
- 31/12/2015 : Elections des représentants du personnel
- 1/6/2016 : Révision de la dotation de compensation annuelle
- 31/12/2016 : Transmission des comptes administratifs