LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

SOCIÉTÉ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 159

LA GESTION DU GRAND LYON

Juillet 2015 - 8 €

FONDATION iFRAP

FONDATION POUR LA RECHERCHE SUR LES ADMINISTRATIONS ET LES POLITIQUES PUBLIQUES

LA GESTION DU GRAND LYON

Le 1er janvier dernier, une nouvelle entité est née : la métropole de Lyon. La communauté urbaine a de ce fait acquis les compétences du département sur son territoire. Cette nouvelle organisation est un grand pas vers la fin du mille-feuille territorial si elle est généralisée aux autres métropoles.

La seconde aire urbaine française est souvent citée comme modèle dans sa gestion et dans son développement économique. Lyon a en effet connu un véritable boom ces dix dernières années sous l'impulsion de Gérard Collomb : aménagement des berges du Rhône, quartier Confluence… Les Lyonnais peuvent être satisfaits d'habiter dans une ville dynamique. Pour autant ce développement est loin de se faire sans dommage pour le contribuable. Entre le budget astronomique du Musée des Confluences, l'augmentation de la rémunération des élus ou encore le statut des fonctionnaires territoriaux, plusieurs aspects peuvent venir entacher une copie plutôt bonne.

La Fondation iFRAP dresse donc le bilan de la métropole lyonnaise. Si l'initiative prise par Gérard Collomb participe des changements voulus par le gouvernement pour une meilleure organisation territoriale, elle pose des questions sur la gouvernance, sur la redéfinition des rôles avec la région et avec les territoires limitrophes à la métropole. Elle implique aussi une maîtrise claire des moyens de fonctionnement et notamment de la question du personnel pour que cette nouvelle étape ne se transforme pas en hausse des dépenses pour le contribuable. En cela l'expérience lyonnaise peut servir de guide de bonnes pratiques pour les futures métropoles.

- Des impôts locaux inférieurs aux autres grandes villes de province… mais en hausse de 5 % pour l'année 2015.
- Des dépenses sociales en hausse et des doublons entre maisons du Rhône et CCAS.
- Une métropole qui tend à simplifier le mille-feuille territorial mais dont la politique reste encore vague.
- Un territoire économiquement attractif et dynamique.

La métropole en chiffres

8 700 agents territoriaux
59 communes
1,3 million d'habitants
2e agglomération de France
82 % des emplois du Rhône

DOSSIER RÉALISÉ PAR PIERRE-ANDRÉA PINEAU

Des impôts relativement faibles par rapport à la moyenne nationale mais en hausse de 5 % en 2015

C'est la fierté du sénateur-maire (voir encadré), les impôts locaux dans l'agglomération lyonnaise paraissent en effet modérés par rapport aux autres grandes villes de France. Si nous prenons les chiffres de 2014 fournis par l'observatoire SFL-Forum de 2014[1], nous pouvons faire le constat suivant : les impôts restent dans la moyenne nationale. Dans les détails, la taxe d'habitation est supérieure de 4 % par rapport à la moyenne (28,55 % contre 24,55 % - voir encadré), de même que la cotisation foncière des entreprises (CFE), supérieure de 0,69 % (27,25 % contre 26,57 % de moyenne en France). Les taxes foncières restent en revanche inférieures à la moyenne nationale, de 12,03 % (21,02 %) sur le foncier non bâti et de 0,52 % (17,17 %) sur le foncier bâti.

La comparaison avec les autres grandes villes de Province va en la faveur du territoire lyonnais. Nous avons étudié et comparé le groupement lyonnais avec les quatre plus grandes villes de province : Bordeaux, Lille, Marseille et Toulouse. Au niveau des quatre grands impôts locaux, Lyon se présente comme la grande ville la moins imposée. Les villes qui nous ont servi de comparaison montrent d'ailleurs des taux d'imposition en majorité supérieurs à la moyenne nationale.

Pour autant, les élus de la métropole ont décidé au mois de janvier d'augmenter les impôts locaux de 5 % pour 2015. La taxe d'habitation passe ainsi de 28,55 à 29,76 % (cumul communal et intercommunal) et la taxe foncière augmente pour atteindre 29,81 % (28,2 %).

Non M. Collomb, Lyon n'est pas la ville la moins imposée de France

Dans une interview à i-Télé datant du 15 avril, G. Collomb a déclaré devant Bruce Toussaint que Lyon est la ville la moins imposée de France. Simple argument politicien, ceci est bien sûr faux (*Libération* et sa rubrique Désintox[2] ne s'est pas privé d'un papier sur le sujet). Oui Lyon est l'une des villes les moins imposées de France mais loin d'être la première. Sur les impôts locaux, ce sont les villes de Paris et Boulogne-Billancourt où les taux d'imposition sont les moins importants. Au mieux, Lyon se classe 3e sur le taux de foncier bâti, elle est 15e sur la taxe d'habitation, 6e sur le foncier non bâti et 22e sur la cotisation foncière des entreprises.

Taux d'imposition de la ville de Lyon

Taxe d'habitation : 28,55 %

Taxe sur le foncier bâti : 17,17 %

Taxe sur le foncier non bâti : 21,02 %

Cotisation foncière des entreprises : 27,26 %

1 Observatoire SFL-Forum, les chiffres de la fiscalité 2014.
2 liberation.fr, 15/05/2015, « Gérard Collomb, l'impôt loco », http://bit.ly/1MHBfj2

Taux moyen d'imposition des villes de métropole

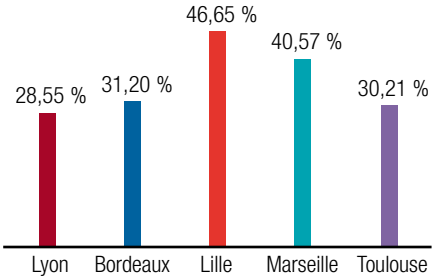
Taxe d'habitation : 24,93 %

Cotisation foncière des entreprises : 26,57 %

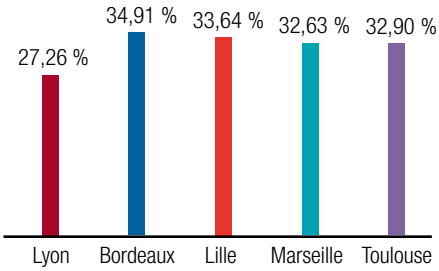
Taxe sur le foncier bâti : 17,69 %

Taxe sur le foncier non bâti : 33,32 %

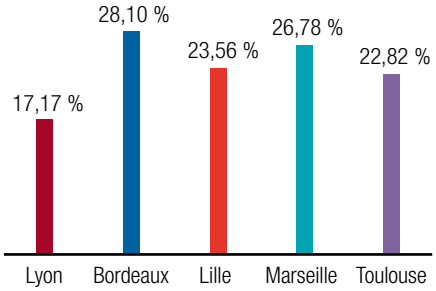
Comparaison avec d'autres métropoles



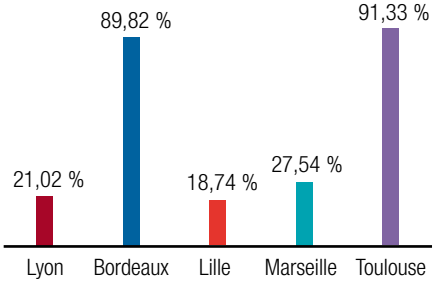
Taxe d'habitation



Cotisation foncière des entreprises



Taxe sur le foncier bâti



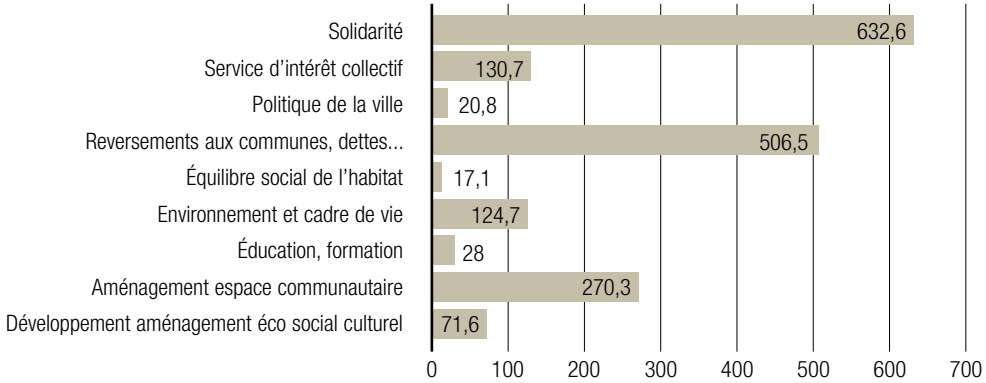
Taxe sur le foncier non bâti

Réalisation : Fondation iFRAP, Source : Observatoire SFL-forum 2014.

Analyse des dépenses de la métropole

La nouvelle métropole lyonnaise va voir dans son budget de nouvelles lignes budgétaires. Les nouvelles compétences héritées entre autres du conseil général du Rhône modifient grandement la répartition des dépenses de fonctionnement pour un total de 1 802,4 millions d'euros.

Répartition des dépenses prévisionnelles de fonctionnement par politiques sectorielles 2015 (en millions d'euros)



Ainsi si nous nous basons sur les premières prévisions de 2015, le volet solidarité devrait de loin être le plus important avec 632,6 millions d'euros de dépenses. L'une des premières conclusions lors de la présentation de ce budget prévisionnel est que ces dépenses de solidarité ont fortement augmenté.

Ces nouveaux statuts ont aussi comme conséquence que la métropole récupère une partie de la dette du département du Rhône. En 2014, les taux courts de la dette lyonnaise étaient de 0,081 % pour l'Euribor 3 mois, 0,037 % pour l'Euribor 12 mois et -0,042 % pour le taux Eonia (taux de refinancement au jour le jour). Au niveau des taux longs nous étions à 1,50 % de moyenne sur l'Euribor 12 mois. Au premier janvier 2015, 64,737 % de la dette du conseil général ont été transférés à la métropole, dont 261 millions de dette scindée et 307 millions de dette transférée par contrats entiers. Au niveau de la dette non scindée, il y aura une mutualisation via convention d'ajustements des annuités, frais et produits. Ainsi avec un encours de 2,1425 milliards d'euros, le taux moyen à long terme de la dette est de 2,72 % pour une durée résiduelle moyenne de 12 ans et 11 mois.

Au niveau du classement Gissler :

A1	91,92 %
B1	0,99 %
F6	7,07 %

Nous pouvons voir que 7,07 % de la dette de la métropole de Lyon sont en catégorie F6 hors charte, c'est-à-dire des produits déconseillés par la charte Gissler comme par exemple les emprunts dits toxiques. Cette part provient des dettes du conseil général dont une partie est des emprunts toxiques indexés en francs suisses (26,4 % de la part du département sont classés F6).

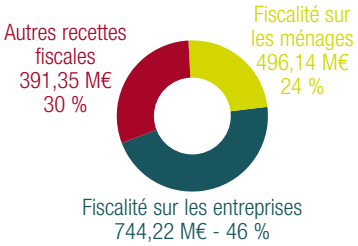
Sur le plan des recettes, la fiscalité métropolitaine devrait suivre la forme suivante :

La fiscalité métropolitaine 2015

Total 1 629,71 M€

Mais ce qui inquiète les élus lyonnais c'est la baisse des dotations de l'État aux collectivités locales. En 2015, les dotations globales de fonctionnement sont de 4 952 millions d'euros, soit une baisse de 52,7 millions. De 2014 à 2020, la perte globale selon les élus serait de 1 002,5 millions d'euros.

Source : Budget prévisionnel



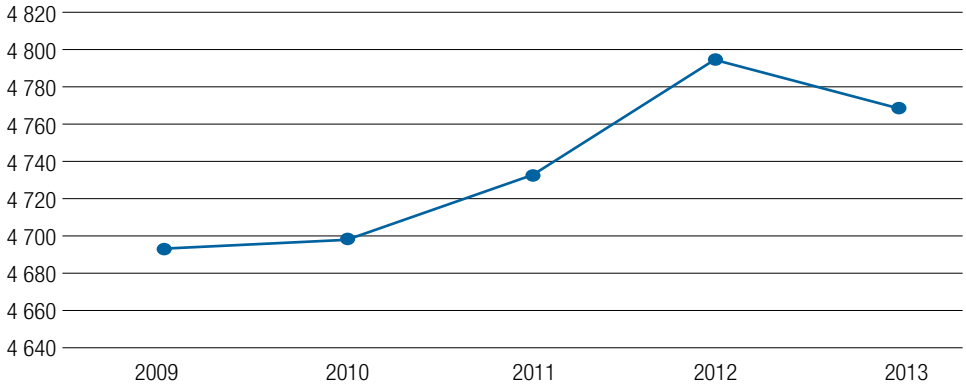
8 700 agents au sein de la nouvelle métropole

Sur l'évolution du nombre d'agents au sein de la communauté urbaine du Grand Lyon, le graphique ci-dessous montre une hausse successive de 2009 à 2012 passants de 4 693 à 4 795 agents permanents. Ce n'est qu'entre 2012 et 2013 que le nombre d'agents a baissé passant à 4 769 agents (diminution de 26 agents permanents). Pour autant, force est de constater que la masse salariale a augmenté malgré cette diminution. Ainsi en 2013 la masse salariale représentait un montant total de 217 millions d'euros, soit une hausse de 2,2 % par rapport à 2012 (213 M€). Cela provient de la hausse de l'effectif rémunéré entre 2012 et 2013 passant de 4 805 à 4 822 personnes.

L'absentéisme a lui aussi augmenté au cours des dernières années, en 2012 il était de 159 375 jours (+ 6 258 jours), ce nombre s'est stabilisé en 2013 avec 159 451 jours cumulés (+ 76 jours).

Désormais avec les nouveaux statuts, ce sont 8 700 agents qui travaillent au sein de la métropole, avec notamment le transfert de 3 900 agents départementaux, soit une large partie de l'ancien département du Rhône. En termes de masse salariale, 183 millions d'euros seront transférés à la métropole. Les dépenses de personnel en 2015 devraient représenter 385,2 millions d'euros, soit 18 % des dépenses de fonctionnement.

Nombre d'agents permanents employés au Grand Lyon



Source : Bilans sociaux Grand Lyon

Une politique de subventions bien floue

C'est un système pour le moins complexe que l'allocation de subventions de la part de la métropole, part non négligeable puisque 50 millions d'euros doivent être attribués à des associations de droit privé ainsi que 8,7 millions à des organismes publics (budget prévisionnel 2015). Le coût de traitement est estimé à 240 euros par subvention.

Si cette politique n'est revue qu'en 2016 avec une mutualisation des deux systèmes (Département et Grand Lyon), on espère une simplification, mais surtout une refonte des critères d'attribution, pour une meilleure allocation des ressources et une réduction des dépenses.

Nouveaux statuts, vers la fin du mille-feuille territorial ?

Depuis le 1er janvier 2015, le territoire lyonnais dispose de nouvelles compétences avec le statut de métropole octroyé par la loi MAPTAM (modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) du 27 janvier 2014.

Quels changements ?

La métropole de Lyon fut donc créée par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Cette nouvelle entité a pour but de se substituer au département du Rhône sur son territoire. La nouvelle métropole compte ainsi 59 communes. La métropole comptera 165 conseillers métropolitains (réduit à 150 en 2020 - voir encadré) qui seront élus en 2020 au suffrage universel. L'organisation de la métropole se compose comme ceci :

L'organisation de la métropole de Lyon

Le conseil de métropole

Président : G. Collomb
Régime transitoire de 2014 à 2020
Conseillers métropolitains élus au suffrage universel en 2020

Assemblée délibérante de la collectivité

Périmètre déterminé par le conseil de la métropole

Les conférences territoriales des maires

9 conférences au sein de la métropole
Peuvent être consultées lors de l'élaboration et la mise en œuvre de politiques de la métropole

La conférence métropolitaine

Maires de communes
Présidée par le président du Conseil de la métropole

Instance de coordination entre la métropole et les communes

La métropole peut déléguer, par convention, la création ou la gestion de services, équipements à une commune du territoire ou à un établissement public

Les enjeux définis par la nouvelle métropole sont nombreux et permettent de définir les compétences de celle-ci :

- Soutien de la dynamique métropolitaine pour conforter son statut international.
- Simplification des procédures administratives.
- Préservation des équilibres entre les territoires.
- Protection des populations les plus fragiles et l'amélioration de la qualité de vie.

À ces quatre enjeux, s'ajoute un triple défi autour des thèmes économique social et environnemental :

- Défi économique : soutien à la formation, rayonnement des universités, promotion de la

recherche, développement de l'innovation et bien sûr génération de la création d'emploi.

- Défi social : protection des populations les plus fragiles, idée de justice socio-spatiale.
- Défi écologique : idée de sobriété énergétique, faire face aux problèmes environnementaux.

Par ailleurs, sur certaines compétences, la métropole pourra également agir en lieu et place de la région et de l'État.

Sans la métropole lyonnaise, le nouveau département du Rhône (à qui la métropole versera une dotation annuelle de compensation de 75 millions d'euros) va regrouper 228 communes pour 23 cantons. La population de ce nouveau département est de 428 000 habitants avec deux grands pôles urbains que sont Villefranche et Tarare. Ce département, qui sera avant tout agricole, paraît désormais bien précaire face à son voisin lyonnais, notamment avec une population peu qualifiée (34,4 % de la population est peu ou pas diplômée selon l'Insee) et des zones de chômage avec un taux supérieur à 16 %[3].

Quelles conséquences ?

Se dirige-t-on vers une meilleure efficacité et surtout vers la fin du mille-feuille territorial ? Ce sont les questions qu'on peut se poser suite à ce « *big bang* territorial ». Une chose est sûre c'est qu'on se dirige vers une superpuissance régionale et locale avec une logique monopolistique.

Les nouveaux statuts de la métropole vont créer un monstre administratif qui sera capable de rivaliser avec la région Rhône-Alpes. Dans un article paru en 2013 dans la revue *Pouvoirs locaux*, Romain Pasquier, directeur de recherche au CNRS, parle de scénario darwinien pour évoquer cette situation[4]. Ce type de scénario qui, selon le politologue, s'adapte très bien au cas lyonnais, se définit par une « *compétition féroce pour la maîtrise des leviers de l'attractivité économique* » entre métropole et région. Le chercheur ajoutant que « *cette concurrence pourrait être alimentée par des conflits autour du leadership politique territorial* ». Même avis de la part de Deborah Galimberti qui, en 2014, écrivait dans un article[5] que « *la future métropole de Lyon, tout à sa boulimie de compétences, et la région de plus en plus sur la défensive, semblent de moins en moins disposées à jouer le jeu de la coopération multiniveau* ».

En effet, la stratégie de Gérard Collomb est de s'approprier la compétence du développement économique de la région, chose permise par la loi. L'agence de développement économique, l'Aderly occupe déjà une place importante, s'occupant même de certains dossiers hors métropole lyonnaise (dans l'Ain et l'Isère).

On note par ailleurs, un manque de réflexion commune entre les instances locale et régionale. Espérons qu'après les élections régionales, il y ait une meilleure coordination et collaboration entre la région et la métropole.

Une vision encore floue

Si la métropole est désormais une réalité, la vision politique à court-moyen terme de la métropole est encore nébuleuse. Dans certains secteurs, la mutualisation entre les services du Grand Lyon et du conseil général n'a pas encore eu lieu et n'est pas près de se faire. C'est en effet le cas pour la voirie où la fusion entre le département et la métropole ne se fera pas tout de suite, au mieux en 2016. Même chose pour les offices HLM, actuellement deux structures gèrent les logements sociaux sur le territoire de la métropole, poste qui a coûté 79,805 millions d'euros au Grand Lyon (pour 38,78 millions d'euros de recettes).

Sur le plan social, on attend aussi une mutualisation entre les centres communaux d'action sociale (CCAS) et les Maisons du Rhône (MDR), qui pour l'instant se partagent les compétences sur le même territoire. Principales sources de dépenses de l'entité métropolitaine, les réformer et les mutualiser permettraient une meilleure efficacité du service pour le citoyen pour un coût de fonctionnement plus faible.

L'organisation de la métropole lyonnaise ne semble également pas encore au point, notamment sur l'utilité de certains pôles. On pense en particulier à la conférence métropolitaine qui semble être plus un outil « politicien » que de décision pour le citoyen. En effet Gérard Collomb veut préserver pour l'instant les élus des petites communes dont le poids sera fortement réduit en 2020.

3 Insee Rhône-Alpes, octobre 2014, « *Nouveau Rhône : un territoire contrasté en interaction avec les territoires voisins* », http://bit.ly/1B5ITCE

4 Romain Pasquier, 2013, « *Gouvernance territoriale : quelles articulations entre régions et métropoles ?* », Pouvoirs locaux n° 96 I/2013, http://bit.ly/1GxXGs9

5 Deborah Galimberti et al., 2014, « *La métropole de Lyon, splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale* », Hérodote 2014/3 (n° 154), p. 191-209, http://bit.ly/1QKTi8G

Les propositions de l'opposition pour une meilleure gouvernance

L'UDI, membre de l'opposition au sein du conseil de la métropole a présenté au cours du printemps de nombreuses propositions pour améliorer le fonctionnement de la métropole[6]. Intitulé Projet de Pacte de Cohérence Métropolitain, ce programme a pour but d'organiser « *l'action publique au service du territoire et des habitants* ». Concrètement, selon les élus UDI la politique de la métropole doit s'organiser en trois niveaux d'interventions : communes (actions locales), conférences territoriales des maires (actions territorialisées) et métropole (actions transversales et globales).
Par ailleurs, l'opposition souhaite une métropole plus économe et plus efficace qu'actuellement. Cela passe entre autres par une nouvelle répartition des compétences avec une « *redéfinition en profondeur des domaines d'intervention […] à tous les niveaux* ». Les autres solutions selon l'UDI seraient une mutualisation accrue des services et aussi un engagement mutuel de maîtriser et réduire les effectifs. Sur ce dernier point, il faudrait que les 59 communes et la métropole s'engagent collectivement à ne plus augmenter leurs effectifs. Dans tous les cas le mois de juin devrait avoir son lot de nouvelles puisque Gérard Collomb devrait présenter ses propositions pour améliorer le dispositif de la métropole. En espérant que les mesures de l'UDI comme la maîtrise des effectifs seront prises en compte. L'autre branche de l'opposition LR présentera également ses recommandations dans les prochaines semaines.

Les conseillers métropolitains limités à 150 et pénalisés financièrement en cas d'absence

Voilà des décisions qui font preuve de bon sens et notamment celle qui va pénaliser financièrement les élus qui ne seront pas assidus lors des séances publiques. La règle récemment introduite donne droit à une absence injustifiée par trimestre et à partir de la 2e absence injustifiée, une pénalité de 10 % sera effectuée sur les indemnités de l'élu. Au bout de trois absences, la pénalité est de 30 % et 50 % pour quatre absences. Pour autant, les retards et départs anticipés lors des conseils et autres réunions ne seront pas sanctionnés.
166 à 150, telle sera la réduction du nombre de conseillers en 2020. C'est grâce à une proposition du maire d'Oullins (François-Noël Buffet, UMP) que le conseil métropolitain passera au minimum légal. Cette réduction du nombre d'élus permettra de réaliser une économie de 1,5 million d'euros sur la durée d'un mandat selon l'élu à l'initiative de cette baisse. On passerait ainsi à un conseiller pour 8 823 habitants.

Réforme du temps de travail et des régimes indemnitaires contestée par les syndicats

Réunis sous une large intersyndicale, les agents territoriaux contestent notamment les nouveaux temps de travail et les régimes indemnitaires. Ce mécontentement du personnel s'est trouvé renforcé par l'augmentation de 20 % de l'indemnité des élus qui a profondément choqué de nombreux citoyens lyonnais.
Ce changement de statut a entraîné une grande modification dans l'organisation des ressources humaines au sein de la région lyonnaise avec une réunification des agents de la communauté urbaine et d'une large partie de ceux du département du Rhône. Ainsi, la métropole de Lyon compte désormais 8 700 agents territoriaux contre 4 800 agents à l'époque du Grand Lyon. Piloté par Michèle Vullien, deuxième vice-présidente de la métropole chargée des ressources humaines et Lise Fournot-Bogey, directrice des ressources humaines de la métropole (auparavant au Grand Lille), le dispositif appelé « Passerelle »

▮ 6 Groupe UDI, Projet de Pacte de cohérence métropolitain.

a en charge de gérer cette transition. L'objectif premier de ce dispositif est de « *garantir la continuité du service public et des prestations offertes aux usagers, tout en assurant à tous les agents de ces deux structures un poste, un salaire, un lieu de travail identifié* ». Pour la direction des ressources humaines de la métropole lyonnaise, la difficulté est la mise en place d'une organisation satisfaisant à la fois les agents de l'ex-communauté urbaine et département ainsi que les nouveaux embauchés. Les points principaux de cette transition se portent notamment sur le temps de travail et sur le régime indemnitaire des agents territoriaux.

La première modalité proposée par la DRH est la possibilité pour les agents de répartir leur temps de travail sur 37,5 heures par semaine, à cela s'ajoutent 15 jours de RTT. La deuxième modalité propose à l'agent une semaine de 35 heures mais sans possibilité cette fois-ci de prendre des jours de RTT. S'ajoute enfin une troisième formule avec la possibilité de travailler 38 h 45 par semaine avec 22 jours de RTT.

En ce qui concerne la semaine de quatre jours (appliquée au sein du conseil général du Rhône, mais non dans l'agglomération lyonnaise) rien n'est gravé dans le marbre. En cours d'évaluation jusqu'au 31 août, cette organisation du temps de travail doit montrer son efficacité au sein de la nouvelle entité lyonnaise.

Cependant quelle que soit la modalité choisie, la métropole de Lyon souligne bien que le temps de travail doit respecter le cadre légal avec une durée annuelle de 1 607 heures.

Au regard du rapport du 28 janvier 2015, le régime indemnitaire se définit comme « *un complément de rémunération qui est facultatif. Il se distingue des éléments obligatoires de rémunération que sont le traitement indiciaire (éventuellement majoré par la nouvelle bonification indiciaire), le supplément familial de traitement et l'indemnité de résidence* ». Dans la délibération du conseil de la métropole lyonnaise de février dernier, les régimes indemnitaires suivent la loi 84-53 du 26 janvier 1984 portant sur les dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Conformément à cette loi, les agents de la communauté urbaine ou du département conservent, s'ils y ont intérêt un régime indemnitaire qui leur était applicable auparavant.

Pour les personnes embauchées depuis le 1er janvier 2015, les régimes indemnitaires suivront ceux du Grand Lyon. Pour les postes qui n'existaient pas, les régimes indemnitaires colleront à ceux du département.

Après des journées de grève organisées en septembre et novembre derniers, ainsi que celle du 23 mars qui fut pour le moins agitée, les organisations syndicales dénoncent entre autres un passage en force via les délibérations et un recul social pour les agents de la métropole. Les syndicats souhaitent le retrait des délibérations adoptées en février.

En ce qui concerne le temps de travail, la grogne se concentre surtout au niveau des ex-agents départementaux qui dénoncent le fait que la semaine de quatre jours ne soit pas conservée. Dans un document de la CGT destiné aux agents, le syndicat met en avant la rigidité du dispositif de la nouvelle organisation de même que la perte de certaines autorisations d'absences exceptionnelles (préparation aux concours par exemple). Au niveau du régime indemnitaire, outre le fait qu'un nouvel agent perdra plusieurs primes, le mécontentement se porte également sur l'absence d'équité avec les fonctionnaires de la métropole.

Ces derniers temps, de nouvelles revendications sont apparues notamment face à la dégradation des conditions de travail (absence de matériel, déménagements de service…). Par ailleurs ils dénoncent le fait que les élus augmentent leur rémunération de 20 % (voté à l'occasion de la création de la métropole) tandis que leur situation ne s'améliore pas.

Dans l'entourage du président PS de la métropole, on défend les choix adoptés. Collomb estime notamment que les revendications syndicales coûteraient environ 29 millions d'euros, soit l'équivalent de la hausse de 5 % des impôts locaux servant à compenser la baisse des dotations de l'État aux collectivités locales. Dans un courrier adressé aux agents territoriaux datant du 27 mars, Gérard Collomb détaille le montant de ces revendications.

Montant estimatif des revendications syndicales supplémentaires

Attribution de la prime d'intéressement, de l'indemnité semestrielle et des primes de fin d'année des agents issus de la Communauté urbaine à tous les agents	8,2 M€
Réévaluation de l'indemnité de résidence à 3 %	4,2 M€
Alignement par le haut des régimes indemnitaires de tous les agents	4,6 M€
Tickets restaurant à 8,5 euros	0,8 M€
Augmentation du budget du COS à 2 % de la masse salariale	5 M€
Taux d'avancement de grade des agents à 100 % en 2015	6 M€
Total	**28,8 M€**

Michel Vergnaud, président de l'association Canol

▮ Quel regard portez-vous sur la création de la métropole du Grand Lyon ?

L'idée première de création de la métropole semblait une bonne idée dans la mesure où, sur le territoire de la communauté urbaine de Lyon, un niveau du mille-feuille administratif disparaissait, libérant ainsi des synergies et générant des économies. C'est d'ailleurs comme cela que l'idée nous a été vendue. Canol attendait par contre l'utilisation de synergies dans le domaine social entre les communes et la métropole, un certain nombre de services étant redondants : c'était le cas par exemple des CCAS (centres communaux d'action sociale) présents dans les 57 communes et les 50 Maisons du Rhône installées par le département sur le territoire du Grand Lyon. Par contre nous jugions que ce rapprochement n'avait aucun intérêt pour la visibilité de la région lyonnaise sur un plan national ou international, Il aurait fallu, à nos yeux, revoir le territoire de la métropole en l'agrandissant à toutes les communes voisines qui dépendent d'elles et supprimer le département du Rhône en rattachant les territoires restants aux départements limitrophes au lieu de maintenir un département sans chef-lieu. La création de cette métropole a été bâclée, dans la mesure où elle s'est faite sans aucune préparation. Aucune réflexion n'a eu lieu sur l'organisation à mettre en place et le « pacte de cohérence métropolitain » qui devait être voté avant le 30 juin est repoussé aux calendes grecques. Les négociations n'ont eu lieu que pour le partage des recettes et celui du personnel. La métropole s'est faite entre M. Mercier, ex-président du département du Rhône, et M. Collomb, président du Grand Lyon, sans considération des élus et encore moins des citoyens. Le sentiment que nous avons est que peu de choses changeront dans un proche avenir dans la mesure où les maires des communes moyennes et petites de la métropole ont trop peur de voir grignoter petit à petit leurs fonctions et de devenir des maires d'arrondissement, c'est-à-dire n'ayant que très peu d'initiatives possibles.

Quels sont les possibles doublons que vous constatez à ce jour ? Que proposez-vous comme réorganisations ?
Pour l'instant, nous ne voyons pas de doublons, mais la juxtaposition de deux organisations sous la responsabilité d'élus qui semblent avoir beaucoup de mal à trouver leurs marques.

Que pensez-vous de la hausse des impôts de 5 % en 2015 décidée par le conseil de la métropole ?
Cette métropole nous ayant été vendue comme source de rationalisation et d'économies, et sa première décision étant d'augmenter les impôts, les citoyens ont beaucoup de mal à l'accepter. Le vote immédiat de l'augmentation de 20 % des indemnités des élus de la métropole ne va pas non plus dans le sens des citoyens, on a vraiment le sentiment que ceux-ci œuvrent pour leur propre intérêt.

Musée des Confluences, Grand Stade : des projets nécessaires ?

Les grands travaux au sein de l'agglomération lyonnaise sont devenus monnaie courante depuis quelque temps. Entre l'ouverture critiquée du musée des Confluences et l'arrivée prochaine du Grand Stade, les grands projets se multiplient avec une forte participation de la collectivité locale.

Musée des Confluences : très cher musée

Ouvert depuis décembre 2014, le musée d'Histoire naturelle aux allures de vaisseau spatial aura provoqué moult remous. Retards, dépenses abyssales… les ardoises se sont accumulées durant 15 ans. La Fondation iFRAP et la Canol (association des contribuables lyonnais) avaient déjà, lors de sa construction, dénoncé la gestion catastrophique du chantier[7].
Au final, le musée aura coûté 328,5 millions d'euros, avec un dépassement de 268 millions d'euros avec un retard de 6 ans. Alors que les premières estimations tablaient sur un budget de 61 millions d'euros (400 millions de francs), les dépenses auront été multipliées au final par 5. En plus de ce budget pour le moins sous-évalué, le musée des Confluences a également accumulé des problèmes avec le cabinet d'architecte autrichien (séparation qui aura coûté 5 millions au département), et des problèmes liés au terrain.
Avec des frais de fonctionnement annuels de 18 millions, frais qui seront financés par la métropole, elle qui est devenue le propriétaire du musée au 1er janvier 2015. Il y aura au moins un gagnant dans l'affaire. Le SERL (Société d'équipement et d'aménagement du Rhône et de Lyon) qui avant la charge de superviser les travaux va percevoir 7 millions d'euros, trois fois plus que le montant initial prévu car payé au pourcentage du prix des travaux.
Les premiers chiffres d'affluences sont en revanche très bons puisque le musée a déjà atteint son objectif de 500 000 visiteurs annuels en moins de 6 mois. Parmi ces 500 000 visiteurs 18 % sont situés hors-Rhône Alpes (90 000 visiteurs) et 5 % sont étrangers, preuve de l'attractivité du musée qui aura un impact plus que positif sur la notoriété de la ville de Lyon. La rentabilité de l'ouvrage restera tout de même compliquée à atteindre, il faudra donc confirmer ces bons résultats.

7 Fondation iFrap, 11/09/2014 « *Musée des Confluences : 289 millions de dépassement, 6 ans de retard* », http://bit.ly/1JJgX8W

Le Stade des Lumières : financement novateur mais projet qui divise

Le président du club de l'Olympique lyonnais aura tout fait pour l'avoir ; le nouveau stade de football de Lyon devrait être inauguré en janvier 2016. Ce stade d'une capacité de 60 000 places aux caractéristiques ultramodernes (loges, salons, wifi…) se situera sur la commune de Décines dans la banlieue de Lyon, il remplacera le vieillissant stade Gerland et permettra d'accueillir les rencontres de l'Euro 2016 et de la Coupe du monde féminine 2019, en plus des matchs de championnats du club résident. Le projet de Jean-Michel Aulas, président de l'Olympique lyonnais, ne se cantonne pas au seul stade, aux abords de ce dernier devraient être construits de nombreux bureaux et un centre commercial. Le projet est baptisé « *OL Land* ».

Si un tel projet peut inquiéter en termes de dépenses publiques, son financement est plutôt novateur. Basé sur un financement quasiment 100 % privé, le projet à hauteur de 405 millions d'euros est financé de la manière suivante :

- 135 millions d'euros de fonds propres apportés par l'OL ;
- 112 millions d'euros de financement obligataire ;
- 144,5 millions d'euros de dettes bancaires et de location financière.

À cela s'ajoutent les 13 millions d'euros que devrait gagner l'OL avant 2016 et qui devront être apportés au financement. N'oublions pas également de mentionner que parmi les 112 millions d'euros de financement obligataire, 32 millions d'euros proviennent de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) via un emprunt.

Pour rentabiliser le projet, le club mise sur 70 à 100 millions d'euros de revenus complémentaires. Pour réduire la facture, le club mettra en vente le nom du futur stade. La technique appelée *naming* (parrainage en français) est une pratique courante partout ailleurs sauf en France (l'Allemagne est déjà bien en avance), elle permet entre autres de financer une partie de ce type d'investissement coûteux pour les collectivités. Si l'assureur Groupama va déjà donner son nom au centre de formation, on ne connaît toujours pas le nom de l'entreprise qui adossera son nom au futur stade. Les échecs récents de parrainage des stades de Lille et Marseille montrent que le sujet reste tabou en France alors qu'il pourrait sensiblement réduire les coûts pour la collectivité. À titre d'exemple, l'assureur Allianz verse chaque année 1,8 million d'euros pour que le nouveau stade de Nice porte le nom du groupe allemand.

Pour autant, le projet reste vivement critiqué par bon nombre de Lyonnais. (Tout d'abord il faut savoir que le projet est construit sur des terres agricoles, des expropriations ont donc dû avoir lieu au grand dam des exploitants agricoles et des associations écologiques). Le projet est aussi critiqué sur la question du financement, sur lequel le public a tout de même réagi. Au total, nous comptons sur une aide de l'État à hauteur de 20 millions dans le cadre de la rénovation des stades qui accueilleront l'Euro 2016 de football. De plus, 40 millions de garanties d'emprunts ont été octroyés par le conseil général du Rhône. Enfin, l'accès au site, notamment avec la construction de voies d'accès et l'extension de la ligne de tramway, sera financé par la métropole. On estime au minimum à 150 millions d'euros les travaux d'aménagement, ce chiffre sera réévalué à la hausse.

Contrairement à des stades comme ceux de Bordeaux ou de Lille avec des partenariats public-privé, le grand stade de Lyon devrait être un modèle pour les futurs projets de ce type en France où le financement privé et le *naming* sont encore trop peu utilisés. Ce nouveau stade est en tout cas un investissement important pour l'attractivité du territoire. De nombreuses compétitions de rang international (Euro de football, finale de la Coupe d'Europe de rugby) sont déjà prévues et devraient permettre un succès rapide de la nouvelle enceinte.

Lyon : un territoire axé business

Le développement économique de la ville de Lyon connaît un grand boom depuis quelques années. Fort d'un vivier d'entreprises et d'une culture de l'entreprenariat, la métropole de Lyon concurrence de plus en plus la région parisienne.

Dans le top 15 des villes européennes

La métropole de Lyon se positionne comme l'une des villes les plus attractives de France et d'Europe. Le récent classement du cabinet de conseil fDi Intelligence « *European Cities and Regions of the Future 2014/15* »[8] publié tous les deux ans, conforte l'attractivité lyonnaise. En effet Lyon est classée 15e ville européenne et ce devant Paris (16e), ce classement tient compte de plusieurs critères comme le potentiel économique, les infrastructures ou bien encore la rentabilité.

Classement des 20 premières villes d'Europe selon fDi Intelligence

Rang	Ville	Rang	Ville
1	Londres	11	Edimbourg
2	Helsinki	12	Vienne
3	Eindhoven	13	Glasgow
4	Cambridge	14	Rotterdam
5	Dublin	**15**	**Lyon**
6	Munich	16	Paris
7	Barcelone	17	Grenoble
8	Berlin	18	Utrecht
9	Amsterdam	19	Birmingham
10	Reading	20	Gand

Source : fDi Intelligence février/mars 2014.

Autre indice qui conforte le potentiel lyonnais, le classement d'IBM PLI (plan location international)[9] classait en 2013 la ville de Lyon en 17e position mondiale des villes en nombre d'implantations de projets (+ 6 % par rapport à 2012). Lyon se place ainsi comme une véritable *Gateway city* (ville servant de « point d'entrée » pour rentrer et s'installer dans le pays, bien desservies en transports et au poids économique important) spécialisé comme le précise Espon dans les services avancés.

Les atouts pour investir à Lyon sont en effet nombreux, notamment dans l'immobilier de bureau avec une offre importante et où la métropole se classe dans le top des valeurs locatives en Europe. Cette offre immobilière se traduit par l'aménagement des quartiers Confluence et Part-Dieu, les deux grands pôles économiques de la métropole auxquels nous pouvons ajouter le quartier Gerland. L'offre d'enseignement supérieur et de recherche est également un atout pour la cité rhodanienne, avec de nombreuses grandes écoles (EM Lyon, ENS…) et un pôle universitaire important. Sur ce point, Lyon souhaite renforcer cet atout grâce à la candidature au label Idex (« Initiative d'excellence ») qui permettra de donner un coup d'accélérateur à la recherche et à l'enseignement lyonnais. L'enseignement supérieur s'insère dans cinq pôles de compétitivité :

8 fDi Intelligence, « *European Cities and Regions of the Future 2014/15* », http://bit.ly/1eMgC1T

9 IBM Global Business Services, « *Global Location trends annual report 2014* ».

- Imaginove (numérique) ;
- LuTB transport & Mobility System (transports collectifs et de marchandises) ;
- Techtera (textile) ;
- Lyon Biopôle (santé) ;
- Axelera (chimie et environnement).

Derrière Paris, Lyon est ainsi la ville qui compte le plus de pôles de compétitivité. Bien que ces derniers soient sûrement soumis à une réforme de la part de Bercy dans le but de gagner en efficacité sur ce dispositif, il montre tout le potentiel économique lyonnais.

Par ailleurs Lyon fait partie des neuf premières villes qui ont reçu le label « French Tech » (dispositif de soutien à l'économie numérique). Ce secteur représente à Lyon 7 000 entreprises pour 42 000 emplois et 600 formations sur l'ensemble de la région lyonnaise. Si le dispositif doit encore faire ses preuves, il vient récompenser les efforts déployés de la filière numérique rhodanienne.

Only Lyon et l'Aderly au service du développement économique

Le développement économique a été depuis toujours le fer de lance des politiques lyonnais, Gérard Collomb a accéléré le mouvement notamment par la démarche Only Lyon. Véritable programme de marketing territorial (pionnier en France), il a transformé la ville en une marque pour attirer entrepreneurs et investisseurs. Autour d'Only Lyon, ce sont 19 partenaires publics et privés (CCI, Medef, Aderly…) qui participent à ce programme. La gestion de ce programme s'articule autour de 4 objectifs[10] :

- communication importante et forte présence sur le Web ;
- dynamiser les relations presse et augmenter l'attractivité à l'international ;
- développer un réseau d'ambassadeurs afin d'assurer une promotion informelle ;
- augmenter la notoriété de Lyon avec des événements et des partenariats événementiels.

Derrière ce programme, il y a surtout l'agence pour le développement économique de la région lyonnaise (Aderly). Dotée d'un budget annuel de 6,3 millions d'euros (dont 1,7 alloué au programme Only Lyon), elle a pour but de « *promouvoir la région lyonnaise, prospecter et accompagner de nouveaux investissements, créateurs et valeurs d'emplois* ». Symbole de sa puissance, l'Aderly s'étend désormais hors des frontières lyonnaises puisqu'elle couvre l'aire urbaine de Saint-Étienne ou encore celle de l'Isle d'Abeau. Il est en effet important de prendre en compte l'aire métropolitaine dans sa totalité en y incluant des villes comme Bourgoin-Jallieu et Saint-Étienne dans le but d'avoir une certaine cohérence dans le développement économique du territoire. Le rapprochement entre les universités de Lyon et de Saint-Étienne est l'un des nombreux exemples de la prise de conscience des politiques lyonnais sur l'importance de l'aire métropolitaine.

La gouvernance du Grand Lyon se veut donc au service du développement économique. Dans l'article de Galimberti (*La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale*, Galimberti et al.), la chercheuse souligne que « *ce rapprochement entre mondes politique et économique, entamé sous Noir et systématisé sous Collomb, a permis de faire du Grand Lyon le fer de lance de la stratégie économique de la ville* », et d'ajouter au sujet de Gérard Collomb qu'il « *entend faire du Grand Lyon une organisation au service des acteurs économiques et de l'attractivité de l'agglo* ». Cette vision est également partagée par Juliet Carpenter chercheur à l'institut de l'urbanisme de Lyon[11] : « *La gouvernance a permis à la ville de construire des partenariats solides avec le secteur privé, les politiques et les élites économiques arrivant ensemble à trouver un consensus sur le développement urbain.* » De ce fait selon l'urbaniste, Lyon se présente comme un exemple de développement économique pour les villes françaises et européennes.

▮ 10 M. Chanoux, S. Serval, « *État des lieux et perspectives du marketing urbain : une approche par la littérature* », Institut de management public et de gouvernance territoriale.
▮ 11 Juliet Carpenter et Roelof Verhage, 2013, « *Lyon City profile* », Cities 38 (2014) 57-68.
▮ 12 (Voir p. 23) En se basant sur une baisse de 20 à 30 % des dépenses de fonctionnement du budget de la ville de Lyon.
▮ 13 (Voir p. 23) Hausse moyenne annuelle de 2,5 % par an entre 2009 et 2010.

Conclusion et propositions

Véritable laboratoire pour la réforme territoriale et l'aménagement du territoire, le Grand Lyon connaît actuellement une transformation organisationnelle dont les premiers résultats sont encourageants. Le contexte actuel nous permet de dresser plusieurs observations.

Bien qu'en augmentation de 5 %, les impôts locaux restent globalement « faibles » par rapport à ses semblables de province (Lille, Bordeaux, Marseille…). Les dépenses de la nouvelle métropole seront donc principalement causées par des dépenses sociales (héritées du conseil général) et par la dette. La baisse des dotations de l'État va entraîner une baisse des dépenses globales (environ 2,2 % selon la Canol). Cette perte de revenu pour les collectivités locales est tout de même conséquente, la métropole de Lyon va subir une perte de près d'un milliard d'euros jusqu'à l'horizon 2020.

Cette nouvelle organisation fait que la métropole lyonnaise est devenue une superpuissance souhaitant disposer de tous les pouvoirs sur son territoire. Ceci au risque de voir apparaître un conflit entre l'entité locale et la région.

Les prochains mois seront importants pour Gérard Collomb et pour l'avenir de la métropole. Le sénateur-maire et président de métropole devra présenter une réelle vision pour la nouvelle entité lyonnaise. Il devra aussi gérer le dialogue social, point de départ de la construction de la collectivité territoriale.

Lyon se montre un territoire dynamique et moteur pour la région tout entière. S'appuyant sur un important développement économique et par un fort esprit entrepreneurial. Les grands projets lyonnais comme le quartier Confluences et le stade des Lumières devraient également accroître le rayonnement de la cité rhodanienne et attirer de nouveaux investisseurs. Saluons la démarche Only Lyon et sa campagne de « *city branding* » qui offre une vraie visibilité et attractivité au territoire rhodanien.

Les propositions de la Fondation iFRAP

Suppression de la conférence métropolitaine et de la ville de Lyon : On y gagnerait ainsi en clarté, avec seulement trois niveaux : conseil de la métropole, conférences territoriales des maires et communes. Par ailleurs, supprimer l'échelon de la ville de Lyon permettrait de dégager une économie conséquente de **110 à 160 millions d'euros**[12] sur le budget annuel.

Fusionner les maisons du Rhône et les CCAS au sein du périmètre de la métropole. Sur les 51 maisons du Rhône, 33 sont sur le territoire de la métropole ; métropole qui a gardé ses CCAS. Nous avons donc des structures à peu près identiques qui parfois sont très proches. Ceci va obligatoirement entraîner une grande lourdeur pour les élus mais surtout pour les bénéficiaires.

Ne pas augmenter le nombre d'agents et la masse salariale : Engagement de la métropole à ne pas augmenter le nombre d'agents territoriaux et la masse salariale (économie de 5 millions d'euros par an en se basant sur la hausse moyenne annuelle de la masse salariale entre 2009 et 2013[13]).

Suppression du département du nouveau Rhône : Étendre le territoire de la métropole au sud de Lyon et répartir le département du nouveau Rhône aux départements voisins de la région Rhône-Alpes (économies annuelles sur les dépenses de 46,8 millions d'euros).

Pour le reste de la France : suppression de 12 départements en province et des départements franciliens. Faire la même chose avec les autres métropoles de provinces => **suppression de 12 autres départements** : Alpes-Maritimes (Nice), Bouches du Rhône (Aix-Marseille), Finistère (Brest), Haute-Garonne (Toulouse), Gironde (Bordeaux), Hérault (Montpellier), Ille-et-Vilaine (Rennes), Isère (Grenoble), Loire-Atlantique (Nantes), Nord (Lille), Bas-Rhin (Strasbourg) et Seine-Maritime (Rouen).

Fusion de la région Île-de-France et de la métropole de Paris et suppression des départements franciliens.

Entretien avec Gérard Collomb, président du Grand Lyon

« Quand j'ai annoncé la création de la métropole, j'ai immédiatement posé ce principe : pas de coût supplémentaire pour le contribuable. »

Source : www.grandlyon.com

1- Quelles économies de dépenses comptez-vous dégager dans les prochaines années avec la mise en place de la métropole du Grand Lyon ?
Il y a plusieurs pistes. D'abord travailler sur les doublons. En matière de voirie ou encore de développement économique, les compétences du Grand Lyon et celles du Conseil général étaient parfois redondantes. Réunir les deux nous permet donc d'envisager des rationalisations.
Ensuite aller vers des mutualisations entre les services des communes et ceux de la métropole. Dans le domaine social, rapprocher maisons du département et Centres communaux d'action sociale est par exemple une piste que nous étudions avec les maires et que nous allons intégrer dans le pacte de cohérence métropolitain qui sera voté dans les mois à venir.

2 - Allez-vous réussir à ne pas aligner les régimes indemnitaires des agents du département et de la métropole sur le régime le plus cher ? Quels sont les montants en jeu ? Le temps de travail des agents sera-t-il de 1 607 heures annuelles ?
Quand j'ai annoncé la création de la métropole, j'ai immédiatement posé ce principe : pas de coût supplémentaire pour le contribuable. C'est pourquoi tous les agents ont conservé leur grade indemnitaire d'origine. Si nous avions au contraire choisi d'harmoniser par le haut, c'étaient plus de 25 millions d'euros par an qu'il aurait fallu trouver. À l'heure où l'argent public se fait rare, c'était évidemment inenvisageable.
S'agissant du temps du travail des agents, je vous confirme qu'il sera bien de 1 607 heures annuelles comme le prévoit la loi.

3 - Pensez-vous pouvoir, sur le territoire du Grand Lyon, réduire encore le nombre de strates et le nombre d'élus (voir nos propositions) ?
Nous avons d'ores et déjà réduit le nombre d'élus de 26 en supprimant les conseillers généraux. Cela représente une économie de plus d'un million d'euros par an. Et en 2020, nous allons encore aller plus loin puisque j'ai déposé un amendement faisant passer le nombre d'élus de 166 à 150. Je crois que pour un territoire de 1,3 million d'habitants, nous sommes sur des échelles régionales.

4- Sur la question du développement économique, y a-t-il selon vous concurrence entre la métropole et la région ?
Je ne le crois pas. Car les rôles sont bien définis. Les métropoles, du fait qu'elles concentrent les laboratoires, les équipements de recherche, les PME, les grands groupes, les financements, et qu'elles sont connectées au monde, ont à créer des écosystèmes d'innovation performants en mesure d'inventer les produits et les services de demain.
Quant aux régions, elles doivent agir en aval en agissant par exemple pour la formation professionnelle, et en amont, en faisant en sorte de diffuser la richesse créée dans les métropoles aux autres territoires en développant par exemple le tourisme et toutes les formes d'économie résidentielle.