

N° 442

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 avril 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur les **conséquences financières et fiscales de la création de la métropole de Lyon,***

Par MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, président ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, vice-présidents ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
PREMIÈRE PARTIE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE SUI GENERIS, LA MÉTROPOLE DE LYON EST NÉE DE LA VOLONTÉ POLITIQUE DE DEUX EXÉCUTIFS LOCAUX	
I. UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE À STATUT PARTICULIER	7
II. LES CARACTÉRISTIQUES SOCIODÉMOGRAPHIQUES DES DEUX COLLECTIVITÉS PERMETTAIENT D'IMAGINER CETTE CRÉATION.....	9
A. DES POPULATIONS JEUNES, DIPLÔMÉES ET EN CROISSANCE	9
B. DES INDICATEURS SOCIAUX FAVORABLES	10
C. DEUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PLUS RICHES QUE LA MOYENNE DES DÉPARTEMENTS.....	12
III. LA CONCORDANCE DE LA VOLONTÉ POLITIQUE DES DEUX EXÉCUTIFS ...	13
DEUXIÈME PARTIE UNE RÉFORME DONT LES CONSÉQUENCES GLOBALES NE POURRONT RÉELLEMENT ÊTRE MESURÉES QU'À LONG TERME	
I. S'IL EST ENCORE TÔT POUR TIRER DES ENSEIGNEMENTS... ..	15
A. DES TRANSFERTS INACHEVÉS.....	15
1. Des modalités de transferts des biens et des personnels arrêtées par la loi	15
2. Un processus encore en cours.....	16
B. À COURT TERME, DES EFFETS VARIABLES SUR LA MASSE SALARIALE DE CHACUNE DES COLLECTIVITÉS.....	16
1. La masse salariale de la métropole a augmenté moins rapidement que prévu	16
2. La masse salariale du Nouveau Rhône a progressé plus rapidement que prévu	17
C. L'APPROPRIATION PROGRESSIVE DE NOUVELLES COMPÉTENCES PAR LA MÉTROPOLE DE LYON	17
1. L'enjeu du transfert des compétences sociales.....	17
2. Une politique d'investissement dynamique en matière de collèges sur le territoire métropolitain.....	18
3. Des difficultés de compréhension de l'organisation administrative chez les usagers et les partenaires	18
II. ... LES DEUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AFFICHENT UNE SITUATION FINANCIÈRE SAINTE	19
A. DES DÉPENSES CONTENUES	19
1. Un plan départemental de réduction des dépenses de fonctionnement	19
2. Une faible évolution des dépenses métropolitaines de fonctionnement.....	20

B. DES RECETTES DYNAMIQUES.....	22
1. <i>Un nouveau panier de ressources pour la métropole</i>	22
2. <i>Des recettes fiscales dynamiques</i>	22
a) Des recettes de fonctionnement en hausse.....	22
b) ... tirées par les produits fiscaux	23
C. DES NIVEAUX DE CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT EN HAUSSE	26
1. <i>Des charges et des produits territorialisés</i>	27
2. <i>Une résolution de la question des emprunts structurés et de certains engagements hors bilan de l'ancien département du Rhône</i>	28
a) Un règlement de la question de la dette et des emprunts structurés souscrits par le département du Rhône	28
b) Des engagements hors bilan particuliers estimés à près de 18 millions d'euros et transférés à plus de 93 % à la métropole	32
3. <i>Un traitement ad hoc des compensations</i>	33
4. <i>Une amélioration de la capacité d'autofinancement des deux collectivités territoriales depuis 2015</i>	35

**TROISIÈME PARTIE
LA MÉTROPOLE DE LYON,
UN MODÈLE ENCORE AMENÉ À ÉVOLUER ?**

I. DES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES ENCORE EN SUSPENS.....	37
II. UNE MODIFICATION DU DÉCOUPAGE TERRITORIAL SUSCEPTIBLE DE PORTER ATTEINTE À LA VIABILITÉ DU NOUVEAU RHÔNE.....	38
III. DES RECETTES DE DMTO FLUCTUANTES : UN RISQUE MODÉRÉ SUR LONGUE PÉRIODE.....	40
EXAMEN EN COMMISSION.....	43
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	55

Mesdames, Messieurs,

En 2014, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a créé trois métropoles à statut particulier : la métropole du Grand Paris, la métropole de Lyon et la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Le projet de création de la métropole de Lyon, issu d'une volonté commune de rapprochement du département du Rhône et de la communauté urbaine de Lyon, a conduit à la création, en 2015 d'une collectivité territoriale *sui generis*, qui exerce sur son territoire les compétences d'une métropole de droit commun et celles jusqu'alors dévolues au département. Par conséquent, le département du Nouveau Rhône n'a plus de compétences sur le territoire de la métropole.

En 2017, le candidat à l'élection présidentielle Emmanuel Macron promettait : « *nous réduirons le millefeuille administratif. Nous supprimerons au moins un quart des départements, là où ils peuvent être rapprochés de l'une de nos grandes métropoles* ».

À l'automne 2018, le Président de la République a reçu les présidents de cinq métropoles¹ pour évoquer ce projet : Bordeaux, Lille, Nantes, Nice et Toulouse.

C'est dans ce contexte que la commission des finances du Sénat a décidé de confier aux rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », Charles Guéné et Claude Raynal, une mission de contrôle budgétaire² sur les conséquences financières d'une fusion des métropoles avec leur département.

Aussi, vos rapporteurs spéciaux ont sollicité en décembre 2018 les cinq conseils départementaux et les cinq métropoles, afin de recueillir des informations financières et fiscales.

Toutefois, ces territoires ont tous progressivement renoncé à ce projet.

¹ Au 1^{er} janvier 2018, la France comptait 22 métropoles, dont celle de Lyon.

² En application de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Extraits des réponses des présidents des conseils départementaux

Le président du conseil départemental des Alpes-Maritimes, Charles-Ange Ginesy, a appelé l'attention des rapporteurs spéciaux « sur le fait qu'à la faveur d'une motion votée par la majorité des conseillers départementaux le 12 octobre 2018, le Département des Alpes-Maritimes a exprimé avec vigueur son opposition à cette dynamique d'absorption »¹, soulignant que « la simplification du millefeuille administratif est évidemment un enjeu partagé. Cependant, cette dynamique ne doit pas être imposée. Elle doit faire l'objet d'une véritable concertation et d'un consensus collaboratif. À défaut, elle risque de manquer d'efficacité et d'entraîner des effets néfastes, avec une hausse de la fiscalité, un risque d'iniquité dans le développement des solidarités territoriales, une perte d'identité territoriale, une distension du lien avec les acteurs locaux, notamment dans les zones rurales »².

Le président du conseil départemental de Haute-Garonne, Georges Méric, a notamment souligné que « si le Département de la Haute-Garonne devenait un « département résiduel » par amputation de la métropole toulousaine, cette mutilation viendrait paupériser les territoires périphériques, soit 93 % du territoire haut-garonnais et ce, sans rien apporter à la dynamique économique de la Métropole. En Haute-Garonne, l'imposition du modèle lyonnais au détriment d'un Conseil départemental pleinement capable d'assurer sa mission en faveur de la péréquation aurait inexorablement pour conséquence d'accroître les fractures sociales et territoriales. » Aussi, « le 16 octobre 2018, les élus du conseil départemental de la Haute-Garonne ont adopté un vœu visant à affirmer leur opposition à une transposition imposée du modèle lyonnais en Haute-Garonne. Cette prise de position est intervenue alors que le Président de la République venait de recevoir les cinq présidents des plus grandes métropoles afin d'envisager cette transposition »³.

Le conseil départemental de la Gironde a, selon les termes de son président, Jean-Luc Gleyze, « mobilisé ses élus, ses partenaires associatifs et institutionnels pour exprimer l'attachement de tous aux collectivités locales et à la défense des territoires. Cette mobilisation, qui a essaimé en Haute-Garonne notamment, a porté ses fruits. En effet, le 18 janvier dernier, nous avons appris avec soulagement que le maire de Bordeaux, Alain Juppé, se retirait du projet gouvernemental de fusion entre les départements et les métropoles. En parallèle, après le retrait de Lille et Nantes, Toulouse et Nice renoncent aussi à la fusion département-métropole. Ces retraits sont autant de bonnes nouvelles pour les citoyennes et citoyens, pour le développement équilibré de tous les territoires et l'égal accès de tous aux services publics⁴. »

Compte tenu des volontés locales de ne pas s'engager dans ces projets de fusion, vos rapporteurs spéciaux ont souhaité limiter leur contrôle budgétaire à l'étude du cas de Lyon.

¹ Courrier adressé aux rapporteurs spéciaux le 22 janvier 2019.

² Courrier adressé aux rapporteurs spéciaux le 11 mars 2019.

³ Réponse adressée aux rapporteurs spéciaux le 20 février 2019.

⁴ Courrier adressé aux rapporteurs spéciaux le 7 mars 2019.

PREMIÈRE PARTIE

COLLECTIVITÉ TERRITORIALE *SUI GENERIS*, LA MÉTROPOLE DE LYON EST NÉE DE LA VOLONTÉ POLITIQUE DE DEUX EXÉCUTIFS LOCAUX

I. UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE À STATUT PARTICULIER

L'article L. 3611-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), créé par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)¹, prévoit qu' « *il est créé une collectivité à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution, dénommée " métropole de Lyon ", en lieu et place de la communauté urbaine de Lyon et, dans les limites territoriales précédemment reconnues à celle-ci, du département du Rhône.* »

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2015, sur le territoire de l'ancienne communauté urbaine de Lyon, le département et l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ont fusionné. Dans le reste du département du Rhône, subsistent les EPCI et le département du Nouveau Rhône.

Comme pour chaque catégorie d'EPCI, la loi² détermine précisément les compétences que la métropole de Lyon exerce à la place des communes situées sur son territoire (en matière notamment de développement et d'aménagement économique, social et culturel, d'aménagement de l'espace métropolitain, d'habitat, de politique de la ville, etc.). Mais il est également prévu plus généralement qu'elle « *exerce de plein droit les compétences que les lois (...) attribuent au département* »³.

La métropole de Lyon perçoit par conséquent, en plus des ressources traditionnelles d'un EPCI, les ressources habituellement perçues par un département.

Afin de compenser les transferts de compétences opérés entre le département et la métropole de Lyon, la loi a prévu la réunion d'une commission locale d'évaluation des charges et des ressources transférées, à qui il revient notamment de déterminer le montant de la dotation de compensation métropolitaine (cf. *infra*).

¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

² Article L. 3641-1 du code général des collectivités territoriales.

³ Article L. 3641-2 du code général des collectivités territoriales.

Compétences de la métropole de Lyon

Compétences exercées en lieu et place des communes	Compétences exercées en lieu et place du département
<ul style="list-style-type: none">- Développement et aménagement économique, social et culturel- Aménagement de l'espace métropolitain- Politique locale de l'habitat- Politique de la ville.	<ul style="list-style-type: none">- Cohésion territoriale- Action sociale en direction des enfants, des personnes âgées et des personnes handicapées- Collèges- Compétence partagée en matière de culture, de sport et de tourisme.

Source : code général des collectivités territoriales

II. LES CARACTÉRISTIQUES SOCIODÉMOGRAPHIQUES DES DEUX COLLECTIVITÉS PERMETTAIENT D'IMAGINER CETTE CRÉATION

A. DES POPULATIONS JEUNES, DIPLÔMÉES ET EN CROISSANCE

Comme le montre la carte ci-après, la création de la métropole de Lyon a conduit à réduire la taille du territoire de l'ancien département du Rhône. Sa superficie est ainsi passée de 3 249 km² à 2 715 km² (- 16 %).

Territoires du Nouveau Rhône et de la métropole de Lyon à la suite de la création de la métropole



Source : métropole de Lyon

Cette « scission » a cependant laissé la place à deux collectivités territoriales aux populations importantes.

La population municipale du département du Nouveau Rhône atteignait ainsi **454 654 habitants** en 2016, ce qui le positionnait à la **54^e place des départements les plus peuplés**, soit **en milieu de classement**, derrière les Pyrénées-Orientales et devant la Vienne.

La métropole de Lyon comptait quant à elle près de 1,4 million d'habitants en 2016, ce qui la plaçait à la **10^e place** des départements français les plus peuplés.

**Populations municipales¹ de l'ancien département du Rhône,
de la métropole de Lyon et du Nouveau Rhône**

	Population municipale (recensement 2016)	Classement
Ancien département du Rhône	1 835 903	4
Métropole de Lyon	1 381 249	10
Nouveau Rhône	454 654	54

Source : Insee

Par ailleurs, **le Nouveau Rhône comme la métropole de Lyon jouissent d'une démographie dynamique.**

Dans une présentation de février 2015², la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi (Direccte) Rhône-Alpes notait ainsi que « *le Nouveau Rhône enregistre chaque année des arrivées plus nombreuses que les sorties (en moyenne 12 000 contre 10 000). Le départ notamment des jeunes étudiants vers Lyon et d'autres centres universitaires est largement compensé par l'arrivée sur ce territoire de nombreux couples de trentenaires avec de jeunes enfants* ».

Au total, **entre 2006 et 2016, la population du département du Nouveau Rhône a ainsi crû de 10,8 % (+ 44 352 habitants) et celle de la métropole de Lyon de 9,7 % (+ 121 896 habitants).**

La population de ces deux territoires est en outre relativement jeune. Les moins de 25 ans représentent ainsi 34 % de la population de la métropole de Lyon et 32 % du département du Rhône, contre 30,5 % au niveau national.

B. DES INDICATEURS SOCIAUX FAVORABLES

Au sein du Nouveau Rhône, le revenu fiscal médian par unité de consommation s'élève à 21 223 euros. Une situation comparable peut être relevée dans la métropole de Lyon : le revenu fiscal médian par unité de

¹ Définie par le décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population, la population municipale comprend « les personnes ayant leur résidence habituelle [...] sur le territoire de la commune, dans un logement ou une communauté, les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires de la commune, les personnes sans-abri recensées sur le territoire de la commune et les personnes résidant habituellement dans une habitation mobile recensée sur le territoire de la commune », elle ne comporte donc pas de « doubles comptes », chaque personne vivant en France n'étant comptée qu'une seule fois.

² Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi Rhône-Alpes, service étude, statistique, évaluation, « Métropole de Lyon et Nouveau Rhône, situation socio-économique », février 2015.

consommation s'y élève à 20 334 euros, contre 19 218 euros au niveau national.

La part des cadres dans la population totale est également supérieure à la moyenne nationale tant au sein de la métropole que du Nouveau Rhône (respectivement 10,5 % et 7,3 %, contre 7,2 % au niveau national).

De même, la part des 25-34 ans diplômés de l'enseignement supérieur apparaît très significativement supérieure à la moyenne nationale au sein de la métropole de Lyon (54,1 % contre 42,7 % au niveau national) et proche de la moyenne au sein du Nouveau Rhône (42,2 %).

Indicateurs sociaux départementaux du Nouveau Rhône et de la métropole de Lyon

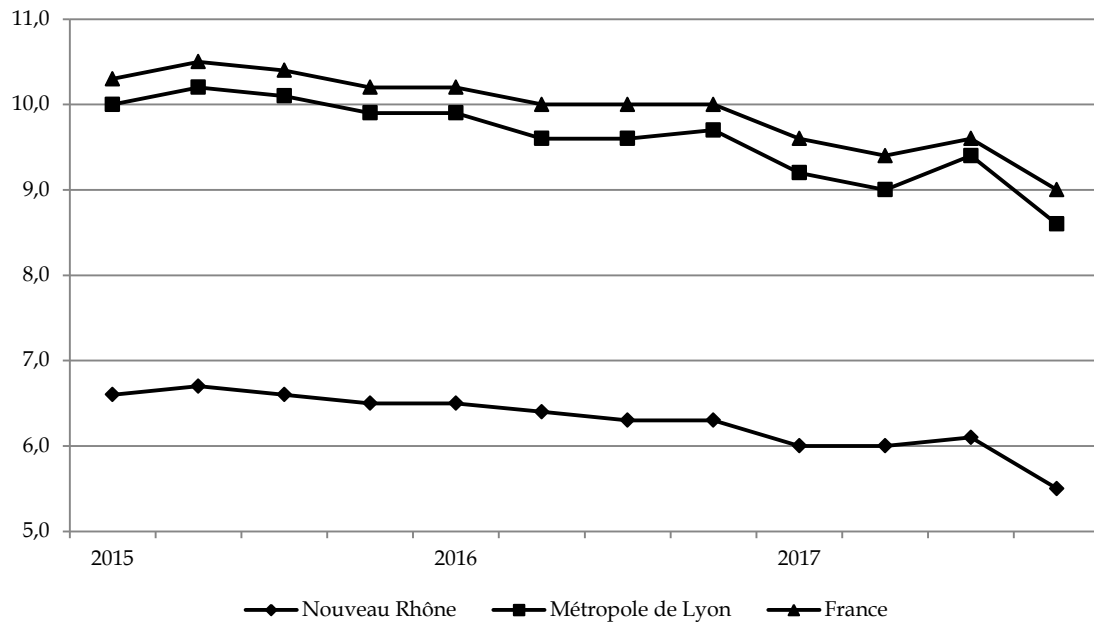
	Métropole de Lyon	Nouveau Rhône	France métropolitaine
Revenu fiscal médian des ménages par unité de consommation en 2011 (en euros)	20 334	21 223	19 218
Part des cadres (en %)	10,5	7,3	7,2
Part des ouvriers (en %)	8,6	10,7	11,0
Part des retraités (en %)	18,1	20,5	21,7
Part des jeunes non diplômés parmi les 25-34 ans (en %)	13,7	13,2	15,1
Part des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur parmi les 25-34 ans (en %)	54,1	42,2	42,7

Source : Insee, *Insee Flash Rhône-Alpes n° 18*, « Action sociale : des indicateurs pour le Rhône et la Métropole de Lyon », 18 septembre 2015

Ces deux collectivités affichent par ailleurs des niveaux de chômage inférieurs au taux de chômage national, même si cette situation favorable est plus particulièrement marquée pour le département du Nouveau Rhône.

Comparaison des taux de chômage du Nouveau Rhône, de la métropole de Lyon et de la France entière

(en % de la population active)



Source : Insee, taux de chômage localisés

C. DEUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PLUS RICHES QUE LA MOYENNE DES DÉPARTEMENTS

Le département du Rhône dans son ancien périmètre (département du Nouveau Rhône et métropole) était le quinzième département le plus riche de France - la richesse étant mesurée tant par le potentiel financier que le potentiel fiscal par habitant.

Toutefois, la métropole de Lyon bénéficie d'une réserve de ressources fiscales potentiellement plus élevée que le département du Nouveau Rhône, avec un potentiel fiscal par habitant de 567 euros contre 461 euros.

Répartition du potentiel fiscal par habitant du territoire

(en euros)

		Potentiel fiscal par habitant		
		Montant	Classement	Médiane
2014	Département du Rhône	589	10e	448
2018	Nouveau Rhône	461	40e	434
	Métropole de Lyon	567	11e	
	Ensemble du territoire	541	15e	

Source : commission des finances du Sénat à partir des données mises en ligne par la DGCL

III. LA CONCORDANCE DE LA VOLONTÉ POLITIQUE DES DEUX EXÉCUTIFS

Lors de son audition, l'un des interlocuteurs de vos rapporteurs spéciaux a estimé que **la création de la métropole de Lyon avait été une « affaire d'hommes et de circonstances »**.

En effet, la décision a été prise par les seuls exécutifs du conseil départemental du Rhône et de la communauté urbaine de Lyon. Plusieurs personnes entendues par vos rapporteurs spéciaux ont corroboré cette analyse en estimant que **la participation des citoyens et des autres élus locaux à ce projet avait été très limitée, voire « nulle »**, au point que le principe de ce projet a été révélé à la presse deux mois avant d'être présenté aux élus locaux. Certains interlocuteurs ont ainsi pu qualifier la création de la métropole de « *coup d'État légalisé par la suite* ».

En effet, comme l'ont rappelé les magistrats de la chambre régionale des comptes, **les exécutifs des deux collectivités étaient animés par la « volonté de faire et de faire vite »**. Le protocole financier général entre le département du Rhône et la communauté urbaine de Lyon a ainsi été établi avant l'échéance du 31 décembre 2014, alors que les sujets de désaccord étaient potentiellement nombreux (cf. *infra*).

Au total, comme l'ont rappelé les présidents des exécutifs, Gérard Collomb¹ et Michel Mercier², à vos rapporteurs spéciaux, **la création de la métropole de Lyon n'aura pris qu'un peu plus de deux ans** (cf. encadré ci-après).

¹ Maire de Lyon, Président de la communauté urbaine du Grand Lyon puis Président de la métropole de Lyon jusqu'au 10 juillet 2017.

² Président du conseil départemental du Rhône jusqu'au 5 janvier 2013, puis vice-président.

Calendrier de création de la métropole de Lyon

- 3 décembre 2012 : en marge du sommet franco-italien, le projet de création de la métropole de Lyon reçoit l'accord de principe du Président de la République François Hollande ;

- 4 décembre 2012 : conférence de presse de Michel Mercier et Gérard Collomb ;

- 1^{er} février 2013 : présentation du projet aux élus du Rhône et du Grand Lyon par Michel Mercier et Gérard Collomb dans l'auditorium de Lyon ;

- 10 avril 2013 : dépôt au Sénat du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles par Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique ;

- 27 janvier 2014 : promulgation de la loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) ;

- 1^{er} janvier 2015 : création de la métropole de Lyon.

DEUXIÈME PARTIE UNE RÉFORME DONT LES CONSÉQUENCES GLOBALES NE POURRONT RÉELLEMENT ÊTRE MESURÉES QU'À LONG TERME

I. S'IL EST ENCORE TÔT POUR TIRER DES ENSEIGNEMENTS...

Lors de son audition par vos rapporteurs spéciaux, Pascal Mailhos, préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, a indiqué qu'au-delà de la création institutionnelle de la métropole de Lyon réalisée en 2015, **sa mise en œuvre, encore « inachevée », serait « longue ».**

Il est en effet prématuré de vouloir évaluer dans leur ensemble les conséquences financières de cette création, alors que les processus de transferts – de personnels notamment – ne sont pas entièrement achevés. **Un état des lieux de cette transformation territoriale peut néanmoins être dressé et mettre en exergue les enjeux auxquels le territoire sera confronté à moyen terme.**

A. DES TRANSFERTS INACHEVÉS

1. Des modalités de transferts des biens et des personnels arrêtées par la loi

La loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014¹ dispose que les biens et droits, à caractère mobilier ou immobilier, situés sur le territoire de la métropole de Lyon et utilisés pour l'exercice de ses compétences **sont transférés, à titre gratuit, en pleine propriété dans le patrimoine de la métropole de Lyon par ses communes membres et par le département du Rhône.**

De même, les services ou parties de service des communes et du département qui participent à l'exercice des compétences relevant désormais de la métropole lui sont transférés.

Un protocole financier, adopté le 19 décembre 2014 par la communauté urbaine de Lyon et le département du Rhône², précise les conditions de répartition, entre les cocontractants, de l'actif et du passif du département du Rhône ainsi que la valorisation des engagements hors bilan transférés.

¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

² Conformément aux dispositions de l'article L. 3662-3 du code général des collectivités territoriales.

2. Un processus encore en cours

Au terme des échanges au sein de la commission locale d'évaluation des charges et des ressources transférées (CLECRT), **69,7 % des personnels du département du Rhône devaient théoriquement être transférés à la métropole de Lyon, soit 3 939,1 équivalents temps plein (ETP)**. Dans la pratique, les modalités de transferts des agents ont varié en fonction du type de services et d'agents concernés : les services territorialisés ont été transférés « en blocs » à la métropole et les services partiellement concernés par les transferts de compétences ont fait l'objet de « dispositifs passerelles »¹. **Ces dispositifs, qui concernaient 1 067 ETP, n'avaient donné lieu au 1^{er} janvier 2015 qu'au transfert de 650 ETP**, mettant fortement en tension l'organisation métropolitaine.

Certains services continuent par ailleurs à être gérés par les deux collectivités, à travers des mises à disposition de personnel ou des délégations de gestion. La médiathèque départementale a fait l'objet d'une partition de charges entre les deux collectivités lors de la CLECRT mais continue à être gérée par le département. La maison départementale et métropolitaine pour les personnes handicapées (MDMPH) est quant à elle gérée par les deux collectivités, en fonction du ressort géographique des bénéficiaires. Ses fonctions supports sont en revanche mutualisées. De même, les archives départementales et métropolitaines ont un service unifié commun aux deux collectivités.

L'organisation de chacune des collectivités est par conséquent encore vouée à évoluer dans les années qui viennent, avant de se stabiliser.

B. À COURT TERME, DES EFFETS VARIABLES SUR LA MASSE SALARIALE DE CHACUNE DES COLLECTIVITÉS

1. La masse salariale de la métropole a augmenté moins rapidement que prévu

Le volume de personnels effectivement transférés à la métropole de Lyon a été inférieur de 417 ETP au nombre d'ETP à transférer évalués par la CLECRT. **Ce différentiel, qui a pesé sur l'organisation des services de la métropole, a représenté pour celle-ci un gain immédiat de masse salariale par rapport à ses prévisions initiales.** En effet, la masse salariale de la métropole représentait 391 millions d'euros en 2018 alors qu'elle aurait dû atteindre 414,6 millions d'euros si elle avait suivi la tendance précédemment constatée, sans nouvel effet de structure ou de réforme : elle avait été évaluée par la CLECRT à 386 millions d'euros en 2014 et aurait augmenté, toutes choses égales par ailleurs, d'1,8 % par an (1 point de GVT et 0,8 point lié à la

¹ Avec ces « dispositifs passerelles », la métropole de Lyon a ouvert plus de postes que le nombre d'agents à transférer pour leur laisser une part de choix.

variation des effectifs et aux mesures catégorielles). Cette moindre augmentation de masse salariale a représenté un gain pour la métropole de 23,6 millions d'euros sur la seule année 2018 et 71,4 millions d'euros en cumulé depuis 2015. La part de la masse salariale dans les dépenses réelles de fonctionnement a donc baissé avec la création de la métropole, de 21,5 %¹ à 19,7 % en 2017².

2. La masse salariale du Nouveau Rhône a progressé plus rapidement que prévu

À l'inverse, dans le département du Nouveau Rhône, la masse salariale a augmenté plus rapidement que prévu compte tenu du changement de structure des effectifs induit par les transferts. Alors qu'elle représentait en moyenne 17,6 % des dépenses de fonctionnement entre 2010 et 2014, elle en représentait 21,1 % en moyenne entre 2015 et 2017. Cette augmentation de la part relative des dépenses de personnel est essentiellement liée à deux facteurs : la proportion des agents de la filière technique, dont les niveaux de rémunération étaient relativement plus élevés, a progressé et l'âge moyen des personnels a augmenté, passant de 46,8 ans en 2014 à 48,1 ans en 2015. Ces deux effets de structure ont tiré à la hausse le coût moyen d'un poste, de 43 700 euros en janvier 2014 à 46 000 euros au 1^{er} janvier 2015.

C. L'APPROPRIATION PROGRESSIVE DE NOUVELLES COMPÉTENCES PAR LA MÉTROPOLE DE LYON

La métropole de Lyon a acquis de nouvelles compétences structurantes. Le transfert des compétences sociales du département a en effet constitué une transformation d'ampleur et un enjeu majeur pour la métropole. De même, la métropole a pris en charge la gestion des collèges sur son territoire et mené une politique d'investissement dynamique en la matière.

1. L'enjeu du transfert des compétences sociales

L'exercice d'un large spectre de compétences a permis à la métropole de Lyon de revoir les modalités d'organisation de certaines politiques publiques. Ainsi, la métropole a fusionné la direction de l'insertion avec celle du développement économique pour créer des chargés de liaison entreprises-emploi qui mettent en relation les bénéficiaires du RSA et les entreprises, et a récemment créé la maison métropolitaine de l'insertion. Elle a également rapproché les centres communaux d'action

¹ Rapport financier 2014 de la communauté urbaine de Lyon.

² Données DRFiP et métropole de Lyon.

sociale de la ville de Lyon des maisons de la métropole pour créer des maisons métropolitaines des solidarités afin de proposer un guichet unique aux usagers.

Les choix historiques effectués par le département du Rhône marquent toutefois encore l'aménagement du territoire et influent sur les politiques menées par les deux collectivités. Ainsi, les établissements pour les personnes âgées ou handicapées ont principalement été construits sur le territoire du département situé en dehors de l'aire métropolitaine, compte tenu des disponibilités foncières. Cette surreprésentation des établissements sur le territoire du Nouveau Rhône conduit le département à accueillir de nombreux résidents métropolitains dans ses établissements. Dès lors, la politique départementale de création de places ou de structures nouvelles dépend fortement de celle menée par la métropole, sans que l'on ait, encore à ce jour, une réelle visibilité réciproque sur la restructuration de l'offre.

2. Une politique d'investissement dynamique en matière de collèges sur le territoire métropolitain

Le département du Rhône comptait 164 collèges – publics et privés – en 2014. Devenu département du Nouveau Rhône en 2015, il n'en a conservé que 51 – dont 33 publics – sur son territoire. Les 113 autres, situés sur le territoire de la métropole, sont désormais gérés par elle.

En la matière, plusieurs interlocuteurs conviennent que la métropole a engagé une politique d'investissements dynamique. Entre 2015 et 2018, elle a construit trois nouveaux collèges et ses dépenses d'investissement ont progressé de 54 %, pour s'élever à 40 millions d'euros.

3. Des difficultés de compréhension de l'organisation administrative chez les usagers et les partenaires

La ligne de partage des compétences entre la métropole de Lyon et le département du Rhône n'est pas encore totalement comprise par l'ensemble des usagers.

De nombreuses demandes sont adressées au département alors qu'elles relèvent désormais de la métropole : en 2018, 9,8 % des appels téléphoniques traités par la centrale téléphonique du département ont été réorientés vers la métropole et 12 % des visiteurs du bâtiment « Sévigné », qui accueille certains services du département, ont été dirigés vers les services de la métropole.

De même, les partenaires des deux collectivités, dans le champ social notamment, doivent s'adapter à des stratégies institutionnelles parfois divergentes.

II. ... LES DEUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AFFICHENT UNE SITUATION FINANCIÈRE SAINE

A. DES DÉPENSES CONTENUES

1. Un plan départemental de réduction des dépenses de fonctionnement

Si le périmètre des dépenses de fonctionnement du département du Nouveau Rhône s'est fortement réduit en 2015 avec la création de la métropole de Lyon, se traduisant par une diminution de 69 % des crédits, **ces dépenses ont continué à baisser dans les années qui ont suivi (- 3,1 % entre 2015 et 2017)**. Cette réduction est en partie due au transfert de la compétence transport à la région en 2017.

Évolution des dépenses de fonctionnement du département du Rhône

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017
Dépenses de fonctionnement	1 450,3	445,7	432,8	431,8

Source : réponse du département du Nouveau Rhône

Elle est également due à la mise en œuvre d'un plan de réduction des dépenses, à travers notamment le redimensionnement des politiques menées et la sécurisation des emprunts à risque.

À partir de 2015, le département du Nouveau Rhône a en effet entrepris une démarche de réexamen systématique de son budget et des politiques publiques menées : les participations aux organismes satellites et les contrats de partenariat avec les communes ont été revus, les recrutements externes ont été gelés (- 2 % de dépenses de personnel entre 2015 et 2018) et les modes de gestion et l'organisation des services centraux et territorialisés du département ont été réexaminés.

La « solidarité territoriale », à travers le soutien technique et financier aux communes du département, a largement évolué. Les contrats de partenariat antérieurement signés, qui reconduisaient des enveloppes de crédits d'une année sur l'autre, ont été remplacés, à partir de 2016, par des aides financières aux investissements à travers des appels à projets annualisés tenant compte de la richesse des cantons.

Surtout, le montant total des aides versées aux communes situées hors du territoire métropolitain a fortement diminué après la création de la métropole de Lyon : alors qu'en 2014 le département versait 31 millions d'euros aux communes situées hors du territoire de la

communauté urbaine de Lyon, il n'a versé, aux mêmes communes, que **23,5 millions d'euros en moyenne par an depuis 2015**. Ces subventions d'investissement versées aux communes ont d'ailleurs baissé de près de 25 % l'année de la création de la métropole.

La métropole de Lyon n'a, quant à elle, pris aucun engagement à ce jour de continuer à verser aux communes situées sur son territoire des subventions d'investissement. En 2014, celles-ci s'élevaient à 14 millions d'euros.

Évolution des subventions d'investissement versées par le département aux communes situées hors du territoire de la métropole

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2014/2018
Subventions d'investissement aux communes	31	23,3	21,4	24,3	25	-19,4 %
Évolution annuelle		-24,8%	-8,2%	13,6%	2,9%	

Source : réponse du département du Nouveau Rhône

La réduction des dépenses de fonctionnement du département du Nouveau Rhône a par conséquent reposé en partie sur des **choix politiques de révision de l'ampleur des politiques menées**. En matière de soutien aux communes notamment, alors que le département du Rhône utilisait sa surface géographique et financière pour réaliser une péréquation entre les territoires urbains, périurbains et ruraux, le Nouveau Rhône a réduit ses interventions.

2. Une faible évolution des dépenses métropolitaines de fonctionnement

Les dépenses réelles de fonctionnement de la métropole de Lyon ont faiblement progressé depuis 2015 (+ 1,6 % entre 2015 et 2017). Cette évolution contenue est notamment liée à l'absence de transfert complet des effectifs (cf. *supra*) et à l'absence d'alignement par le haut des régimes indemnitaires des agents.

Évolution des dépenses réelles de fonctionnement de la métropole de Lyon

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	Évolution 2015/2017	Évolution moyenne annuelle
Dépenses réelles de fonctionnement	1 953,5	2 217,3	1 984,0	1,6 %	0,8 %

Source : données DRFiP

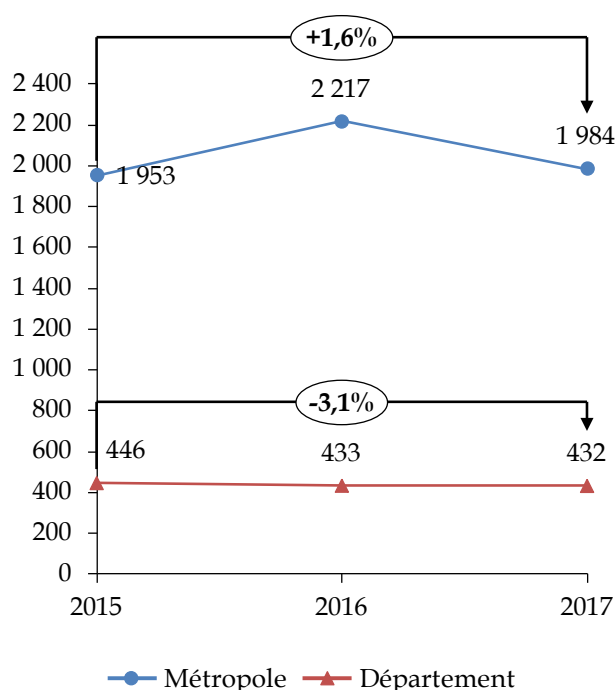
Les mutualisations à ce jour restent limitées : rapprochement des maisons de la métropole et des centres communaux d'action sociale de la ville de Lyon, mise en place de quelques services communs au département et à la métropole (cf. *supra*).

*

À court terme, on observe donc que les dépenses réelles de fonctionnement des deux collectivités ont globalement été contenues depuis la création de la métropole¹.

Évolution des dépenses réelles de fonctionnement des deux collectivités

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la DRFiP

¹ L'année 2016 est atypique compte tenu des flux financiers liés aux transferts de charges.

B. DES RECETTES DYNAMIQUES

1. Un nouveau panier de ressources pour la métropole

L'article L. 3662-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi « MAPTAM » précitée, **définit un nouveau panier de ressources pour la métropole de Lyon**, qui comprend :

- **les ressources des communautés urbaines**, à savoir notamment la part intercommunale de la taxe d'habitation (TH) et des taxes foncières, de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) ;

- **certaines ressources des départements** : les recettes de fonctionnement – fiscales et non fiscales –, parmi lesquelles notamment la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), de la CVAE et des IFER et les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ; la métropole de Lyon perçoit également la part départementale de la taxe de séjour, la taxe départementale sur la consommation finale d'électricité, la taxe spéciale sur les conventions d'assurance et les redevances dues aux départements en raison de l'occupation de leur domaine public ;

- **les taxes, redevances et versements** non prévus par le code général des impôts, **qui sont attribués au secteur communal dans le droit commun**, « dès lors qu'[ils] peuvent être [institués] au profit des établissements publics de coopération intercommunale » : il s'agit par exemple de la redevance d'usage des abattoirs publics, de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité, de la taxe locale sur la publicité extérieure, etc.

Les ressources du département du Nouveau Rhône n'ont en revanche pas évolué dans leur structure, mais ont été territorialisées (cf. *infra*).

2. Des recettes fiscales dynamiques

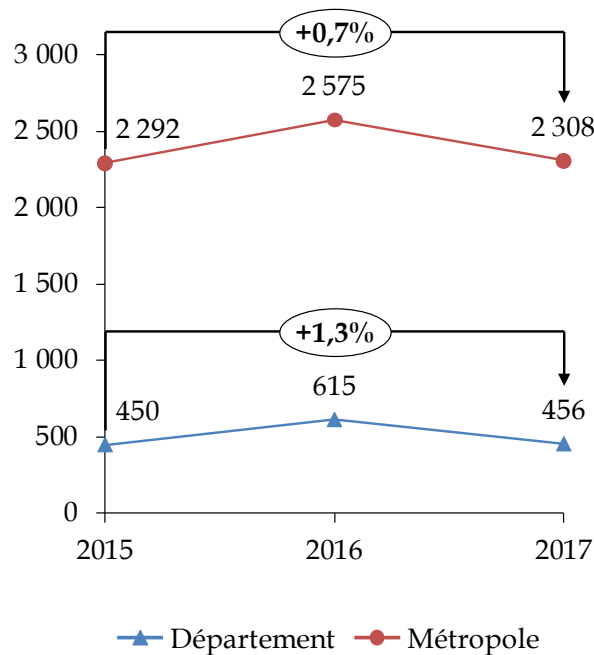
a) Des recettes de fonctionnement en hausse...

Les recettes de fonctionnement de la métropole de Lyon ont progressé de 0,7 % entre 2015 et 2017, soit 15,9 millions d'euros.

Les recettes de fonctionnement du département du Rhône ont augmenté dans des proportions supérieures (+ 1,3 % entre 2015 et 2017, soit 5,9 millions d'euros).

Évolution des recettes réelles de fonctionnement des deux collectivités

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la DRFiP

b) ... tirées par les produits fiscaux

Les recettes de fonctionnement des deux collectivités ont été tirées à la hausse par les produits fiscaux.

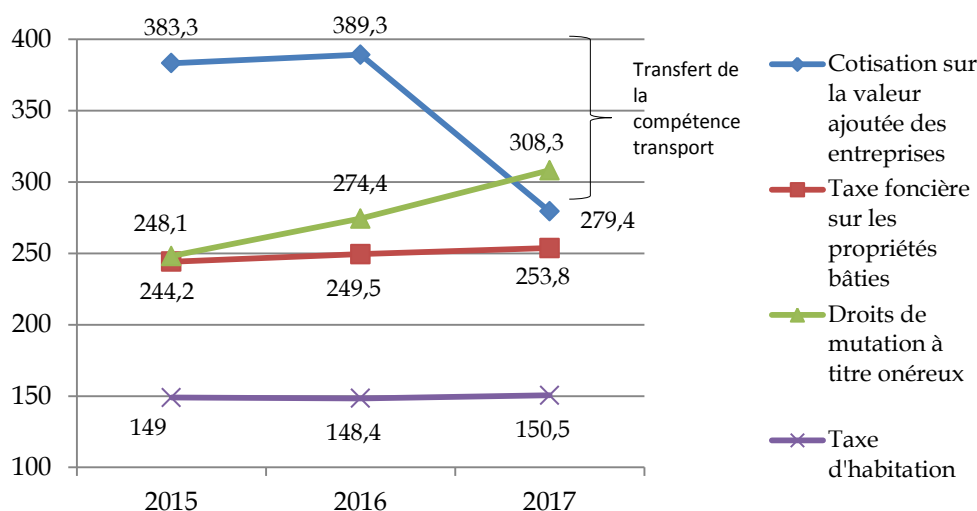
Les recettes fiscales de la métropole ont augmenté de 7 % entre 2015 et 2017, soit 127 millions d'euros¹.

En leur sein, **les recettes liées au développement économique, et plus particulièrement aux politiques immobilières et touristiques, ont été dynamiques** : la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) a progressé de 1,6 % entre 2015 et 2016, la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de 3,9 % entre 2015 et 2017 et les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) de 24,3 % sur la même période.

¹ Source : DRFiP.

Évolution des recettes fiscales sur le territoire de la métropole

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la métropole de Lyon avec retraitements de périmètres géographiques

En dehors de l'année de sa création, où la métropole de Lyon a augmenté les taux de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties de respectivement 0,36 point et 0,55 point, **ce dynamisme résulte de l'augmentation des bases** : + 1 % pour la taxe d'habitation et + 3,9 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties entre 2015 et 2017, soit respectivement 0,5 % et 1,9 % par an en moyenne.

Le taux de DMTO n'a pas été modifié depuis le 1^{er} avril 2014, date à laquelle il avait été fixé au taux plafond de 4,5 % et le taux de CVAE est fixé par la loi.

Évolution des produits de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties sur le territoire de la métropole

(en millions d'euros)

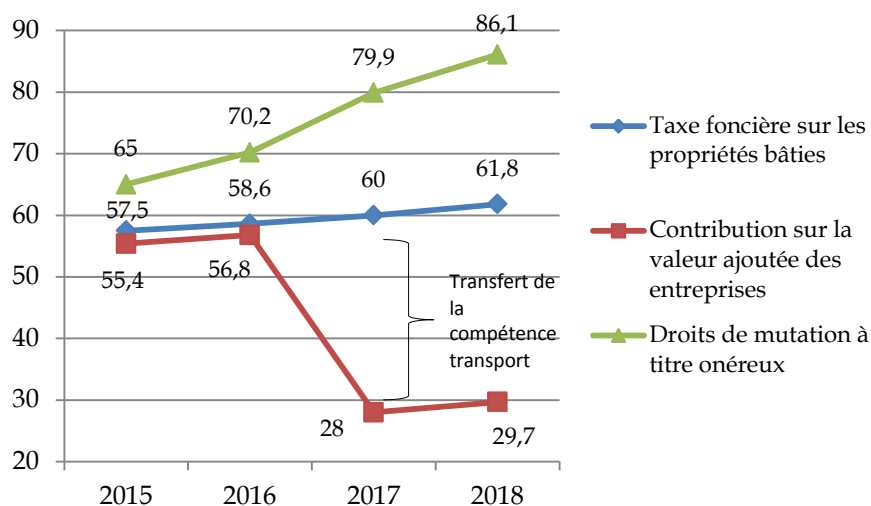
		2014	2015	2016	2017	Évolution 2015/2017	Taux de croissance annuel moyen
TH	Bases	1 874,2	1 958,4	1 949,5	1 977,4	1 %	0,5 %
	Taux	7,25	7,61	7,61	7,61	0 %	0 %
	Produit	135,9	149	148,4	150,5	1 %	0,5 %
TFPB	Bases	2 049,9	2 109	2 154,9	2 191,4	4 %	1,9 %
	Taux	11,03	11,58	11,58	11,58	0 %	0 %
	Produit	226,1	244,2	249,5	253,8	4 %	1,9 %

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la métropole de Lyon

Les recettes fiscales du Nouveau Rhône ont, elles aussi, été dynamiques depuis 2015, dans des proportions similaires à celles observables sur le territoire métropolitain.

Évolution des recettes fiscales sur le territoire du Nouveau Rhône

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des données du département du Nouveau Rhône

Le produit de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) a augmenté de 2,5 % entre 2015 et 2016, le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) a progressé de 4,3 % entre 2015 et 2017 et le produit de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) a progressé de 22,9 % sur la même période. Ce dynamisme résulte de la progression des bases, le taux de TFPB étant resté stable sur la période (11,03 %) et le taux de DMTO n'ayant pas été modifié depuis 2014.

Évolution des produits fiscaux des deux collectivités

	Métropole de Lyon			Nouveau Rhône		
	évolution 2015-2017 (%)	évolution 2015-2017 (en millions d'euros)	évolution annuelle moyenne	évolution 2015-2017 (%)	évolution 2015-2017 (en millions d'euros)	évolution annuelle moyenne
TFPB	3,9 %	9,6	1,9 %	4,3 %	2,5	2,2 %
DMTO	24,3 %	60,2	11,5 %	22,9 %	14,9	10,9 %
TOTAL	+ 14,2 %	69,8	4,7 %	+ 14,2 %	17,4	6,9 %
CVAE	1,6 % (entre 2015 et 2016)*	6,0	1,6 %*	+ 2,5 % (entre 2015 et 2016)*	1,4	+ 2,5 %*

Source : données transmises par le département du Nouveau Rhône, la métropole de Lyon et la DRFiP

* Le taux de croissance annuel de la CVAE n'est calculé qu'entre 2015 et 2016 compte tenu du transfert de 25 points de CVAE à la région en 2017.

Le territoire du Nouveau Rhône a donc pour particularité d'être particulièrement dynamique fiscalement, en raison notamment de la présence de zones d'activité économique très importantes (cf. *infra*).

C. DES NIVEAUX DE CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT EN HAUSSE

Outre la territorialisation des ressources fiscales directement liées au territoire, une répartition des ressources et des charges transférées par le département à la métropole a été prévue, dans le cadre de la commission locale d'évaluation des charges et des ressources transférées (CLECRT).

Ainsi, la loi MAPTAM assignait trois missions à la CLECRT :

- **établir un protocole général financier** entre la communauté urbaine de Lyon et le département du Rhône **précisant les conditions de répartition**, entre les cocontractants, **de l'actif et du passif préexistants du département du Rhône, les formules d'amortissement des investissements, la valorisation des engagements hors bilan transférés et les procédures comptables de transfert de l'actif et du passif** consécutives à la création de la métropole de Lyon¹ ;

- **procéder à l'évaluation de la répartition entre la métropole de Lyon et le département du Rhône des charges et produits** figurant dans les comptes administratifs du département du Rhône, afin de **déterminer le montant de la dotation de compensation métropolitaine**² ;

- **établir un rapport permettant d'analyser et de justifier les écarts entre les prévisions de territorialisation des recettes et des charges et les résultats concrets** notamment retracés au premier compte administratif de

¹ Article L. 3662-3 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 3663-3 du code général des collectivités territoriales.

chacune des deux nouvelles collectivités et **proposer, le cas échéant, de corriger le montant de la dotation de compensation métropolitaine**¹.

C'est donc sur la base des travaux de la CLECRT qu'ont été définies les relations financières entre la métropole de Lyon et le Nouveau Rhône.

1. Des charges et des produits territorialisés

La territorialisation de l'ensemble des recettes et des charges de l'ancien département du Rhône retracées dans le compte administratif de l'année 2013 a été effectuée par la CLECRT selon la clé suivante :

- s'agissant des charges, 73,2 % pour la métropole et 26,8 % pour le Nouveau Rhône ;

- s'agissant des produits, 78,1 % pour la métropole et 21,9 % pour le Nouveau Rhône.

Répartition des charges et des produits de l'ancien département du Rhône retenue par la CLECRT

(en euros)

	Compte administratif 2013	Métropole de Lyon	Nouveau Rhône
Charges	1 409 820 774	1 032 610 146	377 210 628
Ventilation des charges	100,00 %	73,24 %	26,76 %
Produits	1 583 261 401	1 236 723 797	346 537 604
Ventilation des produits	100,00 %	78,11 %	21,89 %

Source : avis de la CLECRT du 9 décembre 2014

¹ Article L. 3663-8 du code général des collectivités territoriales.

2. Une résolution de la question des emprunts structurés et de certains engagements hors bilan de l'ancien département du Rhône

a) Un règlement de la question de la dette et des emprunts structurés souscrits par le département du Rhône

La création de la métropole de Lyon a permis un règlement opportun de la question de la dette et des emprunts structurés à risque souscrits par l'ancien département du Rhône.

S'agissant de la question de la dette du département du Rhône, le protocole financier général du 19 décembre 2014 prévoyait une clé de répartition correspondant à la « *territorialisation des dépenses d'investissement réalisées par le département sur chacun des deux territoires au cours des exercices 2009 à 2013, nettes des recettes propres d'investissement perçues* »¹, soit 65 % pour la métropole et 35 % pour le Nouveau Rhône.

Des modalités spécifiques ont cependant été prévues pour les emprunts structurés à risque souscrits par l'ancien département du Rhône, dont l'encours s'élevait à 226 millions d'euros en 2015.

En effet, pour améliorer les chances des collectivités territoriales qui avaient engagé une procédure contentieuse pour les trois contrats en cause, **cette dette a été « mutualisée » entre les deux collectivités.**

Deux contrats ont ainsi été transférés à la métropole (n^{os} 678 et 681) et un contrat a été conservé par le conseil départemental (n^o 701-3).

¹ Communauté urbaine du Grand Lyon, délibération n^o 2014-0461 du 15 décembre 2014.

Les emprunts structurés à risque souscrits par l'ancien département du Rhône

Les trois contrats à risque souscrits par l'ancien département du Rhône sont classés 6F selon la charte Gissler, catégorie qui regroupe les emprunts les plus sensibles. Leur formule de calcul de taux est, en effet, indexée sur la parité euro/franc suisse (CHF) pour deux d'entre eux et sur l'écart entre €/CHF et €/dollar pour le dernier.

Ils présentent les principales caractéristiques suivantes :

Identification et titulaire du prêt	Échéances Date de fin	Capital restant dû au 01/06/2016	Détermination du taux d'intérêt
678 : Métropole de Lyon (MIN502630EUR)	Annuelles Décembre 2031	63 696 482,35 €	Si parité EUR/CHF \geq 1,40 alors EURIBOR 12 MOIS - 0,80 % sinon EURIBOR 12 MOIS - 0,80 % + 50,00 % x (1,40 / parité EUR/CHF - 1,00)
681 : Métropole de Lyon (MPH502635EUR)	Trimestrielles Juin 2032	70 474 005,04 €	Si parité EUR/CHF \geq parité EUR/USD alors taux de 3,34 % sinon 4,34 % + 29,00 % x (par. EUR/USD - par. EUR/CHF)
701-3 : Département du Rhône	Annuelles Décembre 2032	82 546 218,75 €	Si EUR/CHF \geq 1,45 alors taux de 3,60 % sinon 4,60 % + 50,00 % x 1,45 / parité EUR/CHF - 1,00)

En janvier 2015, la Banque nationale suisse a décidé de ne plus intervenir sur les marchés pour maintenir la parité €/CHF à 1,20. Le coût du portage des trois emprunts toxiques est alors devenu particulièrement pénalisant. Ainsi, les taux applicables sur les trois contrats, respectivement évalués à 3,34 %, 7,86 % et 5,50 % au 1^{er} janvier 2015, passent à 5,36 %, 13,14 % et 20,77 % en 2016 (évaluation au 20 avril 2016). L'appréciation du franc suisse a significativement augmenté la charge des intérêts, entamant l'autofinancement de la métropole, et sa volatilité, conduisant à des variations importantes et imprévisibles.

Source : Conseil métropolitain, délibération n° 2016-1225 du 30 mai 2016

Néanmoins, le protocole financier de 2014 prévoyait des remboursements annuels entre les deux collectivités afin de respecter la clé 65/35 définie par la CLECRT.

Les deux collectivités ont en outre sollicité l'aide du fonds de soutien aux emprunts à risque mis en place par l'article 92 de la loi de finances pour 2014¹.

D'après les informations communiquées par la direction générale des finances publiques (DGFIP) à vos rapporteurs spéciaux, au total, **228,1 millions d'euros d'aides ont été notifiés à la métropole et au département, correspondant à plus de 53 % du montant des indemnités de remboursement anticipé (IRA).**

Ce taux est significativement supérieur à la moyenne nationale (29,24 % des IRA pour l'ensemble des collectivités bénéficiaires et 26,17 % des IRA pour les seuls départements).

**Aides apportées par le fonds de soutien aux emprunts à risque
au Nouveau Rhône et à la métropole de Lyon**
(en millions d'euros)

		Encours de dette (en 2015)	Indemnité de remboursement anticipé (IRA)	Aide notifiée	Aide versée	Taux d'aide notifiée par rapport à l'IRA (en pourcentage)
Nouveau Rhône	Emprunt EUR/CHF	85,59	213,16	127,11	29,33	59,6 %
Métropole de Lyon	Emprunt EUR/CHF	65,89	125,62	67,07	15,48	53,4 %
	Emprunt USD/CHF	74,29	89,98	33,93	7,83	37,7 %
	<i>Total métropole de Lyon</i>	<i>140,18</i>	<i>215,60</i>	<i>101,00</i>	<i>23,31</i>	<i>46,8 %</i>
Total		225,77	428,76	228,10	52,64	53,2 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après des données de la direction générale des finances publiques

À la suite de la sécurisation de ces emprunts structurés intervenue au printemps 2016, qui sont désormais entièrement à taux fixes pour leur durée résiduelle, et de la fin de la procédure contentieuse, qui constituait la contrepartie de l'acceptation de l'aide du fonds de soutien aux emprunts à risque², **le département et la métropole sont convenus de mettre un terme à la mutualisation de ces emprunts et de procéder à leur scission selon la clé de répartition prévue par la CLECRT**, cette solution permettant d'améliorer la lisibilité de leurs comptes.

¹ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

² L'article 2 du décret n° 2014-444 du 29 avril 2014 relatif au fonds de soutien aux collectivités territoriales et à certains établissements publics ayant souscrit des contrats de prêt ou des contrats financiers structurés à risque prévoyant que chaque demande d'aide devait « comporter un projet de transaction au sens de l'article 2044 du code civil conclue avec l'établissement de crédit, portant sur les contrats faisant l'objet de la demande d'aide ».

À cette fin, un avenant au protocole de 2014 a été signé par délibérations concordantes du département du Rhône¹ et de la métropole de Lyon² qui :

- prend acte de la sécurisation de la dette « mutualisée » et de la répartition de l'encours selon la clé fixée par la CLECRT ;

- prévoit la mutualisation des aides du fonds de soutien, qui continuent d'être versées à la collectivité qui portait l'emprunt au moment de son refinancement, selon cette même clé.

Comme l'ont rappelé certaines personnes entendues par vos rapporteurs spéciaux, cette solution a donc permis de « lever "l'épée de Damoclès" qui pesait sur le département du Rhône », celui-ci n'ayant certainement pas été en mesure d'obtenir les meilleures conditions pour sortir de ces emprunts structurés, dont le coût s'élevait à plus de 400 millions d'euros.

Au total, la création de la métropole de Lyon s'est logiquement traduite par une augmentation significative de l'encours de dette de la métropole (+ 22,1 %) et une diminution de l'endettement du Nouveau Rhône (- 51,9 %) entre 2014 et 2015. Cependant, l'évolution des ratios d'endettement témoigne, malgré des années 2015 et 2016 troublées par des flux financiers ponctuels entre les deux collectivités, de la bonne santé financière des deux collectivités, la métropole de Lyon connaissant néanmoins une situation encore plus favorable.

Ratios d'endettement du Nouveau Rhône et de la métropole de Lyon

(en millions d'euros)

	Nouveau Rhône				Métropole de Lyon			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Recettes réelles de fonctionnement (RRF)	1 585	450	615	456	1 024	2 292	2 575	2 308
Épargne brute	172	28	60	57	263	339	357	324
Encours de dette	868	417	423	423	1 221	1 839	1 832	1 841
Capacité de désendettement (en années)	5	14,9	7	7,4	4,6	5,4	5,1	5,7

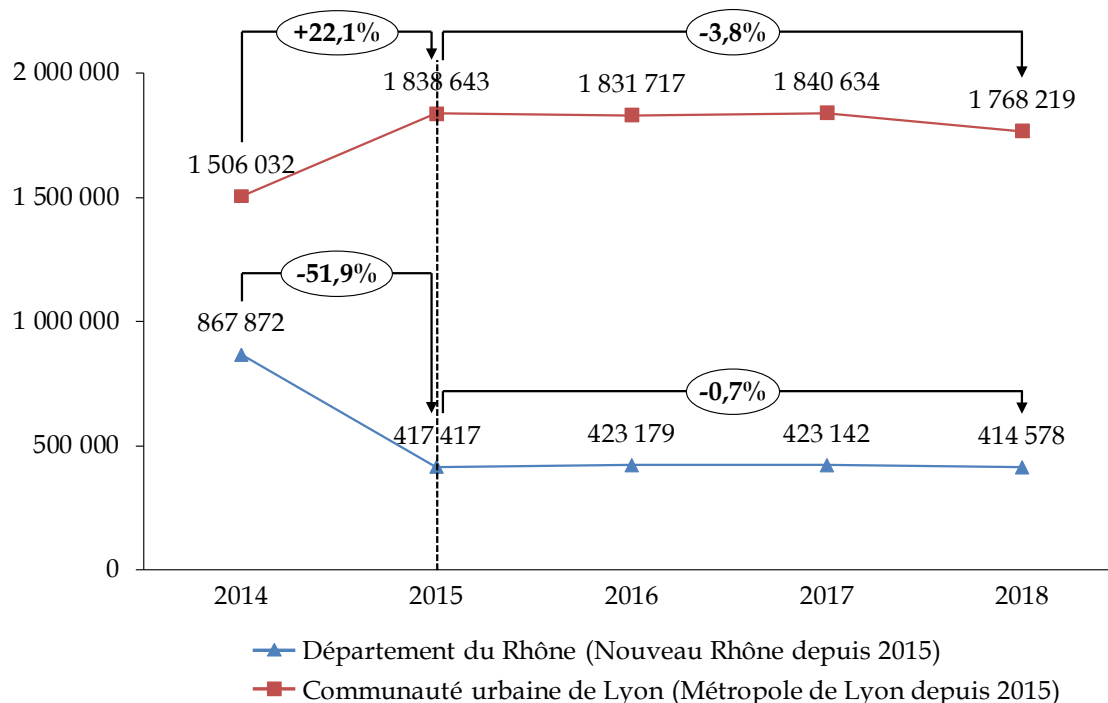
Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la DRFiP

¹ Délibération du 15 décembre 2017.

² Délibération du 20 décembre 2017.

Évolution de l'encours total de dette du Nouveau Rhône et de la métropole de Lyon

(au 31 décembre, en milliers d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la DRFiP

b) Des engagements hors bilan particuliers estimés à près de 18 millions d'euros et transférés à plus de 93 % à la métropole

La loi¹ a prévu que **les charges prises en compte par la CLECRT peuvent être augmentées de la valorisation des engagements hors bilan transférés par le département à la métropole de Lyon**, cette possibilité visant à « *permettre de tenir compte d'engagements financiers importants, susceptibles de modifier de façon significative l'équilibre du budget départemental tel que retracés par ses comptes administratifs jusqu'en 2014* »².

La CLECRT a retenu **deux engagements hors bilan particuliers** : le **musée des Confluences**, dont l'engagement a été valorisé à 11,9 millions d'euros, et **Rhôneexpress**³, valorisé à 6 millions d'euros.

Ces engagements hors bilan ont été répartis selon la clé figurant dans le tableau ci-après. **Près de 93 % d'entre eux ont été transférés à la métropole, permettant de réduire d'autant la charge pesant sur le Nouveau Rhône.**

¹ Article L. 3663-4 du code général des collectivités territoriales.

² Communauté urbaine du Grand Lyon, délibération n° 2014-0461 du 15 décembre 2014.

³ Tramway reliant le centre-ville de Lyon à l'aéroport Lyon Saint Exupéry.

**Répartition des engagements hors bilan particuliers
de l'ancien département du Rhône**

(en euros)

	Compte administratif 2013	Métropole de Lyon	Nouveau Rhône
Musée des Confluences	11 900 000	10 710 000	1 190 000
Rhôneexpress	6 000 000	6 000 000	
Total	17 900 000	16 710 000	1 190 000

Source : protocole financier général du 19 décembre 2014

3. Un traitement *ad hoc* des compensations

Contrairement aux règles classiques de compensation de charges, qui se traduisent, en cas de solde positif pour la collectivité « attributaire », par le versement d'une « attribution de compensation » à la collectivité « cédante », **la loi a prévu le versement d'une « dotation de compensation métropolitaine » (DCM), dont l'objectif n'est pas d'assurer une stricte compensation des charges transférées mais de garantir, à la date de la création de la métropole de Lyon, l'égalité des taux d'épargne théoriques du département du Nouveau Rhône et de la métropole de Lyon pour la part départementale qui lui a été transférée.**

**Modalités de calcul des capacités d'autofinancement nettes théoriques
de la métropole de Lyon et du département du Rhône après scission**

(en euros)

	Compte administratif 2013	Métropole de Lyon		Nouveau Rhône	
		Hors dotation de compensation métropolitaine	Avec dotation de compensation métropolitaine	Hors dotation de compensation métropolitaine	Avec dotation de compensation métropolitaine
Produits de fonctionnement (hors SWAP)	1 583 261 401	1 236 723 797	1 236 723 797	346 537 604	346 537 604
Dotation de compensation métropolitaine					75 012 847
Total produits de fonctionnement	1 658 274 248	1 236 723 797	1 236 723 797	346 537 604	421 550 451
Charges de fonctionnement (hors intérêts)	1 389 996 778	1 012 786 150	1 012 786 150	377 210 628	377 210 628
Sytral	19 823 996	19 823 996	19 823 996		
Engagements hors bilan Musée des Confluences	11 900 000	10 710 000	10 710 000	1 190 000	1 190 000
Engagements hors bilan Rhônexpress	6 000 000	6 000 000	6 000 000		
Dotation de compensation métropolitaine			75 012 847		
Total charges de fonctionnement hors intérêts et provision	1 502 733 621	1 049 320 146	1 124 332 993	378 400 628	378 400 628
Annuités	36 677 507	23 743 916	23 743 916	12 933 591	12 933 591
CAF nette hors éléments exceptionnels	118 863 120	163 659 735	88 646 888	- 44 796 615	30 216 232
Taux de CAF (en %)	7,17 %	13,23 %	7,17 %	- 12,93 %	7,17 %

Source : Avis motivé de la commission locale chargée de l'évolution des charges et des ressources transférées du département du Rhône du 9 décembre 2014

Initialement fixé par un arrêté du 19 décembre 2014¹ à **75,013 millions d'euros**, le montant de cette dotation a été revu à **72,304 millions d'euros** par un arrêté du 16 novembre 2016².

¹ Arrêté du 19 décembre 2014 fixant le montant de la dotation de compensation métropolitaine versé par la métropole de Lyon au département du Rhône.

² Arrêté du 16 novembre 2016 fixant le montant définitif de la dotation de compensation métropolitaine versé par la métropole de Lyon au département du Rhône.

4. Une amélioration de la capacité d'autofinancement des deux collectivités territoriales depuis 2015

Comme l'a rappelé le directeur régional des finances publiques de la région Auvergne-Rhône-Alpes lors de son audition, **la métropolisation a permis au département de « retrouver ses niveaux naturels d'épargne par rapport aux autres départements ».**

Selon les données communiquées par la direction régionale des finances publiques Auvergne-Rhône-Alpes, **le dynamisme des recettes et l'effort en dépenses de ces deux collectivités territoriales se sont traduits par une hausse de leur épargne.**

La CAF brute du département du Nouveau Rhône a ainsi progressé de 162 % entre 2015 et 2018, passant de 28 millions d'euros à 73,3 millions d'euros. Le taux de CAF par rapport aux recettes réelles de fonctionnement du Nouveau Rhône est en outre passé de 6,2 % en 2015 à 16,7 % en 2018. Sa CAF brute par habitant (135 euros en 2017) apparaît enfin supérieure à celle de la strate de comparaison¹ (122 euros).

Évolution de la CAF brute du Nouveau Rhône et de la métropole de Lyon

(en milliers d'euros)

		2014	2015	2016	2017	2018
Nouveau Rhône (département du Rhône avant 2015)	CAF	172 100	27 989	59 898	57 123	73 343
	Taux de CAF	10,9 %	6,2 %	9,7 %	12,5 %	16,7 %
Métropole de Lyon (Communauté urbaine de Lyon avant 2015)	CAF	263 149	338 955	357 244	324 361	441 136
	Taux de CAF	25,7 %	14,8 %	13,9 %	14,1 %	18,4 %

Source : direction régionale des finances publiques Auvergne-Rhône-Alpes

La métropole de Lyon affiche également une CAF brute en hausse significative, de + 30,15 % entre 2015 et 2018. Une augmentation du taux de CAF brute par rapport aux recettes réelles de fonctionnement peut en outre être constatée (18,4 % en 2018 contre 14,8 % en 2015).

Si, depuis 2015, le taux de CAF de la métropole de Lyon est en-deçà de celui affiché par la communauté urbaine de Lyon en 2014, il demeure néanmoins nettement supérieur à la moyenne des départements (11,7 % en 2017).

¹ Départements de 250 000 à 499 999 habitants.

*

En définitive, les modalités de répartition des produits et des charges, de l'actif et du passif de l'ancien département du Rhône ont donc permis **une forme de mutualisation financière qui a permis de conserver, sur le territoire, deux collectivités territoriales dynamiques.**

TROISIÈME PARTIE LA MÉTROPOLE DE LYON, UN MODÈLE ENCORE AMENÉ À ÉVOLUER ?

I. DES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES ENCORE EN SUSPENS

En 2014, pour l'élection des conseillers communautaires de la communauté urbaine de Lyon, les sièges étaient répartis entre les communes en fonction de leur population, tout en garantissant un siège à chaque commune¹. Par conséquent, **à ce jour, les élus siégeant au Conseil de la métropole de Lyon représentent les 59 communes du territoire.**

En 2020, lors du prochain renouvellement général des conseillers municipaux, **les conseillers métropolitains seront désormais élus au suffrage universel direct**². Ainsi, il est prévu que les 166 « *conseillers métropolitains de Lyon sont élus dans chacune des circonscriptions métropolitaines au scrutin de liste à deux tours sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation* »³.

Dans la mesure où, d'une part, il n'y aura plus de fléchage mais un scrutin par liste et où, d'autre part, dans certaines circonscriptions, le nombre d'élus est inférieur au nombre de communes⁴, certaines d'entre elles ne seront plus représentées au sein du conseil métropolitain.

Plus généralement, les relations entre la métropole et ses communes membres devraient encore évoluer.

Le pacte de cohérence métropolitain 2015-2020⁵ a fixé un cadre et des modalités d'exercice des compétences entre la métropole et les communes situées sur son territoire. En particulier, s'agissant de la gouvernance de la métropole, une place a été faite aux communes grâce à une conférence métropolitaine des maires : réunie une à deux fois par an, elle rassemble la métropole et tous les maires, pour évoquer des sujets d'intérêt métropolitain. En outre, neuf conférences territoriales des maires (correspondant aux bassins de vie) permettent à la métropole de consulter les maires quant à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques de la métropole.

Toutefois, certains maires critiquent le fonctionnement de ces instances et appellent à une réelle coordination de la métropole et de ses

¹ Cf. Article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales.

² Ordonnance n° 2014-1539 du 19 décembre 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon.

³ Art. L. 224-3 du code électoral.

⁴ C'est par exemple le cas pour la circonscription métropolitaine Val de Saône, à qui sont attribués 10 sièges et qui compte 25 communes

⁵ Adopté par le Conseil de la métropole le 10 décembre 2015.

communes membres, s’agissant de la mise en œuvre des politiques publiques, mais aussi de leur financement.

II. UNE MODIFICATION DU DÉCOUPAGE TERRITORIAL SUSCEPTIBLE DE PORTER ATTEINTE À LA VIABILITÉ DU NOUVEAU RHÔNE

Les deux collectivités ont choisi de laisser le territoire de la communauté de communes de l’est lyonnais (CCEL), limitrophe de la métropole de Lyon et marqué par l’implantation de l’aéroport Saint Exupéry, en dehors de la métropole.

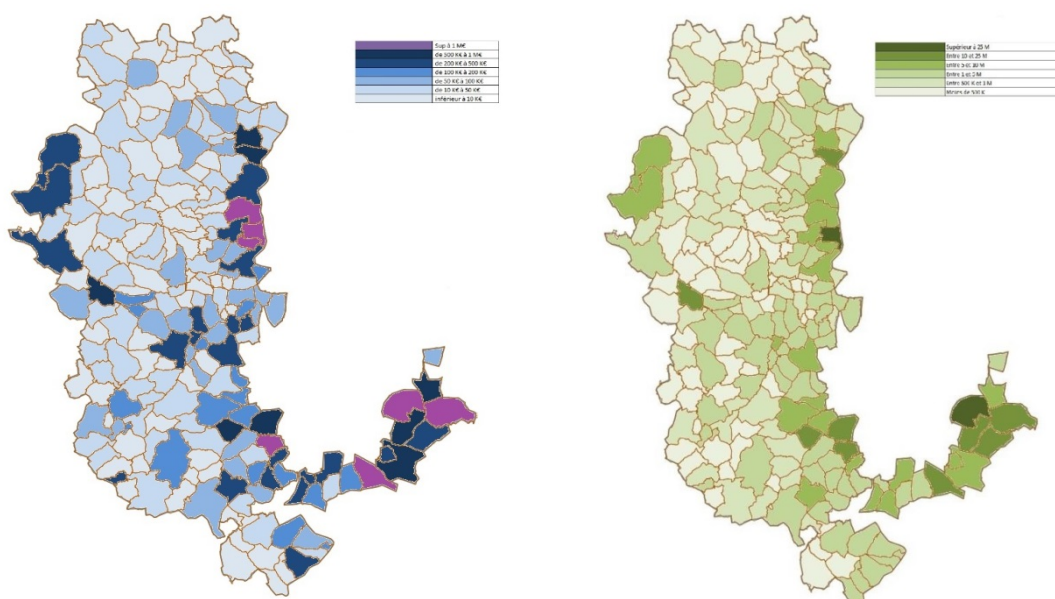
Le dynamisme et l’attractivité économiques de ce territoire bénéficient donc au département du Nouveau Rhône, qui en tire une part importante de ses recettes fiscales : 18,5 % des recettes fiscales du Nouveau Rhône proviennent de cet EPCI alors que sa population ne représente que 9 % de la population du département.

Part des recettes fiscales du Nouveau Rhône perçues sur le territoire de la CCEL

	Population	TFPB	CVAE	IFER	Total produits fiscaux
CCEL	9,0%	17,1%	21,4%	13,7%	18,5%

Source : données de la DRFiP

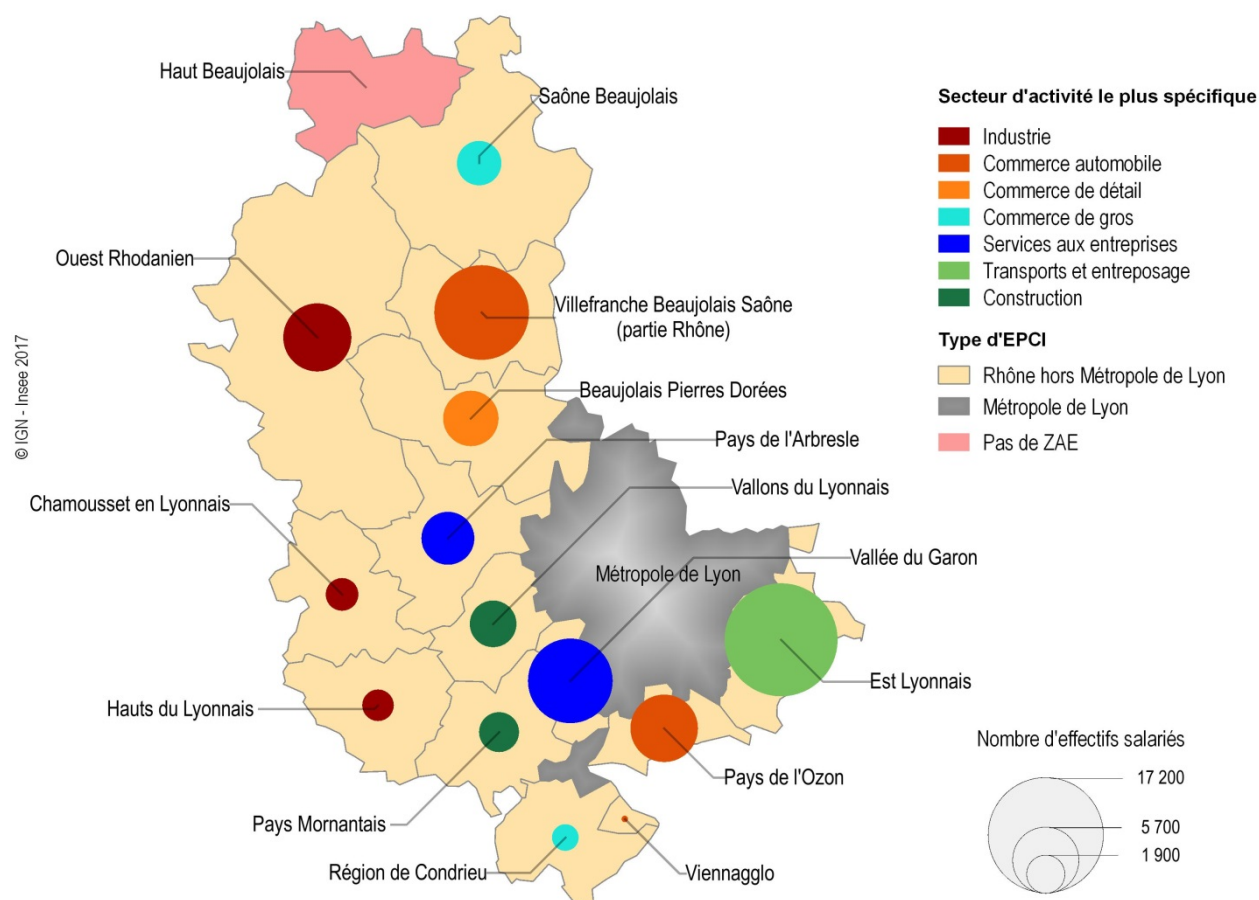
Répartition des bases nettes de TFPB par commune en 2016 (à droite) et du produit de CVAE en 2018 (à gauche)



Source : réponse du Nouveau Rhône

Ce dynamisme est notamment lié à la spécialisation de la communauté de communes, dès le début des années 1970, dans les activités de transport et d'entreposage, en lien avec la présence d'infrastructures autoroutières, qui se sont développées autour de l'aéroport de Saint Exupéry, qui constitue le deuxième aéroport français par le trafic passagers et le troisième en fret (hors aéroports parisiens).

Implantation des zones d'activité économique dans le Rhône



Source : INSEE - Clap 2014 établissements

La soutenabilité financière du département du Rhône repose donc en partie sur le dynamisme fiscal de certaines zones du territoire, et en particulier l'est lyonnais. **La remise en cause du découpage géographique du Rhône, à travers une éventuelle absorption de la CCEL au sein de la métropole, remettrait en cause l'équilibre trouvé lors de la création de la métropole.**

Cette particularité géographique, qui assure des recettes dynamiques au département du Rhône, est un élément essentiel de l'accord trouvé en 2014. Il contribue à la viabilité de deux collectivités distinctes, et **rend de ce fait l'expérience lyonnaise difficilement exportable**, tant ces caractéristiques économiques et géographiques sont propres au territoire.

III. DES RECETTES DE DMTO FLUCTUANTES : UN RISQUE MODÉRÉ SUR LONGUE PÉRIODE

Au cours des auditions, il a été indiqué à plusieurs reprises que la viabilité des deux collectivités dépendait notamment du dynamisme de leurs recettes.

Or, comme le montre le graphique ci-après, **les recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) peuvent connaître d'importantes fluctuations.**

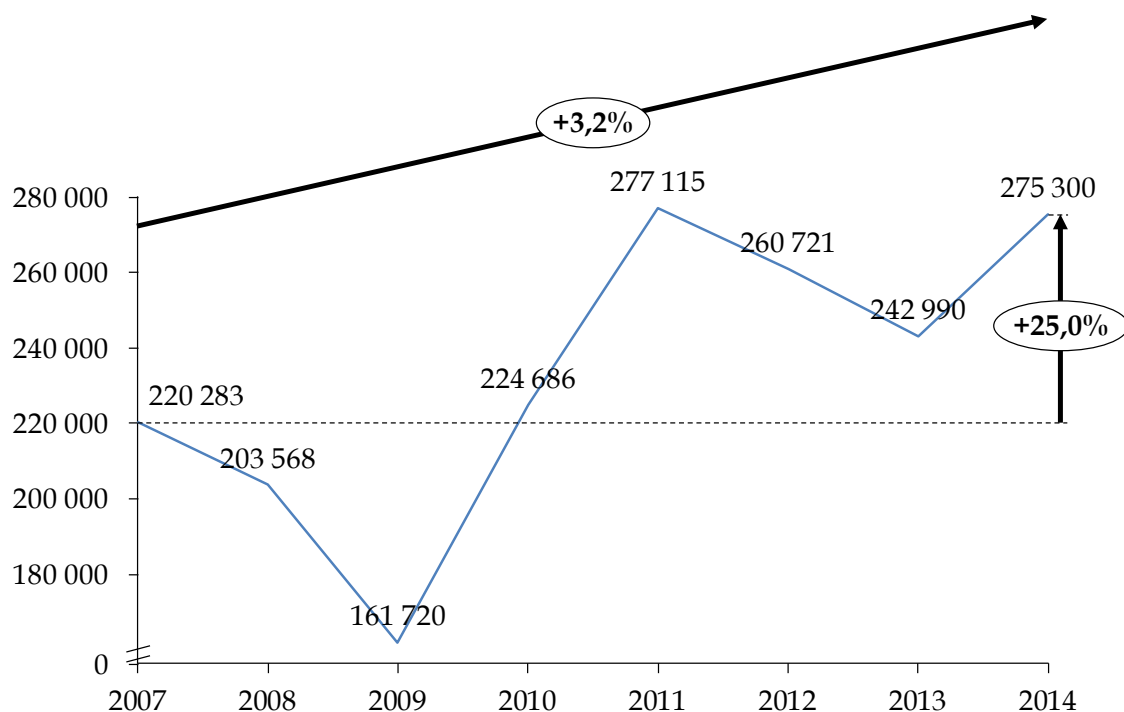
Entre 2007 et 2014, les recettes de DMTO de l'ancien département du Rhône sont ainsi passées de 220,3 millions d'euros en 2007 et 161,7 millions d'euros en 2009 et de 277,1 millions d'euros en 2011 à 243 millions d'euros en 2013.

Cette situation a pu être présentée par certains interlocuteurs comme **un point de vigilance s'agissant de la situation financière du Nouveau Rhône**, alors que **le montant de la dotation de compensation métropolitaine qui lui est versée par la métropole est figé pour l'avenir**. La dotation de compensation métropolitaine constitue donc à la fois **une garantie de ressources pour le département mais également une recette dont le montant est appelé à diminuer en volume**, du fait de l'inflation.

Néanmoins, comme le montre le graphique ci-après, **entre 2007 et 2014, le taux de croissance annuelle moyen des DMTO a atteint 3,2 %, correspondant à une augmentation de la recette de 25 % sur la période.**

Évolution du produit des droits de mutation à titre onéreux de l'ancien département du Rhône

(en milliers d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la DRFiP

Par ailleurs, comme le montre le tableau ci-après, **la part des DMTO dans les recettes de fonctionnement du Nouveau Rhône ne semble pas singulière par rapport à la situation des autres départements.**

Part des DMTO dans les recettes de fonctionnement du Nouveau Rhône et de l'ensemble des départements

(en pourcentage)

	2015	2016	2017
Nouveau Rhône	14,44%	11,42%	17,52%
Ensemble des départements	13,48%	14,45%	16,89%

Source : commission des finances du Sénat, d'après des données DRFiP Auvergne-Rhône-Alpes

En définitive, si le risque d'une diminution d'une recette importante pour le Nouveau Rhône ne peut pas être écarté à court terme, sur plus longue période, la croissance des DMTO apparaît positive et soutenue, permettant, sous réserve du maintien de l'équilibre territorial décrit précédemment, de garantir sa viabilité financière.

Une reproductibilité limitée du « modèle »

Le « modèle » lyonnais repose sur des caractéristiques locales très particulières :

- la concordance de la volonté politique des deux exécutifs ;
- le dynamisme économique du territoire départemental non métropolitain ;
- des règles *ad hoc* de transferts de ressources et de charges.

La reproduction de ce « modèle » sur d'autres territoires nécessiterait par conséquent notamment de s'assurer que :

- le développement économique du territoire départemental non métropolitain soit suffisant pour lui assurer des ressources fiscales dynamiques ;
- les charges, notamment en matière sociale, ne soient pas essentiellement concentrées sur le territoire départemental non métropolitain, pour permettre au département dont l'assise financière serait réduite de les assumer ;
- la disparition du département sur le territoire métropolitain ne se traduise pas par une diminution de la redistribution financière aux tiers (communes, associations, etc.) à travers, par exemple, une baisse voire une disparition des subventions d'investissement versées au titre de la solidarité territoriale.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 10 avril 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a entendu une communication de MM. Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux, sur les conséquences financières et fiscales de la création de la métropole de Lyon.

M. Vincent Éblé, président. – Nous entendons ce matin une communication des rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », Charles Guené et Claude Raynal, sur les conséquences financières et fiscales de la création de la métropole de Lyon. Alors que de tels projets de rapprochement de métropoles avec leurs départements étaient envisagés, il paraissait intéressant d’affiner notre diagnostic sur ce sujet.

M. Charles Guené, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». – Créée en 2015, la métropole de Lyon est une collectivité territoriale « à statut particulier » : elle est issue de la fusion du département du Rhône et de la communauté urbaine de Lyon. Par conséquent, sur son territoire, la métropole de Lyon exerce non seulement les compétences habituellement dévolues à l’intercommunalité, mais aussi celles traditionnellement exercées par le département.

Ce projet a été justifié par la volonté, partagée par les deux exécutifs locaux, de rendre « *l’action publique plus efficace, plus rapide et plus cohérente dans la vie quotidienne* » des habitants, en supprimant un niveau de collectivité sur le territoire de la métropole de Lyon.

La création de la métropole de Lyon, collectivité *sui generis*, n’a tout d’abord été possible qu’en raison des caractéristiques sociodémographiques des deux collectivités. En effet, si la superficie du département du Nouveau Rhône a été réduite de 16 %, sa population demeure relativement importante. Avec plus de 450 000 habitants en 2016, il se classait ainsi à la 54^e place des départements les plus peuplés, soit en milieu de classement, derrière les Pyrénées-Orientales et devant la Vienne. La métropole de Lyon comptait quant à elle près de 1,4 million d’habitants en 2016, ce qui la plaçait à la 10^e place des départements les plus peuplés.

Ces deux territoires jouissent en outre d’une démographie dynamique. Entre 2006 et 2016, la population de ce qui est devenu le département du Nouveau Rhône a ainsi crû de près de 11 % et celle de la métropole de Lyon de près de 10 %.

Enfin, les indicateurs sociaux de ces deux collectivités sont favorables, avec une population jeune et diplômée, des revenus médians supérieurs à la moyenne nationale et des niveaux de chômage inférieurs au taux national.

Au-delà de la question sociodémographique, la métropole de Lyon n'a pu voir le jour qu'en raison d'une volonté politique concordante des deux exécutifs locaux. Au cours du déplacement que nous avons effectué à Lyon, tous nos interlocuteurs ont mis en avant ce point, certains d'entre eux regrettant d'ailleurs le manque de consultation des autres élus locaux en amont. Pour reprendre les mots d'un magistrat de la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, les deux exécutifs locaux étaient animés par une « *volonté de faire et de faire vite* ». La création de la métropole n'aura ainsi pris qu'un peu plus de deux ans alors que les difficultés techniques et les sujets de désaccord étaient potentiellement nombreux.

Il est encore tôt pour tirer des enseignements globaux et robustes de cette expérience locale. Comme nous l'a dit le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, Pascal Mailhos, sa mise en œuvre, encore « *inachevée* », sera « *longue* ». Des transferts de personnel sont encore en cours et les modalités d'organisation des services des deux collectivités sont encore vouées à évoluer.

Par ailleurs, l'appropriation par la métropole de ses nouvelles compétences, sociales notamment, est progressive. Les choix historiques effectués par le département du Rhône, en matière d'implantation des établissements pour les personnes âgées ou handicapées par exemple, influent sur les politiques menées par les deux collectivités : la question de la réserve foncière est, à ce titre, centrale. La ligne de partage des compétences entre les deux collectivités n'est par ailleurs pas encore bien comprise par les usagers et les partenaires.

En termes financiers, la création de la métropole de Lyon a eu, à court terme, des effets variables sur les deux collectivités : la masse salariale de la métropole a augmenté moins rapidement qu'envisagé en raison d'un nombre de transferts d'agents moins important que celui qui avait été prévu par la commission locale d'évaluation des charges et des ressources transférées. La métropole en a tiré un gain immédiat de plus de 70 millions d'euros par rapport à ses prévisions initiales. Dans le département du Nouveau Rhône en revanche, la masse salariale a augmenté plus rapidement que prévu compte tenu du changement de structure des effectifs induit par les transferts. En effet, la proportion des agents de la filière technique, dont les niveaux de rémunération étaient relativement plus élevés, a progressé et l'âge moyen des personnels a augmenté. Ces deux effets de structure ont tiré à la hausse le coût moyen d'un poste, de 43 700 euros en janvier 2014 à 46 000 euros au 1^{er} janvier 2015. L'avenir permettra de dire si ces tendances ont vocation à être pérennes.

Malgré cela, les deux collectivités affichent une situation financière saine. Leurs dépenses ont été contenues. Le département du Nouveau Rhône a élaboré un plan de réduction de ses dépenses de fonctionnement, en ajustant sa participation aux organismes satellites, en gelant des recrutements externes, en plafonnant le recours à l'emprunt, et en

réorganisant ses services centraux et territorialisés. Il a également réalisé des arbitrages sur les politiques publiques qu'il souhaitait mener et a notamment réduit les subventions d'investissement versées aux communes au titre de la solidarité territoriale : alors qu'en 2014 le département du Rhône versait 31 millions d'euros aux communes situées hors du territoire de la communauté urbaine, le département du Nouveau Rhône n'a versé aux mêmes communes que 24 millions d'euros en moyenne par an depuis 2015.

La métropole quant à elle n'a pas aligné vers le haut les régimes indemnitaires des personnels.

Les recettes de fonctionnement des deux collectivités progressent grâce au dynamisme de la fiscalité.

Les recettes fiscales de la métropole ont augmenté de 7 % entre 2015 et 2017 : la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) a progressé de 1,6 % entre 2015 et 2016, la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de 3,9 % entre 2015 et 2017, la taxe d'habitation de 1 % et les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) de 24,3 % sur la même période. En dehors de l'année de sa création, où la métropole de Lyon a augmenté les taux de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties de respectivement 0,36 point et 0,55 point, ce dynamisme résulte de l'augmentation des bases.

Les recettes fiscales du Nouveau Rhône sont, elles aussi, dynamiques depuis 2015. Le produit de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) a augmenté de 2,5 % entre 2015 et 2016, le produit de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) a progressé de 4,3 % entre 2015 et 2017, et le produit de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) a progressé de 22,9 % sur la même période. Le territoire du département du Nouveau Rhône a donc la caractéristique d'être particulièrement dynamique fiscalement, notamment grâce à la présence de zones d'activité économique très importantes.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». - Il faut bien avoir conscience du fait que la création de la métropole de Lyon a permis de régler des questions importantes, en particulier celle de la prise en charge de la dette et des emprunts structurés souscrits par l'ancien département du Rhône. C'est pourquoi nous vous proposons d'intituler le rapport « une affaire d'hommes et de circonstances ».

Les relations financières entre les deux collectivités ont été fixées afin de répondre à trois impératifs. Il a d'abord été décidé de placer les deux nouvelles collectivités sur un pied d'égalité en matière de capacité d'investissement *via* une égalisation de leurs taux d'épargne nette théoriques. Ce principe, dérogeant aux règles classiques de compensation de transferts de charges, a conduit la métropole de Lyon à verser une « dotation de compensation métropolitaine » et non une « attribution de

compensation » de 75 millions d'euros, revue par la suite à 72 millions d'euros.

Le deuxième impératif consistait à traiter la question des engagements hors bilan, en particuliers ceux liés au musée des Confluences et au Rhônexpress. Ces derniers, estimés à près de 18 millions d'euros, ont été transférés à près de 93 % à la métropole de Lyon, permettant de réduire d'autant la charge future pesant sur le Nouveau Rhône.

Enfin, le troisième impératif consistait, comme je l'ai déjà indiqué, à régler la question de la dette et des emprunts structurés à risque de l'ancien département du Rhône.

S'agissant de la dette, a été retenue une clé de répartition correspondant à la « territorialisation des dépenses d'investissement réalisées par le département sur chacun des deux territoires au cours des exercices 2009 à 2013, nettes des recettes propres d'investissement perçues », soit 65 % pour la métropole et 35 % pour le Nouveau Rhône.

Des modalités spécifiques ont en revanche été prévues pour les emprunts structurés à risque souscrits par l'ancien département du Rhône, dont l'encours s'élevait à 226 millions d'euros en 2015 et qui avaient la caractéristiques d'être essentiellement indexés sur la parité euro-franc suisse, la plus chahutée.

Deux contrats ont ainsi été transférés, dans un premier temps, à la métropole et un contrat a été conservé par le conseil départemental. Des remboursements annuels entre les deux collectivités étaient néanmoins prévus afin de respecter la clé 65/35 définie par la commission locale d'évaluation des charges et des ressources transférées (CLECRT).

Les deux collectivités ont en outre sollicité l'aide du fonds de soutien aux emprunts à risque créé par la loi de finances pour 2014 et dont j'avais l'honneur de présider le Comité National d'Orientation et de Suivi (CNOS) à cette époque. D'après les informations communiquées par la direction générale des finances publiques (DGFIP), au total, 228 millions d'euros d'aides ont été notifiés à la métropole et au département, correspondant à plus de 53 % du montant des indemnités de remboursement anticipé (IRA) - elles étaient estimées à environ 400 millions d'euros. Ce taux est significativement supérieur à la moyenne nationale (29,24 % des IRA pour l'ensemble des collectivités bénéficiaires et 26,17 % des IRA pour les seuls départements).

Au total, comme l'ont rappelé plusieurs de nos interlocuteurs, la création de la métropole de Lyon a permis de lever l'épée de Damoclès qui pesait sur le département du Rhône. Cette opération lui a permis de recouvrer des marges de manœuvre, avec une hausse de sa capacité d'autofinancement de plus de 160 % entre 2015 et 2018.

La viabilité du département du Nouveau Rhône tient notamment au périmètre géographique choisi : en créant la métropole de Lyon sur le seul territoire de la communauté urbaine, le Nouveau Rhône a conservé l'est lyonnais, qui accueille l'aéroport Saint Exupéry. Le dynamisme et l'attractivité économiques de ce territoire bénéficient donc au département, qui en tire une part importante de ses recettes fiscales (18,5 % de ses recettes fiscales alors que la population de cette intercommunalité ne représente que 9 % de la population départementale).

Cette particularité géographique est un élément essentiel de l'accord trouvé en 2014. Il contribue à la viabilité de deux collectivités distinctes, et rend de ce fait l'expérience lyonnaise difficilement exportable, tant ses caractéristiques économiques et géographiques sont propres au territoire.

La viabilité financière des deux collectivités dépend notamment du dynamisme de leurs recettes. Or les DMTO, qui représentent selon les années entre 14 % et 17,5 % des recettes de fonctionnement du Nouveau Rhône, connaissent des fluctuations importantes.

Par ailleurs, le montant de la dotation de compensation métropolitaine versée par la métropole au Nouveau Rhône est figé pour l'avenir et a donc vocation à diminuer en volume. Cette situation a pu être présentée par certains de nos interlocuteurs comme un point de vigilance pour ce dernier. Néanmoins, le taux de croissance annuelle moyen des DMTO de l'ancien département du Rhône a atteint 3,2 % entre 2007 et 2014, correspondant à une augmentation de la recette de 25 % sur la période. Enfin, la part des DMTO dans les recettes de fonctionnement du Nouveau Rhône ne semble pas singulière par rapport à la situation des autres départements.

Au total, si le risque d'une diminution d'une recette importante pour le département du Nouveau Rhône ne peut pas être écarté à court terme, sur plus longue période, la croissance des DMTO apparaît positive et soutenue. Elle permet, sous réserve du maintien de l'équilibre territorial décrit précédemment, de garantir sa viabilité financière.

En définitive, la métropole de Lyon a été créée dans un contexte local très particulier, sans doute difficilement reproductible. D'une part, la répartition géographique de la richesse (et en particulier des bases fiscales) a permis d'assurer un certain équilibre financier au département. D'autre part, les difficultés financières rencontrées par le département du Rhône en 2014 l'ont sans doute incité à s'engager dans un tel projet.

M. Bernard Delcros. – Je vous remercie d'avoir conduit ce travail car nous avons intérêt à évaluer les conséquences de nos choix pour les collectivités locales.

Il est intéressant de voir, dans le cas présent, que les recettes fiscales ont augmenté dans les mêmes proportions à l'intérieur et en dehors de la

métropole et que les deux collectivités ont vu leur capacité d'autofinancement croître.

Comment explique-t-on la réduction de près de 20 % sur cinq ans des subventions d'investissement versées par le département aux communes non métropolitaines ? Qu'en est-il, par ailleurs, de l'absence de continuité territoriale pour la métropole lyonnaise ?

Mme Christine Lavarde. - J'ai écouté votre exposé avec d'autant plus d'intérêt que la métropole lyonnaise est censée servir de modèle pour les autres métropoles, et en particulier la Métropole du Grand Paris (MGP), même s'il existe des différences notables.

Je pense notamment à la place des communes : combien de communes sont membres de la métropole de Lyon ? De plus, il n'y a pas, au sein de la métropole lyonnaise, d'échelon intermédiaire entre les communes et la métropole, à l'image de nos établissements publics territoriaux (EPT). Mais existe-t-il des flux financiers spécifiques entre les communes et la métropole de Lyon qui diffèrent des flux classiques entre les communes et leur EPCI ? L'organisation au sein de la Métropole du Grand Paris est plus complexe - une véritable machine à laver - en raison des transferts financiers de la MGP vers les communes, à charge pour elles de redistribuer une partie de ces recettes vers les EPT qui ont perdu leurs recettes fiscales avec leur statut EPCI.

Je ne peux en tout cas que vous inviter à poursuivre votre travail, en abordant par exemple la Métropole du Grand Paris...

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. - Il faudrait s'y mettre à dix !

M. Vincent Éblé, président. - On adorait faire régler cette question par des provinciaux !

M. Sébastien Meurant. - J'ai moi-même auditionné au nom de l'Assemblée des départements de France, il y a quelques années, les représentants du département du Rhône et de la métropole de Lyon. Il y a, selon moi, plusieurs questions à se poser : la nouvelle organisation est-elle plus efficace et moins coûteuse ? La métropole s'en tire-t-elle mieux que le département ? L'exemple lyonnais est-il transposable ? C'est une affaire de circonstances et d'hommes... Vous l'avez dit, les emprunts structurés à risque, cette « maladie honteuse », ont joué un rôle déterminant dans le projet.

Les représentants du département m'avaient indiqué que le Nouveau Rhône pourrait s'en sortir à court terme grâce à l'aéroport. Je relève néanmoins une baisse des subventions d'investissements du département vers les communes. La métropole bénéficie, quant à elle, d'un tissu industriel dynamique qui lui permet de disposer de leviers de financements. En revanche les capacités d'investissements, hors de la métropole, sont délicates à évaluer à long terme.

Je me demande si le cas de figure lyonnais peut être dupliqué, à Paris ou à Marseille par exemple. Le « Nouveau monde » vante la métropolisation, et la présente comme le sens de l'histoire. Va-t-on justement dans cette direction ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Vous nous avez parlé du financement du musée des Confluences installé à Lyon. Pouvez-vous nous indiquer si les deux collectivités financent également le musée des tissus et des arts décoratifs de Lyon ?

M. Didier Rambaud. - Représentant d'un département proche de la métropole de Lyon, je regarde avec intérêt ce qui s'y passe. On peut aujourd'hui parler d'un modèle lyonnais, tant les grands équilibres financiers paraissent respectés : stock de la dette, soutenabilité financière, capacité d'autofinancement... Dès lors, pourquoi ce modèle ne peut-il pas être repris ailleurs ? J'ose espérer qu'il n'existe pas d'obstacle politique à la métropolisation dans certains départements...

Je m'interroge par ailleurs sur le sort réservé à la dizaine de communes iséroises. Que fait-on des communes appartenant à d'autres départements mais qui partagent le même bassin de vie ?

M. Pascal Savoldelli. - Je suis très favorable aux propos des rapporteurs et je souhaite que notre commission des finances affirme clairement que la création de la métropole de Lyon n'est pas un modèle transposable pour des raisons territoriales et économiques. C'est très important que l'on se positionne sur ce point : ce n'est pas la peine d'envisager des projets concernant d'autres métropoles.

Par ailleurs, je suis attaché à ce qu'on évoque le sort des communes lorsqu'il y a une évolution institutionnelle et territoriale. Je ne pense pas que nos rapporteurs les aient intentionnellement omises mais je souhaiterais savoir quelle a été l'évolution de leur situation financière et fiscale.

Vous ne portez pas d'appréciation sur l'évolution des politiques publiques mises en œuvre par les deux collectivités, même si vous notez qu'elles ont réalisé des économies. J'aurais aimé en savoir davantage.

Pour apprécier la dynamique des recettes, vous nous avez présenté une comparaison à partir de 2015. Mais il serait intéressant de savoir ce qu'il s'est passé avant la création de la métropole de Lyon en 2015. De même, j'ai entendu que la capacité d'autofinancement (CAF) du Nouveau Rhône avait considérablement augmenté entre 2015 et 2018. Le rapport présentera-t-il les années antérieures afin de pouvoir évaluer - avec un esprit critique et constructif - l'évolution des capacités d'auto-financement des collectivités concernées ?

M. Yvon Collin. - Nous sommes encore un certain nombre à avoir assisté en direct, dans l'hémicycle, à cette rencontre - ou ce mariage - entre

Michel Mercier et Gérard Collomb tombant dans les bras l'un de l'autre. Embrassons-nous, non pas Folleville, mais partageons un destin commun !

Les rapporteurs ont indiqué que le système n'était pas nécessairement exportable. Néanmoins, à travers cet exemple, ne pourrait-on pas considérer qu'il faut plus de libertés pour qu'en fonction des spécificités territoriales, les exécutifs locaux puissent s'associer pour partager un destin commun ? Si l'exemple est positif - et globalement c'est ce qui semble ressortir des propos de nos rapporteurs - c'est que l'expérience est concluante.

M. Michel Canévet. - Quatre ans après sa mise en œuvre, je constate que l'analyse de cette évolution institutionnelle singulière apparaît extrêmement intéressante. Peut-être peut-on se demander si la conclusion d'une reproductibilité très limitée du modèle ne serait pas, contrairement à la position exprimée par Pascal Savoldelli, à écarter. Au contraire, ne peut-on pas espérer que cette évolution institutionnelle puisse en augurer d'autres, notamment dans le cadre d'un droit à la différenciation - dont le Président de la République parle beaucoup - qui pourrait être mis en œuvre de façon avantageuse sur d'autres territoires ? N'y-a-t-il donc pas à tirer des conclusions extrêmement positives de cet exemple ?

Enfin, le rapporteur général ayant évoqué le musée des tissus et des arts décoratifs de Lyon, je tiens à souligner que le groupe d'étude du Sénat sur les métiers d'art l'a visité il y a quelques jours et c'est, effectivement, un établissement très intéressant.

M. Thierry Carcenac. - Je retiens de ce rapport très intéressant que le contexte est difficilement reproductible. En évoquant ce sujet, on pense tout de suite à la possibilité de d'expérimentations locales dont la mise en œuvre est liée aux circonstances et aux hommes. Mais avec ces différenciations se pose le problème, en matière de ressources, des péréquations au niveau national. La création de la métropole de Lyon a-t-elle eu des conséquences sur la contribution du territoire du Rhône au fonds de péréquation des DMTO ?

Par ailleurs, s'agissant des subventions aux communes, quel a été l'impact de l'augmentation, ces dernières années, de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ? Souvent, les départements ont profité de l'augmentation de la DETR pour baisser un peu leurs subventions aux communes afin de dégager des marges de manœuvre pour financer les dépenses sociales.

Mme Sylvie Vermeillet. - Vous avez parlé de la concordance de la volonté politique des exécutifs et ajouté que le territoire non métropolitain est très dynamique. Je voudrais évoquer la gouvernance. Il me semble qu'il y a un sujet concernant la sous-représentation, voire la non-représentation, des petites communes au sein de cette métropole. Avez-vous réfléchi à ce sujet et à l'évolution qui serait souhaitable ? En particulier à l'occasion des élections

de 2020, certaines communes ne seront plus du tout représentées. C'est une des conséquences fâcheuses de cette organisation.

M. Emmanuel Capus. - La création de la métropole de Lyon a-t-elle conduit à un découpage territorial détachant l'Est lyonnais de la métropole ou cette séparation préexistait-elle ?

On le voit, ce projet de métropole de Lyon n'a pas si mal fonctionné, pour des raisons tenant aux hommes mais aussi à la répartition de la dette. Quelles seraient les conditions pour que cet exemple soit reproductible ? Contrairement au modèle lyonnais, l'absence d'une ville-centre et le fait qu'il existe plusieurs collectivités bien implantées sur l'ensemble d'un territoire peuvent-ils permettre de trouver un équilibre et donc de partager les ressources ? Quels sont les métropoles ou les territoires qui pourraient répondre, selon vous, aux critères que vous jugeriez suffisants pour non pas reproduire le modèle lyonnais, qui est spécifique, mais créer un autre modèle ?

M. Vincent Capo-Canellas. - Est-ce que, en voyant ce modèle fonctionner, cela vous inspire pour la Métropole du Grand Paris ?

M. Charles Guené, rapporteur spécial. - Je laisserai Claude Raynal, qui s'est beaucoup intéressé à la question, évoquer la transposition du « modèle » lyonnais.

L'évolution similaire des recettes des deux collectivités constitue une particularité locale : si la partition géographique originelle avait été différente et notamment si l'aéroport avait été rattaché à la métropole de Lyon, le département du Nouveau Rhône serait nettement plus affaibli.

S'agissant de la baisse des subventions versées aux communes, il faut souligner qu'il y a un effet lié à la réduction de la taille globale du budget du département et à la perte de l'effet péréquateur habituellement observé dans les départements comportant un centre dynamique au bénéfice des territoires périphériques. Cet effet sur les aides versées par le département du Nouveau Rhône a pu être en partie masqué par une révision du périmètre et des modalités de financement des projets - avec en particulier le passage à des appels à projets.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. - On parle souvent de solidarité territoriale dans les départements, qui redistribuent proportionnellement davantage la richesse provenant du centre vers les territoires ruraux et péri-urbains. Si on retire le centre du département, la péréquation joue moins.

Rattacher les communes du Nord-Isère à la métropole de Lyon obligerait à y rattacher la communauté de communes de l'Est lyonnais et donc l'aéroport de Saint Exupéry. Cela reviendrait à retirer au département du Nouveau Rhône sa principale source de recettes et de dynamisme. On mettrait ainsi fin à la viabilité du département. C'est d'ailleurs le principal

point positif de la création de la métropole de Lyon : les deux collectivités créées sont viables financièrement.

Une partie du rapport concerne l'efficacité des politiques publiques menées, sur laquelle se sont interrogés Sébastien Meurant et Pascal Savoldelli : l'attribution à la métropole de Lyon de compétences en matière sociale ne fait pas d'elle une métropole mieux à même de se comparer aux métropoles européennes. En revanche, elle a choisi de regrouper l'étude des projets de développement économique et les politiques d'insertion, ce qui permet une meilleure articulation des politiques publiques. Dans un autre domaine, les maires des communes appartenant à la métropole ont souligné que la création de la métropole avait accéléré et facilité l'investissement dans les collèges situés sur leur territoire. Pourquoi depuis la création de la métropole, un plan d'investissement lourd a-t-il pu être mis en œuvre ? Parce que la métropole a une surface financière beaucoup plus importante que l'ancien département du Rhône et qu'elle a une épargne nette importante. Autrement dit, la métropole de Lyon a mis sa CAF au service d'une compétence départementale nouvellement transférée.

Se pose alors la question de la capacité du département du Nouveau Rhône à investir durablement : le département s'est scindé en deux, dans des conditions financières garantissant une égalité des taux d'épargne nette théoriques. Mais les masses financières en jeu n'ont rien à voir : les recettes de fonctionnement de l'ancien département du Rhône s'élevaient à environ 1,5 milliard d'euros, celles du Nouveau Rhône sont aujourd'hui de l'ordre de 450 millions d'euros, alors que la métropole dispose désormais de recettes de fonctionnement de plus de 2,5 milliards d'euros. L'avenir nous dira si le département du Nouveau Rhône peut faire face aux besoins d'investissement de son territoire.

Le projet a-t-il permis de réaliser des économies ? En mutualisant les emprunts structurés à risque de l'ancien département du Rhône, qui étaient un enjeu majeur, leur coût a diminué pour le territoire. Pour faire face à ce coût, le département du Rhône seul aurait dû réduire plus fortement ses dépenses ou augmenter ses impôts, voire les deux.

À ce titre, il faut souligner que la mutualisation de ces emprunts et le financement par le fonds de soutien constituent une spécificité du projet inhérente à ce territoire.

Pour répondre à Albéric de Montgolfier, le musée des tissus et des arts décoratifs est financé par l'État, la région et la chambre de commerce et d'industrie.

En ce qui concerne la question de Christine Lavarde sur la transposition d'un tel modèle à la région francilienne, il convient de rappeler qu'il n'existe pas de flux financiers particuliers entre la métropole de Lyon et ses 59 communes membres, comme il en a été créé au sein de la Métropole

du Grand Paris en raison de l'existence des établissements publics territoriaux.

Yvon Collin plaide pour plus de liberté laissée aux élus locaux : je rappelle que rien ne leur interdit d'avoir des discussions et de faire des propositions à l'État.

En ce qui concerne les conséquences de la création de la métropole de Lyon sur le fonds de péréquation des DMTO, sur lesquelles Thierry Carcenac nous a interrogés, l'ancien département du Rhône était contributeur en 2014, les deux nouvelles collectivités le sont également aujourd'hui, et pour un montant total plus important qu'en 2014 qui s'explique par la croissance de cette recette sur leur territoire.

Je partage l'analyse de Sylvie Vermeillet concernant les prochaines élections : certaines communes ne seront plus représentées au conseil de la métropole et certains maires se sont rendu compte que leur commune pourrait y être représentée par leur principal opposant politique. Nous avons identifié cette difficulté mais laissons à la commission des lois le soin de traiter cette question qui ne relève pas de notre compétence.

Nous tâcherons, dans notre rapport, de préciser les conditions de reproductibilité de ce projet sur d'autres territoires.

La commission a donné acte aux rapporteurs spéciaux de leur communication et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Déplacement dans la métropole de Lyon et le Nouveau Rhône

Préfecture de la région Auvergne-Rhône-Alpes

Préfecture du Rhône

- M. Pascal MAILHOS, préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, préfet du Rhône.

Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

- Mme Marie-Christine DOKHÉLAR, présidente ;
- M. Michel PROVOST, vice-président ;
- M. Gérard CHAUVET, président de section ;
- M. Martin LAUNAY, président de section.

Métropole de Lyon

- M. Olivier NYS, directeur général ;
- M. Michel SOULAS, directeur général délégué aux ressources ;
- M. Jean-Gabriel MADINIER, directeur général délégué Territoires et partenariats ;
- M. Bruno DALLER, directeur des finances ;
- M. Samuel JAULMES, élève administrateur territorial ;

Conseil départemental du Rhône

- M. Renaud PFEFFER, premier vice-président en charge des finances.
- Mme Christiane AGARRAT, vice-présidente, rapporteure du budget ;

Mairie de Lyon

- M. Gérard COLLOMB, maire de Lyon ;
- Mme Arabelle CHAMBRE-FOA, directrice de cabinet ;
- M. Michel SOULAS, directeur général délégué aux ressources de la métropole de Lyon ;
- M. Guilhem PLAISANT, secrétaire général.

Mairie de Villeurbanne

- M. Jean-Paul BRET, maire de Villeurbanne.
- M. Gilbert-Luc DEVINAZ, sénateur du Rhône.

Communauté d'agglomération de l'Ouest Rhodanien

- M. Michel MERCIER, président ;
- M. Jean-Pierre GOUDARD, vice-président délégué au développement durable, maire de Grandris ;
- Mme Sylvie MARTINEZ, vice-présidente déléguée au commerce et à l'artisanat, maire de Saint-Clément-sous-Valsonne.

Association Canol

- M. Michel VERGNAUD, président.
- M. Robert CAMBET, vice-président.

Conférence téléphonique

Direction régionale des finances publiques Auvergne-Rhône-Alpes

- M. Franck LÉVÊQUE, directeur régional des finances publiques.