

N° 190

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 décembre 2022

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur : « Métropole de Lyon - Communes : le pari d'un destin commun »,

Par M. Mathieu DARNAUD et Mme Françoise GATEL,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnecarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Thani Mohamed Soilihi, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Muriel Jourda, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Nadine Bellurot, Catherine Belhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, MM. Loïc Hervé, Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Alain Richard, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mme Lana Tetuanui, M. Dominique Théophile, Mmes Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT FRANÇOIS-NOËL BUFFET	9
L'ESSENTIEL.....	11
I. LE RÉCENT ACHÈVEMENT DE LA CONSTRUCTION MÉTROPOLITAINE LYONNAISE MET SON MODÈLE EN QUESTION	12
A. UN MODÈLE UNIQUE PORTÉ PAR LE « VENT DE LA MÉTROPOLISATION » ET DES CIRCONSTANCES LOCALES PARTICULIÈRES	12
B. LA MÉTROPOLE DE LYON : UNE CONSTRUCTION INSTITUTIONNELLE ADAPTÉE AUX SPÉCIFICITÉS LOCALES	12
C. UNE TRANSITION RAPIDE, SOURCE DE CONFUSION SUR LA NATURE DE LA MÉTROPOLE	13
II. CLARIFIER LE MODÈLE MÉTROPOLITAIN POUR DÉPASSER LE FACE-À- FACE ENTRE MÉTROPOLE ET COMMUNES	13
A. LE DERNIER ACTE DE LA NAISSANCE DE LA MÉTROPOLE A FAIT ÉMERGER UN BESOIN DE CLARIFICATION.....	13
B. LE RETOUR À UN EPCI NE RÉSOUDRAIT PAS LES DIFFICULTÉS DU COUPLE MÉTROPOLE-COMMUNES	14
C. PRENDRE ACTE DU CARACTÈRE SPÉCIFIQUE DE LA COLLECTIVITÉ	14
III. POUR UN DÉPARTEMENT-MÉTROPOLE RESPECTUEUX DES COMMUNES ET DES AUTRES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	15
A. RÉÉQUILIBRER LE RAPPORT DE FORCE ENTRE MÉTROPOLE ET COMMUNES POUR UNE ACTION PLUS EFFICACE EN PROXIMITÉ	15
1. <i>Adapter la gouvernance pour gagner en efficacité : pour un nouveau pacte de gouvernance de proximité</i>	<i>15</i>
2. <i>Doter les communes des moyens de rééquilibrer les relations avec la métropole.....</i>	<i>16</i>
B. POUR UNE MÉTROPOLE MOTRICE D'UN DÉVELOPPEMENT ÉQUILIBRÉ DU TERRITOIRE RÉGIONAL	16
1. <i>Clarifier les relations avec le Nouveau Rhône</i>	<i>16</i>
2. <i>Trouver les moyens de coopérer avec les intercommunalités constituant le bassin de vie élargi de la métropole</i>	<i>17</i>
3. <i>Penser l'insertion de la métropole dans la région : l'exemple des mobilités</i>	<i>17</i>
LISTE DES PROPOSITIONS.....	19
PREMIÈRE PARTIE : LE RÉCENT ACHÈVEMENT DE LA CONSTRUCTION MÉTROPOLITAINE LYONNAISE MET SON MODÈLE EN QUESTION	23

I. LA CONSTRUCTION DE LA MÉTROPOLE : UN MODÈLE UNIQUE PORTÉ PAR LE « VENT DE LA MÉTROPOLISATION » ET DES CIRCONSTANCES LOCALES PARTICULIÈRES	23
A. LA NAISSANCE DE LA MÉTROPOLE DE LYON A RÉSULTÉ D'UN CONTEXTE POLITICO-INSTITUTIONNEL FAVORABLE AU NIVEAU NATIONAL.....	23
1. <i>Au tournant des années 2010, la promotion des métropoles comme horizon de la décentralisation</i>	<i>23</i>
a) <i>La métropole, entre dynamique géographique, projet politique et réalité juridique</i>	<i>23</i>
b) <i>Le rapport Balladur : les métropoles sur le devant de la scène</i>	<i>25</i>
2. <i>La traduction législative de ce mouvement dans les années 2010 érige en modèle la métropole de Lyon</i>	<i>26</i>
a) <i>La consécration législative des métropoles.....</i>	<i>26</i>
b) <i>La création de la métropole de Lyon comme aboutissement</i>	<i>28</i>
B. LA MÉTROPOLE DE LYON : UNE CONSTRUCTION INÉDITE PORTÉE PAR LA VOLONTÉ DU PRÉSIDENT DU DÉPARTEMENT DU RHÔNE ET DU MAIRE DE LYON, PRÉSIDENT DE LA COURLY	30
1. <i>La volonté des exécutifs locaux de mener à bien le projet métropolitain dans un contexte national favorable</i>	<i>30</i>
2. <i>Une association des élus du territoire limitée.....</i>	<i>31</i>
II. LA MÉTROPOLE DE LYON : UNE CONSTRUCTION INSTITUTIONNELLE ADAPTÉE AUX SPÉCIFICITÉS LOCALES	32
A. LA MÉTROPOLE DISPOSE D'INDÉNIABLES ATOUTS	32
1. <i>Des indicateurs démographiques et socio-économiques favorables</i>	<i>32</i>
2. <i>Une « force de frappe » financière considérable.....</i>	<i>36</i>
3. <i>Des compétences nombreuses et étendues</i>	<i>40</i>
a) <i>Avec le bloc communal, la métropole de Lyon est la seule collectivité à disposer de la clause de compétence générale.....</i>	<i>40</i>
b) <i>Une collectivité à statut particulier exerçant sur son territoire les compétences de la communauté urbaine de Lyon et celles du département du Rhône.....</i>	<i>42</i>
(i) <i>Les compétences exercées de plein droit</i>	<i>42</i>
(ii) <i>Les compétences contractualisées</i>	<i>45</i>
c) <i>L'atout métropolitain de la synergie entre les compétences</i>	<i>47</i>
4. <i>Un périmètre stable et un fait métropolitain incontestable</i>	<i>51</i>
B. LA CRÉATION DU NOUVEAU RHÔNE ÉTAIT RENDUE POSSIBLE PAR LA VIABILITÉ DU NOUVEAU DÉPARTEMENT	53
1. <i>Une population conséquente et en croissance, une superficie conséquente.....</i>	<i>53</i>
2. <i>Une situation sociale privilégiée.....</i>	<i>55</i>
3. <i>De solides atouts économiques.....</i>	<i>56</i>
III. UNE TRANSITION RAPIDE, SOURCE DE CONFUSION SUR LA NATURE DE LA MÉTROPOLE.....	57
A. UNE TRANSITION CHOISIE ET PORTÉE POLITIQUEMENT PERMETTANT D'ACHEVER RAPIDEMENT LA CONSTRUCTION MÉTROPOLITAINE ET LA CRÉATION DU NOUVEAU RHONE	57
1. <i>La phase de transition a été bien conduite sur le plan technique.....</i>	<i>57</i>
a) <i>Les transferts de personnels.....</i>	<i>58</i>
b) <i>Les transferts des biens et droits</i>	<i>59</i>

2. La création du Nouveau Rhône a été finalisée par la détermination de règles ad hoc de transfert des ressources et des charges.....	60
3. Cinq ans après sa création, la métropole est entrée dans son fonctionnement institutionnel de croisière	62
B. LA PHASE DE TRANSITION NE S'EST PAS ACCOMPAGNÉE D'UNE NÉCESSAIRE CLARIFICATION SUR LA NATURE DE LA COLLECTIVITÉ AINSI CRÉÉE.....	65
DEUXIÈME PARTIE : CLARIFIER LE MODELE MÉTROPOLITAIN POUR DÉPASSER LE FACE-À-FACE ENTRE MÉTROPOLE ET COMMUNES	67
I. LE DERNIER ACTE DE LA NAISSANCE DE LA MÉTROPOLE A FAIT EMERGER UN BESOIN DE CLARIFICATION DU MODELE MÉTROPOLITAIN LYONNAIS.....	67
A. LE CHOC DE CULTURES POLITIQUES : UNE PRATIQUE DU POUVOIR JUGÉE TROP VERTICALE	67
1. La mémoire d'une culture politique lyonnaise fondée sur le compromis.....	67
2. La gouvernance actuelle de la métropole s'inscrit dans une culture politique différente.....	69
B. UN EXERCICE DES COMPÉTENCES MÉTROPOLITAINES JUGÉ TROP VERTICAL.....	71
II. LE RETOUR À UN EPCI NE RÉSOUDRAIT PAS LES DIFFICULTÉS DU COUPLE MÉTROPOLE-COMMUNES.....	74
A. FACE AUX DIFFICULTÉS DE GOUVERNANCE ET INSTITUTIONNELLES, LE SOUHAIT DE MAIRES DE RETROUVER UNE STRUCTURE INTERCOMMUNALE	74
1. Le début du mandat métropolitain : des soucis et des hommes.....	74
2. Les raisons de la colère.....	75
a) Un conseil de la métropole qui ne représente plus l'ensemble des communes.....	75
b) La concurrence de deux légitimités.....	78
c) Une métropole disposant de la clause de compétence générale.....	79
B. UN RETOUR EN ARRIÈRE N'OFFRIRAIT PAS AUX COMMUNES LES BÉNÉFICES ESCOMPTÉS	80
1. Une panacée ?.....	80
2. Une réforme qui n'est pas possible, ni souhaitable	81
a) Une réforme impossible	81
(1) Une introuvable unanimité.....	81
(2) D'indéniables contraintes juridiques.....	81
b) Une réforme non souhaitable	83
III. PRENDRE ACTE DU CARACTÈRE SPÉCIFIQUE DE LA COLLECTIVITÉ	84
A. SUR LE PLAN ÉLECTORAL, CONCRÉTISER L'EXISTENCE D'UNE MÉTROPOLE-DÉPARTEMENT	84
1. Écarter les propositions visant à revenir sur le scrutin universel direct et à modifier les structures de gouvernance métropolitaine.....	84
a) Le refus d'un retour même partiel à un scrutin universel indirect	84
b) Écarter l'idée d'un double collège en raison des risques qu'il contient.....	85
2. Certains choix du législateur doivent être interrogés afin d'adapter le régime électoral aux spécificités de la collectivité.....	86

a) Dissocier, dès le prochain renouvellement, les élections métropolitaines des élections municipales	86
b) Une clarification nécessaire du régime électoral	87
(1) Deux options polaires	87
(2) Un alignement sur le scrutin régional mieux à même de faire consensus.....	88
(a) <i>Dans l'immédiat, améliorer le caractère démocratique de la gouvernance en tempérant le fait majoritaire</i>	<i>88</i>
(b) <i>Envisager le passage à une circonscription unique.....</i>	<i>89</i>
c) Favoriser l'identification comme tels des conseillers du département-métropole	90
B. ACHEVER LA MUE DE LA MÉTROPOLE EN DÉPARTEMENT SUR SES MOYENS D'ACTION	91

TROISIÈME PARTIE : POUR UN DÉPARTEMENT-MÉTROPOLE RESPECTUEUX DES COMMUNES ET DES AUTRES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....95

I. RÉÉQUILIBRER LE RAPPORT DE FORCE ENTRE MÉTROPOLE ET COMMUNES POUR UNE ACTION PLUS EFFICACE EN PROXIMITÉ95

A. ADAPTER LA GOUVERNANCE POUR GAGNER EN EFFICACITÉ : POUR UN NOUVEAU PACTE DE GOUVERNANCE DE PROXIMITÉ95

1. <i>Renouer avec l'esprit intercommunal qui a historiquement présidé aux destinées de l'agglomération lyonnaise en renforçant les mécanismes d'association existants.....</i>	<i>96</i>
a) Renforcer le rôle des conférences territoriales des maires	97
b) Donner toute son ampleur à la conférence métropolitaine des maires.....	103
c) Prolonger l'ajustement engagé de la gouvernance de la métropole pour favoriser l'association des maires	106
(1) Encourager la fluidification en cours de la relation entre la métropole et les maires...	106
(2) Clarifier le rôle des maires d'arrondissement.....	108
2. <i>Se saisir des mécanismes existant dans la loi pour favoriser l'exercice partagé des compétences communales au service des citoyens</i>	<i>110</i>
a) Encourager l'usage des facultés de délégation	110
b) Préciser au besoin la notion d'équipements métropolitains.....	114
3. <i>Mieux partager les moyens de l'exercice de certaines compétences conformément au principe de subsidiarité.....</i>	<i>115</i>

B. DOTER LES COMMUNES DES MOYENS DE RÉÉQUILIBRER LES RELATIONS AVEC LA MÉTROPOLE.....118

1. <i>Faciliter les modalités de sortie de la métropole pour les communes situées sur son territoire, dans le respect des prérogatives du législateur.....</i>	<i>118</i>
2. <i>Engager une réflexion sur la carte communale au sein de la métropole</i>	<i>120</i>

II. POUR UNE MÉTROPOLE SOUCIEUSE D'UN DÉVELOPPEMENT ÉQUILIBRÉ DU TERRITOIRE RÉGIONAL122

A. LA COOPÉRATION ENTRE LA MÉTROPOLE ET LES AUTRES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EST AUJOURD'HUI PERFECTIBLE.....122

1. <i>Une relation paradoxalement faible avec le département du Nouveau Rhône.....</i>	<i>123</i>
2. <i>Des liens distendus avec la région Auvergne-Rhône-Alpes</i>	<i>124</i>

B. POUR UNE MÉTROPOLE MOTRICE D'UN DÉVELOPPEMENT ÉQUILIBRÉ DE SON ENVIRONNEMENT RÉGIONAL126

1. <i>Un objectif à conforter</i>	<i>126</i>
2. <i>Clarifier les relations avec le Nouveau Rhône.....</i>	<i>127</i>

3. <i>Trouver les moyens de coopérer avec les intercommunalités constituant le bassin de vie élargi de la métropole</i>	129
4. <i>Penser l'insertion de la métropole dans la région : l'exemple des mobilités</i>	132
EXAMEN EN COMMISSION	139
CONTRIBUTIONS ÉCRITES	157
I. CONTRIBUTION DE M. GUY BENARROCHE, MEMBRE DE LA MISSION, SÉNATEUR DES BOUCHES-DU-RHÔNE (GROUPE ÉCOLOGISTE, SOLIDARITÉ ET TERRITOIRES)	157
II. CONTRIBUTION DE MME CÉCILE CUKIERMAN, MEMBRE DE LA MISSION, SÉNATEUR DE LA LOIRE (GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN CITOYEN ET ÉCOLOGISTE)	159
PROGRAMME DU DÉPLACEMENT À LYON	161
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS	165
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	167

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT FRANÇOIS-NOËL BUFFET

Sept ans après sa création, le fonctionnement de la métropole de Lyon semble désormais atteindre son **rythme de croisière**. Alors que ses conseillers ont pour la première fois été élus selon le régime électoral voulu par le législateur en 2020 et que la première année de mandat de la majorité métropolitaine a été marquée par le contexte spécifique de la crise consécutive à l'épidémie de covid-19, la gouvernance de la métropole de Lyon paraît aujourd'hui se stabiliser. L'heure d'un **premier bilan** est donc venue.

Au terme de ses travaux, conduits à Lyon et à Paris, **la mission d'information de la commission des lois** – composée de représentants de l'ensemble des groupes politiques du Sénat – **juge ce bilan contrasté**.

Il est indéniable que la transition de la communauté urbaine de Lyon vers la métropole a été bien menée. Dotée de compétences élargies, cette collectivité territoriale à statut particulier dispose des moyens juridiques et financiers de les exercer ; la métropole de Lyon détient ainsi un **important pouvoir d'agir**, dont le Sénat, inlassable défenseur de la capacité d'action des collectivités territoriales, ne peut que se féliciter.

Pour autant, les inquiétudes formulées depuis deux ans par les maires des communes situées sur le territoire de la métropole sur la **gouvernance excessivement centralisée et verticale de cette dernière** paraissent fondées. Un malentendu, né d'une période de transition qui n'a pas permis la clarification du modèle métropolitain, demeure entre, d'une part, la majorité métropolitaine, qui souhaite manifestement mener rapidement à bien ses projets et, d'autre part, les maires des communes qui aspirent légitimement à une meilleure association aux décisions prises par la métropole sur leur territoire. En particulier, on ne peut que comprendre l'émoi voire la colère des maires qui, tenus écartés des projets de la métropole qui affectent directement leur commune, en sont informés par voie de presse.

Faut-il pour autant, comme cela peut être parfois demandé localement, prôner le **retour à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre** ? Au moment de conclure ses travaux, les membres de la mission ont répondu par la négative. Une telle évolution ne semblerait en effet ni possible, ni souhaitable, y compris pour les communes.

Dès lors, les rapporteurs se sont attachés à formuler des pistes d'évolution permettant **d'améliorer la gouvernance de la métropole de Lyon sans revenir sur son statut actuel de collectivité territoriale à statut particulier**. Dans cette perspective, ils ont **recherché un équilibre** entre

la nécessité **d'apporter des réponses aux légitimes inquiétudes formulées par les maires** et le souci de **préserver le formidable instrument d'action publique locale** que constitue la métropole de Lyon. Les propositions qui en résultent s'articulent autour de trois axes.

En premier lieu, il convient de **prendre pleinement acte du caractère spécifique de la collectivité territoriale** que constitue la métropole de Lyon, qui combine des compétences départementales et intercommunales sur un vaste périmètre. Un retour au statut d'établissement public de coopération intercommunale étant exclu, sa nature doit être clarifiée, en particulier en ajustant son **régime électoral**. Par ailleurs, réserver la clause de compétence générale aux seules communes permettrait de tirer les conséquences du statut de métropole-département octroyé à la collectivité, les départements et métropoles de droit commun n'en disposant pas.

En deuxième lieu, il est urgent de **rééquilibrer les rapports entre métropole et communes**, pour une action plus efficace en proximité. Les **conférences territoriales des maires** ainsi que la **conférence métropolitaine des maires** doivent être renforcées, tandis que les maires doivent être **mieux associés à l'élaboration du pacte de cohérence métropolitain**. Afin de résoudre d'éventuels conflits de compétence, la pleine appropriation par la métropole et les communes situées sur son territoire des outils existants de **partage de compétences** doit être favorisée. De façon analogue, afin de prévenir tout conflit dans l'exercice des pouvoirs de police des maires et du président de la métropole, leur **exercice conjoint** devrait être mieux garanti. Enfin, il conviendrait de prévoir, dans le respect des prérogatives du législateur, les **moyens d'un ajustement, à l'initiative des communes, du périmètre de la métropole** ou des communes situées sur le territoire de celles-ci.

En dernier lieu, la métropole doit être plus soucieuse d'un **développement équilibré de son hinterland**. Il importe à cet égard de parachever la séparation de la métropole de Lyon et du Nouveau Rhône, en particulier en scindant la circonscription administrative du Rhône. Au surplus, il convient de **donner pleinement corps à l'objectif métropolitain de concourir à un développement équilibré du territoire régional**, à la fois avec les intercommunalités voisines du territoire de la métropole, notamment par un pôle métropolitain, et avec un territoire extra-métropolitain entendu au sens large. Sur ce dernier point, **la coopération avec la région Auvergne-Rhône-Alpes doit impérativement s'améliorer**, dans l'intérêt d'une action territoriale plus efficace. En matière de mobilités, compétence partagée entre ces deux collectivités, un rééquilibrage des moyens institutionnels - au sein de la gouvernance de l'ancien Sytral, désormais AOMTL - et financiers doit donc s'opérer au profit de la région.

L'ESSENTIEL

Sept ans après sa création, le fonctionnement de la métropole de Lyon semble désormais atteindre son **rythme de croisière**. Alors que ses conseillers ont pour la première fois été élus en 2020 selon le régime électoral voulu par le législateur, l'heure d'un **premier bilan** est donc venue. Au terme de ses travaux, conduits à Lyon et à Paris, **la mission d'information de la commission des lois** - composée de représentants de l'ensemble des groupes politiques du Sénat¹ - **juge ce bilan contrasté**.

Dotée de compétences élargies, cette collectivité territoriale à statut particulier dispose des moyens juridiques et financiers de les exercer ; la métropole de Lyon détient ainsi un **important pouvoir d'agir**, dont le Sénat, inlassable défenseur de la capacité d'action des collectivités territoriales, ne peut que se féliciter. Pour autant, les inquiétudes formulées depuis deux ans par les maires des communes situées sur le territoire de la métropole sur la **gouvernance excessivement centralisée et verticale de cette dernière** paraissent fondées.

Rejetant l'hypothèse d'un **retour à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre**, la commission s'est donc attachée à formuler des pistes d'évolution recherchant un **équilibre** entre la nécessité **d'apporter des réponses à ces inquiétudes et le souci de préserver le formidable instrument d'action publique locale** que constitue la métropole de Lyon. Les propositions qui en résultent s'articulent autour de trois axes :

- **prendre pleinement acte du caractère spécifique de la collectivité territoriale** que constitue la métropole de Lyon, en modifiant à la marge son régime électoral et en supprimant sa clause de compétence générale ;

- **rééquilibrer les rapports entre métropole et communes**, pour une action plus efficace en proximité, en particulier par le renforcement des outils institutionnels existants de représentation des maires ;

- donner corps à la **responsabilité octroyée à la métropole de contribuer au développement équilibré du territoire régional**.

¹ La mission d'information est composée de : [François-Noël Buffet](#) (Les Républicains - Rhône), président de la commission des lois, [Mathieu Darnaud](#) (Les Républicains - Ardèche) et [Françoise Gatel](#) (Union Centriste - Ille-et-Vilaine), rapporteurs, [Guy Benarroche](#) (Écologiste - Solidarité et Territoires - Bouches-du-Rhône), [Agnès Canayer](#) (Les Républicains - Seine-Maritime), [Cécile Cukierman](#) (Communiste républicain citoyen et écologiste - Loire), [Alain Marc](#) (Les Indépendants - République et Territoires - Aveyron), [Jean-Yves Roux](#) (Rassemblement Démocratique et Social Européen - Alpes de Haute-Provence), [Jean-Pierre Sueur](#) (Socialiste, Écologiste et Républicain - Loiret), et [Dominique Théophile](#) (Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants - Guadeloupe), membres.

I. LE RÉCENT ACHÈVEMENT DE LA CONSTRUCTION MÉTROPOLITAINE LYONNAISE MET SON MODÈLE EN QUESTION

A. UN MODÈLE UNIQUE PORTÉ PAR LE « VENT DE LA MÉTROPOLISATION » ET DES CIRCONSTANCES LOCALES PARTICULIÈRES

D'une réflexion initiée par le comité dit « Balladur », la consécration progressive du statut des métropoles s'est traduite dans la loi au cours de la décennie 2010 et a abouti en particulier à la création au 1^{er} janvier 2015 de la métropole de Lyon par la loi dite « MAPTAM », alors érigée **en modèle à suivre par les autres métropoles**.

Aboutissement logique d'une réflexion politico-administrative nourrie, la création de la métropole de Lyon a également été « *une affaire d'hommes et de circonstances* »¹. Animés par la « *volonté de faire et de faire vite* »², les deux exécutifs locaux ont bénéficié de l'aval du pouvoir exécutif et de la représentation nationale, permettant au cadre législatif d'aboutir en un peu plus de deux ans seulement, ce qui ne leur a pas offert l'opportunité de procéder à une association large des élus du territoire. Ce défaut d'association des élus locaux n'est probablement pas sans conséquences pour l'état des relations qui s'en sont suivies entre la métropole et les maires.

B. LA MÉTROPOLE DE LYON : UNE CONSTRUCTION INSTITUTIONNELLE ADAPTÉE AUX SPÉCIFICITÉS LOCALES

Le territoire de la métropole, qui réunit les 59 communes de l'unité urbaine de Lyon situées au sud-est du département du Rhône³, dispose d'atouts certains.

Sur le plan démographique, la métropole se caractérise par une **population** particulièrement **jeune** et en progression démographique. Elle constitue de surcroît un véritable **pôle d'attractivité économique** : elle représente **plus du quart de l'emploi total d'Auvergne-Rhône-Alpes et produit un peu moins du tiers du produit intérieur brut de cette dernière**. La construction institutionnelle de la métropole, qui dispose de moyens juridiques et financiers étendus pour conduire ses actions, permet de valoriser les atouts dont dispose ce territoire.

¹ Rapport n° 442 (2018-2019) du 10 avril 2019 fait au nom de la commission des finances sur les conséquences financières et fiscales de la création de la métropole de Lyon, par MM. Charles Guéné et Claude Raynal, p. 13.

² Rapport n°442 (2018-2019) précité, p. 44.

³ Comme il sera vu plus bas, la superficie du département du Rhône est, quant à elle, passée de 3 249 km² à 2 715 km² en conséquence de la création de la métropole.

Quant à lui, le Nouveau Rhône, qui résulte de la création de la métropole, n'est pas dépourvu de cohérence. En tout état de cause, **la création de la métropole a été permise par la viabilité financière du département.**

C. UNE TRANSITION RAPIDE, SOURCE DE CONFUSION SUR LA NATURE DE LA MÉTROPOLE

Menée en un temps record, la création de la métropole de Lyon a également été conduite avec efficacité sur le plan opérationnel, et efficience sur le plan budgétaire, si bien que « *la transition entre la communauté urbaine et la métropole de Lyon peut globalement être considérée comme un succès* »¹.

À l'issue d'une phase de transition visant à prolonger en partie le fonctionnement intercommunal préexistant, la métropole de Lyon est entrée dans son fonctionnement institutionnel de croisière, avec l'élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains lors du renouvellement municipal de 2020. **Cette phase de transition a toutefois été source d'incompréhensions institutionnelles et politiques, dont les effets perdurent à ce jour.**

II. CLARIFIER LE MODÈLE MÉTROPOLITAIN POUR DÉPASSER LE FACE-À-FACE ENTRE MÉTROPOLE ET COMMUNES

A. LE DERNIER ACTE DE LA NAISSANCE DE LA MÉTROPOLE A FAIT ÉMERGER UN BESOIN DE CLARIFICATION

Les élections métropolitaines de 2020 se sont traduites par un **triple choc - générationnel, politique et culturel** - pour les élus composant l'ancienne communauté urbaine de Lyon. Procédant de ces chocs, **la gouvernance de la métropole a paru, au terme des deux premières années de mandat, excessivement verticale.** Les exemples du cimetière métropolitain de Charly, du méthaniseur de Pierre-Bénite, du pont de Vernaison, mais également du téléphérique reliant le centre de Lyon à Francheville constituent un témoignage clair d'une insuffisante association des maires à certaines décisions de la métropole.

Ainsi, 44 maires sur les 59 communes que compte la métropole de Lyon ont exprimé leur vif mécontentement quant à la **gouvernance** « *ultra-verticale, ultra-centralisée et ultra-segmentée* », illustrant un besoin de clarification sur la nature réelle de celle-ci².

¹ Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, *Métropole de Lyon (enquête nationale portant sur la mise en place des métropoles)*, mai 2020, p. 129.

² « Métropole de Lyon : et si on arrêtait la casse ? », tribune publiée dans *Le Journal du dimanche* du 11 septembre 2021 (<https://www.lejdd.fr/Politique/tribune-metropole-de-lyon-et-si-on-arretait-la-casse-4066104>).

B. LE RETOUR À UN EPCI NE RÉSOUDRAIT PAS LES DIFFICULTÉS DU COUPLE MÉTROPOLE-COMMUNES

Au terme de leurs travaux, les membres de la mission estiment que **trois raisons structurelles expliquent aujourd'hui la désaffection des communes pour le modèle issu de la loi « MAPTAM »** et le souhait d'un retour en arrière :

- le défaut de représentation de l'ensemble des communes au sein du conseil de métropole ;
- la concurrence d'une double légitimité entre élus municipaux et métropolitains ;
- une situation de concurrence entre élus municipaux et métropolitains sur les moyens à leur disposition, dont la clause de compétence générale.

Pourtant, le retour à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) n'a pas paru possible à la mission, en ce qu'elle ne suscite pas un consensus local et porte des risques juridiques. Par ailleurs, elle ne semble pas nécessairement souhaitable **pour les citoyens comme pour les élus concernés.**

C. PRENDRE ACTE DU CARACTÈRE SPÉCIFIQUE DE LA COLLECTIVITÉ

Il convient de **prendre pleinement acte du caractère spécifique de la collectivité territoriale** que constitue la métropole de Lyon, qui combine des compétences départementales et intercommunales sur un vaste périmètre.

Un retour au statut d'EPCI étant exclu, sa nature doit être clarifiée, en particulier en ajustant son **régime électoral et en alignant partiellement ses moyens sur ceux d'une collectivité de droit commun.**

La mission estime nécessaire de conserver une élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains et d'exclure tout système fondé sur l'élection de deux collègues au sein du conseil de métropole. La clarification de son régime électoral passerait dès lors par trois évolutions :

- **dissocier les élections métropolitaines des élections municipales**, en les alignant sur le calendrier des élections départementales pour favoriser l'identification des enjeux métropolitains dans le cadre d'une campagne électorale dédiée ;
- aligner la **prime majoritaire sur celle ayant cours pour le scrutin régional ;**

- envisager le passage à une circonscription unique afin de rapprocher le régime électoral de la métropole de celui des régions.

En complément d'une telle clarification, il apparaît nécessaire de **renforcer l'identification des conseillers métropolitains**, figures aujourd'hui trop méconnues des citoyens. Les initiatives locales visant à permettre aux conseillers métropolitains d'assurer des permanences dans les maisons de la métropole, voire en mairie, sont à systématiser.

Enfin, **réserver la clause de compétence générale aux seules communes** permettrait de tirer les conséquences du statut de métropole-département octroyé à la collectivité, les départements et métropoles de droit commun n'en disposant pas.

III. POUR UN DÉPARTEMENT-MÉTROPOLE RESPECTUEUX DES COMMUNES ET DES AUTRES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. RÉÉQUILIBRER LE RAPPORT DE FORCE ENTRE MÉTROPOLE ET COMMUNES POUR UNE ACTION PLUS EFFICACE EN PROXIMITÉ

1. Adapter la gouvernance pour gagner en efficacité : pour un nouveau pacte de gouvernance de proximité

Le défaut de structure intercommunale étant amené à perdurer pour les communes situées sur le territoire de la métropole, **il est nécessaire qu'elles retrouvent des marges de manœuvre plus amples dans la gouvernance de celle-ci.**

À cet égard, la lettre de la loi est en phase avec l'esprit intercommunal ayant historiquement présidé aux destinées de l'agglomération lyonnaise : elle prévoit **plusieurs outils permettant d'associer, sans risquer de créer une tutelle entre collectivités, les communes situées sur le territoire de la métropole aux décisions de celle-ci.**

De tels mécanismes d'association des communes **doivent être approfondis.**

La mission estime donc à cet égard qu'il convient de :

- renforcer le rôle des conférences territoriales des maires, en modifiant leur périmètre et renforçant leurs prérogatives et leurs moyens, notamment en les repositionnant comme acteurs déconcentrés des politiques conduites par la métropole ;

- donner toute son ampleur à la conférence métropolitaine des maires, en particulier en améliorant la prise en compte de ses avis lors des réunions du conseil de la métropole ;

- prolonger l'ajustement engagé de la gouvernance de la métropole pour favoriser l'association des maires ;

- se saisir des mécanismes existant dans la loi, notamment les délégations de compétence, pour favoriser l'exercice partagé des compétences communales au service des citoyens ;
- mieux partager les moyens de l'exercice de certaines compétences conformément au principe de subsidiarité, en particulier s'agissant des pouvoirs de police.

2. Doter les communes des moyens de rééquilibrer les relations avec la métropole

Ce rééquilibrage implique en particulier de doter les communes de deux outils. D'une part, il convient d'**assouplir la possibilité ouverte aux communes de sortir de la métropole**. Une procédure *ad hoc* pourrait à cet égard être créée, dans le respect des prérogatives du législateur. D'autre part, **la constitution de communes nouvelles pourrait être facilitée**, pour pallier un éclatement communal qui nuit à la capacité des communes à faire valoir leurs intérêts dans le cadre institutionnel spécifique de la métropole. Naturellement, chacune de ces deux évolutions ne pourrait être engagée qu'avec l'accord exprès des communes concernées.

B. POUR UNE MÉTROPOLE MOTRICE D'UN DÉVELOPPEMENT ÉQUILIBRÉ DU TERRITOIRE RÉGIONAL

Face aux difficultés d'insertion de la métropole dans son environnement immédiat, les membres de la mission estiment nécessaire de **conforter le rôle d'entraînement de la métropole de Lyon**.

1. Clarifier les relations avec le Nouveau Rhône

L'exercice de certaines compétences mutualisées demeure imparfait, comme l'ont fait valoir chacune des deux collectivités. Il apparaît donc **nécessaire d'achever la séparation entre les deux départements**, en particulier en scindant la **maison départementale et métropolitaine des personnes handicapées (MDMPH)**.

Au surplus, il est apparu clair aux membres de la mission que **le département du Nouveau Rhône souffrait de l'absence de préfecture de plein exercice sur son territoire**. Il importe dès lors, dans un souci de lisibilité des structures territoriales, ainsi que d'efficacité de l'action de l'État et des collectivités territoriales, **de doter le Nouveau Rhône d'une préfecture**, dont le chef-lieu serait la ville de Villefranche-sur-Saône, actuelle sous-préfecture.

2. Trouver les moyens de coopérer avec les intercommunalités constituant le bassin de vie élargi de la métropole

Au-delà des seules limites de la circonscription administrative du Rhône, **les relations entre la métropole et son environnement immédiat ont en particulier pris la forme d'un pôle métropolitain.** Instance particulièrement souple, il ne semble pas avoir fait la preuve de sa pleine utilité auprès de ses membres, en particulier **la métropole de Lyon, qui a demandé sa dissolution.** Les arguments invoqués à l'appui de cette demande peinent pourtant à convaincre les membres de la mission.

Dès lors, **les rapporteurs se prononcent favorablement au maintien de ce dispositif,** qui devrait au contraire être réinvesti par l'ensemble de ses parties, à commencer par la métropole de Lyon, pour organiser l'insertion de cette dernière dans son *hinterland*.

3. Penser l'insertion de la métropole dans la région : l'exemple des mobilités

Afin de garantir la bonne insertion de la métropole dans son environnement immédiat au-delà des frontières rhodaniennes, il est **impératif que soient renoués les fils d'une coopération fructueuse avec le conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes.** Les membres de la mission identifient, pour ce faire, **la compétence partagée des mobilités** comme axe prioritaire d'amélioration de la coopération, au service d'un projet d'interconnexion de la métropole avec des territoires dépassant son strict périmètre.

Dès lors, il paraît opportun de **réviser à la marge la gouvernance de l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais pour en améliorer le caractère démocratique.** De plus, il apparaît crucial que **soient développés des outils de financement permettant le développement concerté de telles solutions de mobilité.** Le reversement de ressources, en particulier du versement mobilité, de l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais vers d'autres autorités organisatrices des mobilités, à commencer par la région, constitue à cet égard une piste d'évolution prometteuse.

LISTE DES PROPOSITIONS

LISTE DES PROPOSITIONS DU RAPPORT RELATIF À LA MÉTROPOLE DE LYON
Axe n°1 : Prendre acte du caractère spécifique de la collectivité
Proposition n°1 : Adapter le régime électoral aux spécificités de la collectivité <i>Sous-proposition n°1 : dissocier les élections métropolitaines des élections municipales en les alignant sur le calendrier des élections départementales</i> <i>Sous-proposition n°2 : aligner la prime majoritaire sur celle ayant cours pour le scrutin régional</i> <i>Sous-proposition n°3 : envisager le passage à une circonscription unique</i> <i>Sous-proposition n°4 : favoriser l'identification par les citoyens des conseillers métropolitains</i>
Proposition n°2 : Préserver pour les seules communes la clause de compétence générale
Axe n°2 : Rééquilibrer les rapports entre métropole et communes pour une action plus efficace en proximité
Proposition n°3 : Renforcer les conférences territoriales des maires en modifiant leur périmètre et renforçant leurs prérogatives et leurs moyens <i>Sous-proposition n° 1 : poursuivre, avec l'accord exprès des communes concernées, l'alignement de la carte des conférences territoriales des maires sur celui des circonscriptions électorales</i> <i>Sous-proposition n° 2 : assurer une meilleure prise en compte des avis des conférences territoriales des maires par le conseil métropolitain</i> <i>Sous-proposition n° 3 : repositionner les conférences territoriales des maires comme acteurs déconcentrés des politiques conduites par la métropole</i>
Proposition n°4 : Renforcer le poids de la conférence métropolitaine des maires <i>Sous-proposition n°1 : Promouvoir le rôle de la conférence métropolitaine des maires sur tout sujet ayant un effet, même indirect, sur les compétences communales</i> <i>Sous-proposition n°2 : Apporter une réponse structurelle au défaut de prise en compte des avis rendus par la conférence métropolitaine des maires en permettant la présentation de ses avis lors des réunions du conseil de la métropole</i>

Proposition n°5 : Mieux associer les maires à l'élaboration du pacte de cohérence métropolitain

Sous-proposition n°1 : permettre aux maires, par le biais des conférences territoriales des maires, de formuler, dès le stade d'élaboration du pacte de cohérence métropolitain, des propositions destinées à y figurer pour sortir d'une logique de décision « descendante »

Sous-proposition n°2 : en cas d'adoption par le conseil de la métropole d'un pacte métropolitain amendé par rapport au projet de pacte formulé par la conférence des maires, rendre obligatoire la motivation par le conseil de la métropole auprès de la conférence des maires de tout changement

Sous-proposition n°3 : consacrer le comité de suivi de l'application du pacte métropolitain composé de représentants des conférences territoriales des maires

Proposition n°6 : Favoriser la pleine appropriation par la métropole et les communes situées sur son territoire des outils existants de partage de compétences

Sous-proposition n°1 : favoriser, notamment par un accompagnement accru de l'Etat, l'usage par les collectivités territoriales des modalités de délégation prévues par la loi, y compris dans le cas spécifique de la métropole de Lyon

Sous-proposition n°2 : mieux circonscrire, par des mesures réglementaires, la notion « d'équipement métropolitain »

Proposition n°7 : Garantir l'exercice conjoint, lorsque nécessaire, des maires et du président de la métropole à l'exercice de pouvoirs de police métropolitains

Proposition n°8 : Prévoir les moyens d'un ajustement, à l'initiative des communes, du périmètre de la métropole ou des communes situées sur le territoire de celles-ci

Sous-proposition n°1 : assouplir la possibilité ouverte aux communes de sortir de la métropole par la création d'une procédure ad hoc

Sous-proposition n°2 : Favoriser la création de communes nouvelles sur le périmètre de la métropole de Lyon

Axe n°3 : Pour une métropole soucieuse d'un développement équilibré du territoire régional

Proposition n°9 : Parachever la séparation de la Métropole de Lyon et du Nouveau Rhône

Sous-proposition n°1 : scinder la MDMPH en deux maisons des personnes handicapées distinctes

Sous-proposition n°2 : scinder la circonscription administrative du Rhône en deux circonscriptions départementales de plein exercice et faire de Villefranche-sur-Saône un chef-lieu disposant d'un préfet

Proposition n°10 : Donner corps à l'objectif métropolitain de concourir à un développement équilibré du territoire régional

Sous-proposition n°1 : restaurer des outils institutionnels et financiers de coopération avec les intercommunalités voisines de la métropole

Sous-proposition n°2 : mettre en œuvre les moyens organisationnels et financiers pour assurer le développement équilibré à l'échelle régionale des mobilités

PREMIÈRE PARTIE :
LE RÉCENT ACHÈVEMENT DE LA CONSTRUCTION
MÉTROPOLITAINE LYONNAISE MET SON MODÈLE EN
QUESTION

I. LA CONSTRUCTION DE LA MÉTROPOLE : UN MODÈLE UNIQUE
PORTÉ PAR LE « VENT DE LA MÉTROPOLISATION » ET DES
CIRCONSTANCES LOCALES PARTICULIÈRES

A. LA NAISSANCE DE LA MÉTROPOLE DE LYON A RÉSULTÉ D'UN
CONTEXTE POLITICO-INSTITUTIONNEL FAVORABLE AU NIVEAU
NATIONAL

1. Au tournant des années 2010, la promotion des métropoles
comme horizon de la décentralisation

a) La métropole, entre dynamique géographique, projet politique et réalité juridique

À la fois réalité géographique, projet institutionnel et concept juridique, les métropoles ont occupé, depuis le début des années 2000, une place croissante dans les champs de la recherche académique et de la réflexion administrative et politique.

La métropole constitue avant tout une réalité géographique documentée, ayant une existence propre hors du cadre juridique et institutionnel qui la régit. Si une définition unique ne fait pas nécessairement consensus, une métropole au sens géographique ou socio-économique est une ville rassemblant généralement plusieurs critères :

- elle est importante par sa démographie et la taille de l'agglomération qu'elle recouvre¹ ;

- elle concentre des lieux de pouvoirs - politique, économique, culturel - et d'attractivité² ;

- elle entretient avec son environnement immédiat ainsi qu'avec d'autres grands centres urbains des relations économiques politiques et économiques tendant à l'insérer dans un réseau¹.

¹ Ou, comme le précisait le géographe et urbaniste Marcel Roncayolo, il s'agit d'une « très grande ville, qui s'exprime par la taille de sa population et celle de l'agglomération qu'elle anime ». Voir « Métropoles : hier et aujourd'hui », in *Métropoles en déséquilibre ?*, 1993, p. 9, cité par Émile Marcovici, *Les métropoles en France*, LGDJ, 2019, p. 23.

² Comme le notait un rapport du Conseil économique, social et environnemental (CESE) de 2019, selon le géographe Gérard-François Dumont, une métropole constitue « un centre de direction, de coordination et d'impulsion d'un ensemble territorial ».

Comme le précisait dès 2003 le Conseil économique et social (CES), au sens géographique, une métropole peut donc être définie comme « *une grande ville qui s'étale de plus en plus, qui concentre populations et emplois, qui rassemble des activités diversifiées comportant de nombreuses fonctions tertiaires supérieures, qui rayonne de plus en plus en réseau avec les autres grandes villes* »².

À l'échelle mondiale, l'accentuation récente du rôle des métropoles, dite **métropolisation**, est l'une des conséquences de la libéralisation des marchés et de l'internationalisation des échanges, qui confortent la concentration d'activités et d'emplois à forte valeur ajoutée ainsi que de populations dans les villes de grande taille. Il est ainsi généralement reconnu un lien entre la métropolisation et la globalisation, entre la modification des structures urbaines et celle des systèmes productifs : « *phénomène mondial, la métropolisation apparaît comme un processus de croissance urbaine sélective, liée à la globalisation de l'économie, à l'internationalisation des échanges et aux mutations des systèmes productifs* »³.

Dynamique géographique et socio-économique spontanée, la métropolisation fait par ailleurs l'objet de **politiques volontaristes**. Les pouvoirs publics ont promu ce mode de développement urbain en tant qu'il garantit la **bonne insertion dans la mondialisation des territoires urbains et périurbains français**.

En France, l'encouragement par les pouvoirs publics de l'émergence des métropoles a pris la forme particulière des « *métropoles d'équilibre* ». Afin de lutter contre le déséquilibre entre la capitale et le reste du pays mis en lumière par le géographe Jean-François Gravier dans *Paris et le désert français* (1947) et sur le rapport des géographes Jean Hautreux et Michel Rochefort de 1963, la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) identifie ainsi **huit agglomérations** : Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz, Strasbourg, Lyon-Grenoble-Saint-Etienne, Marseille, Toulouse, Bordeaux et Nantes-Saint-Nazaire.

Cette impulsion politique a ensuite été traduite dans le droit, notamment par le législateur. La loi du 31 décembre 1966⁴ vise ainsi à doter d'une communauté urbaine les agglomérations **de Bordeaux, Lille, Strasbourg et Lyon**. Derrière la création de ces établissements publics de coopération intercommunale, peut se lire la « *prise de conscience de la nécessité de dépasser*

¹ Voir par exemple DATAR, *Quelles métropoles en Europe? Des villes en réseau*, de Ludovic Halbert, Patricia Cicille et Céline Rozenblat, La Documentation Française, 2012.

² « Métropoles et structuration du territoire », *Avis et rapport du Conseil économique et social*, 2003, présenté par M. Jean-Claude Bury, p. 3, consultable à l'adresse suivante : <https://www.vie-publique.fr/rapport/28041-metropoles-et-structuration-du-territoire>.

³ Ibidem, p. 17.

⁴ Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.

l'uniformité du statut communal et de développer des solutions institutionnelles sur mesure pour administrer les grandes villes »¹.

Le cadre juridique des communautés urbaines est ensuite consolidé par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, et rationalisé par la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

b) Le rapport Balladur : les métropoles sur le devant de la scène

Ces modifications législatives successives ne semblent pas en mesure de répondre au défi que représente, dans un contexte de mondialisation des échanges et de « concurrence territoriale au niveau européen »² pour capter les activités à forte valeur ajoutée, la **constitution de grandes métropoles européennes compétitives**.

Dans ce contexte, le rapport remis au Président de la République, en mars 2009, par le comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par Édouard Balladur, préconise, « pour donner une impulsion nouvelle aux communautés urbaines les plus peuplées et les plus importantes »³ du pays, la **création par la loi de onze métropoles**, collectivités territoriales à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution. Ces métropoles bénéficieraient de l'ensemble des **compétences reconnues aux communes** ainsi que de la clause de compétence générale, et **exerceraient de plein droit sur leur territoire, en plus des compétences communales, les compétences que la loi attribue au département**.

Le « comité Balladur » met en avant les « avantages en termes de démocratie locale, d'économies d'échelle et de simplification »⁴ qui découleraient de la création de ces onze métropoles, tout en reconnaissant l'ampleur des changements institutionnels et pratiques qui en résulteraient. Aussi recommande-t-il que leur création par la loi prenne effet à l'occasion du renouvellement municipal suivant, c'est-à-dire en 2014. Il souhaite également prévoir la possibilité pour d'autres intercommunalités d'accéder à ce statut sur la base du volontariat.

La mission commune d'information créée en octobre 2008 au Sénat sur le thème de la réforme territoriale a également retenu la **nécessité, pour le législateur, de reconnaître le fait métropolitain**, tout en recommandant que, « dans un premier temps du moins, la métropole constituerait une intercommunalité très intégrée dont les communes membres resteraient

¹ Léa Havard, AJDA du 13 mars 2018, n°9/2017 : La métropole collectivité territoriale de Lyon : évolution ou révolution ?

² Rapport d'information n°580 (2012-2013) sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, de René Vandierendonck, fait au nom de la commission des lois, déposé le 15 mai 2013, p. 25.

³ Rapport du comité pour la réforme des collectivités locales, « Il est temps de décider », remis au Président de la République le 5 mars 2009, p. 78.

⁴ Ibidem, p. 82.

des collectivités territoriales de plein exercice, contrairement aux propositions du comité Balladur qui propose de les transformer en personnes morales de droit public »¹ ; cette nouvelle catégorie d'EPCI pourrait se voir déléguer des compétences du département, mais également de la région et de l'État. La mission proposait également de prévoir la faculté par la loi d'ériger les métropoles en collectivités territoriales de plein exercice, en lieu et place des communes membres, sur délibérations concordantes de celles-ci.

Ainsi, s'est engagé à la fin des années 2000 un important mouvement de réflexion qui voit dans la métropole **une réponse**, certes insuffisante mais non moins nécessaire, **au triple défi** qui se pose sur les plans institutionnel, économique et spatial, à savoir : **doter les communautés urbaines d'une gouvernance plus intégrée ; garantir la bonne insertion des grandes villes françaises dans la mondialisation** et leur permettre de faire face à la concurrence européenne ; **promouvoir le développement équilibré et la cohésion des territoires.**

Ce processus aboutit à la consécration législative des métropoles dans les années 2010.

2. La traduction législative de ce mouvement dans les années 2010 érige en modèle la métropole de Lyon

a) La consécration législative des métropoles

Afin notamment d'affirmer le rôle des grandes agglomérations comme moteurs de la croissance et de l'attractivité, la **loi n° 2010-145 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales** (dite « RCT ») crée une nouvelle catégorie d'établissements publics de coopération intercommunale (ECPI) à fiscalité propre, la métropole.

La métropole est ainsi définie comme un EPCI « *regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion* »².

Peuvent obtenir ce statut les EPCI qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de **500 000 habitants** ainsi que les communautés urbaines instituées par l'article 3 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966³. En cas de création d'une métropole, le département doit lui transférer ses compétences en matière de transports scolaires, de voirie et de zones d'activité, ainsi que de promotion du territoire à l'étranger ; s'il est

¹ Rapport n°471 (2008-2009) du 17 juin 2009 de M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault, fait au nom de la mission commune d'information, p. 26.

² Article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales créé par l'article 12 de la loi n°2010-145 du 16 décembre 2010.

³ Cette dérogation visait la communauté urbaine de Strasbourg.

saisi d'une demande de la métropole, le département peut en outre lui transférer tout ou partie de ses compétences en matière d'action sociale, de collège, de développement économique, de tourisme, de patrimoine et de sport.

Le **pôle métropolitain** regroupe quant à lui les ECPI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300 000 habitants et dont l'un d'entre eux compte plus de 150 000 habitants¹.

S'il est consacré par la loi, le statut de métropole ainsi créé ne reprend toutefois pas les contours de la notion posée par le rapport du comité Balladur, en ce qu'il ne correspond pas à une nouvelle collectivité territoriale, mais encore à un EPCI.

Alors que la métropole de **Nice Côte d'Azur**, qui a vu le jour le 1^{er} janvier 2012, est la seule métropole créée dans le cadre de la loi « RCT », l'affirmation de la catégorie de métropole se poursuit dans le cadre de la loi n° 2014-57 du 27 janvier 2014 de **modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles** (dite loi « MAPTAM ») qui constitue le réel acte de naissance du statut juridique des métropoles en France.

En premier lieu, la loi dite « MAPTAM » dote les métropoles d'objectifs clairs, qu'elles poursuivent dans le cadre de leur projet de d'aménagement et de territoire :

- d'une part, « améliorer la cohésion et la compétitivité » ;
- d'autre part, « concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional ».

En deuxième lieu, la loi dite « MAPTAM » élargit le statut générique de métropole issu de la loi « RCT ». Peuvent ainsi devenir des métropoles les EPCI à fiscalité propre qui forment, à la date de création, un ensemble de 400 000 habitants dans une aire urbaine – au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques –, de plus de 650 000 habitants² ; la loi prévoit que cette transformation s'effectue par décret. Au 1^{er} janvier 2015, ont ainsi été créées 10 métropoles supplémentaires : Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse.

En troisième lieu, la loi dote les métropoles de compétences renforcées par rapport aux autres catégories d'EPCI à fiscalité propre, en rendant obligatoire la dévolution aux métropoles de compétences départementales³.

¹ Article L. 5731-1 du code général des collectivités territoriales créé par l'article 20 de la loi n°2010-145 du 16 décembre 2010.

² Article 43 de la loi dite « MAPTAM ».

³ Article 43 de la loi dite « MAPTAM ».

Par ailleurs, la loi MAPTAM dote les métropoles de Paris, de Lyon et de Marseille d'un statut particulier : la **métropole du Grand Paris**¹ et la métropole d'Aix-Marseille-Provence², établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à statut particulier, sont ainsi créées au 1^{er} janvier 2016. La **métropole de Lyon**, créée au 1^{er} janvier 2015 « *en lieu et place de la communauté de la communauté urbaine de Lyon et, dans les limites territoriales précédemment reconnues à celle-ci, du département du Rhône* », constitue quant à elle une **collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution**³.

La **loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République** (dite « NOTRe ») poursuit le mouvement de promotion des métropoles en étendant les transferts de compétences des départements aux métropoles.

Enfin, la **loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain** modifie les critères permettant d'accéder au statut de métropole et élargit la possibilité de transformation en métropole :

- aux EPCI centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants ;

- aux EPCI de plus de 250 000 habitants ou comprenant dans leur périmètre, au 31 décembre 2015, le chef-lieu de région, ou le centre d'une zone d'emploi de plus de 500 000 habitants.

Sept nouvelles métropoles sont créées sur ce fondement (Metz, Orléans, Tours-Val-de-Loire, Dijon, Clermont-Auvergne, Saint-Etienne, Toulon-Provence-Méditerranée) ; depuis, la France compte **19 métropoles de droit commun**.

b) La création de la métropole de Lyon comme aboutissement

En tant que collectivité territoriale *sui generis* créée par la loi dite « MAPTAM », la métropole de Lyon constitue le modèle le plus achevé de gouvernance métropolitaine et la concrétisation de la réforme portée par le comité « Balladur ».

Constatant que les objectifs ayant motivé la création de la communauté urbaine de Lyon le 1^{er} janvier 1969 ont été atteints, le projet de loi dite « MAPTAM » met en avant la nécessité de doter l'intercommunalité d'un régime institutionnel nouveau, qui dépasse

¹ Article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales, créé par l'article 12 de la loi MAPTAM.

² Article L. 5128-11 du code général des collectivités territoriales, créé par l'article 42 de la loi MAPTAM.

³ Article L. 3611-1 du code général des collectivités territoriales, créé par l'article 26 de la loi MAPTAM.

le modèle de l'EPCI et qui porte la dynamique de développement économique et social à l'œuvre dans le système urbain lyonnais.

Le projet de loi, déposé au Sénat le 10 avril 2013, assigne ainsi deux objectifs à la nouvelle organisation : d'une part, « *permettr[e] à l'ancienne communauté urbaine d'exercer l'ensemble des attributions et compétences nécessaires à son développement* » ; d'autre part, « *réuni[r] deux niveaux d'administration, le département et l'intercommunalité, en un seul, [afin] de rationaliser leurs services et donc d'optimiser les structures et frais de fonctionnement sans porter atteinte aux services à la population*¹ ».

Pour ce faire, l'article 26 de la loi dite « MAPTAM » prévoit la mise en place au 1^{er} janvier 2015² de la métropole de Lyon par la fusion de l'EPCI à fiscalité propre existant avec le département, dont elle exercera désormais les compétences au sein de l'aire métropolitaine ; en conséquence, une fois la métropole de Lyon créée, le département du Rhône se réduira à la portion de son territoire située hors agglomération.

De manière inédite, la création de la métropole de Lyon rompt ainsi, pour la première fois hors Paris, avec l'organisation du territoire national métropolitain en départements. Elle va également de pair avec une nette simplification de l'administration locale, en supprimant un échelon d'administration : le couple métropoles-communes se substitue en effet aux trois échelons qu'étaient le département, la communauté urbaine et les communes.

Dans un contexte politico-administratif marqué par la volonté de simplifier l'organisation territoriale et de l'adapter aux dynamiques de l'économie mondialisée, **la fusion du département avec la métropole** est apparue comme l'horizon souhaitable de l'intégration territoriale, **érigeant la métropole de Lyon en modèle à suivre par les autres métropoles**. Dans le même temps, la spécificité du cas lyonnais était nettement perçue ; la voie inédite qui a pu être empruntée par le législateur, donnant naissance à l'« *objet institutionnel d'un genre nouveau* »³ qu'est la métropole de Lyon, est en effet intimement liée au contexte local.

¹ *Étude d'impact du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, p. 47.

² La date de la création de la Métropole de Lyon a été avancée du 1^{er} avril 2015 au 1^{er} janvier 2015 par la commission des lois du Sénat.

³ Gilles Le Chatelier, « La métropole de Lyon », AJCT, 2014, p. 241.

B. LA MÉTROPOLE DE LYON : UNE CONSTRUCTION INÉDITE PORTÉE PAR LA VOLONTÉ DU PRÉSIDENT DU DÉPARTEMENT DU RHÔNE ET DU MAIRE DE LYON, PRÉSIDENT DE LA COURLY

1. La volonté des exécutifs locaux de mener à bien le projet métropolitain dans un contexte national favorable

Comme l'a rappelé la commission des finances du Sénat dans son rapport d'avril 2019, la création de la métropole de Lyon a été « *une affaire d'hommes et de circonstances* »¹.

La décision a en effet été prise sous l'impulsion du président du conseil départemental du Rhône, Michel Mercier, et du président de la communauté urbaine de Lyon (COURLY), par ailleurs maire de Lyon, Gérard Collomb. Ce dernier souhaitait accélérer le développement de la communauté urbaine et faire de Lyon un modèle de métropolisation aboutie ; Michel Mercier avait quant à lui « *pour priorité de préserver l'autonomie de la partie rurale du département du Rhône en évitant qu'elle ne soit absorbée par Lyon* »².

En outre, la création de la métropole fut l'occasion **d'assainir la situation financière du département du Rhône**, qui était jusqu'alors très dégradée en raison d'un fort endettement, de l'alourdissement de la charge de la dette liée à la hausse du taux d'intérêt de plusieurs emprunts structurés, ainsi que d'importants engagements hors bilan. À *contrario*, la communauté urbaine bénéficiait d'une situation financière favorable, grâce notamment au dynamisme des bases de la fiscalité intercommunale. La fusion d'une partie du département du Rhône et de la communauté urbaine de Lyon a ainsi permis au département du Rhône de transférer certains de ses engagements à la métropole nouvellement créée, et en particulier ceux liés au musée des Confluences et au tramway Rhônexpress.

Animés par la « *volonté de faire et de faire vite* »³, les deux exécutifs locaux ont bénéficié de l'aval du pouvoir exécutif et de la représentation nationale, permettant au cadre législatif d'aboutir en un peu plus de deux ans seulement, la loi dite « MAPTAM » ayant été promulguée le 27 janvier 2014.

¹ Rapport n° 442 (2018-2019) du 10 avril 2019 fait au nom de la commission des finances sur les conséquences financières et fiscales de la création de la métropole de Lyon, par MM. Charles Guéné et Claude Raynal, p. 13.

² Léa Havard, article précité, p. 512.

³ Rapport n°442 (2018-2019) précité, p. 44.

Calendrier de la création de la Métropole de Lyon¹

- 5 mars 2009 : le comité « Balladur » propose de créer une collectivité locale à statut particulier, la métropole, qui exercerait les compétences de la communauté urbaine ainsi que, sur son territoire, celles du département.

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

- 4 décembre 2012 : Michel Mercier et Gérard Collomb annoncent en conférence de presse la création de la métropole de Lyon.

- 1^{er} février 2013 : Michel Mercier et Gérard Collomb présentent le projet de création de la métropole de Lyon aux élus du Rhône et du Grand Lyon réunis dans l'auditorium de Lyon.

- 18 février 2013 : création par la communauté urbaine de Lyon d'un groupe de suivi du projet.

- 10 avril 2013 : dépôt au Sénat du projet de loi n°495 (2012-2013) 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.

- 23 janvier 2014 : décision n° 2013-687 DC du Conseil constitutionnel (conformité avec réserve).

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

- 19 décembre 2014 : conclusion du protocole financier général par le Grand Lyon et le département du Rhône.

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

2. Une association des élus du territoire limitée

Désirant mener à bien le projet de création de la métropole de Lyon le plus rapidement possible, les exécutifs du conseil départemental du Rhône et de la communauté urbaine de Lyon n'ont pas eu l'opportunité de procéder à une association large des élus du territoire.

Le **projet** de création de la métropole a ainsi été révélé à la presse **deux mois avant d'être présenté aux élus locaux**. Cette méthode de travail a conduit certains à qualifier la création de la métropole de « *coup d'État légalisé par la suite* »².

Ce défaut d'association des élus locaux n'est probablement pas sans conséquences pour l'état des relations entre la métropole et les maires qui s'en sont suivies. Le malentendu sur la nature réelle de la métropole, dont

¹ S'appuyant sur celui du rapport n°442 (2018-2019) précité, p. 14.

² Rapport n°442 (2018-2019) précité, p. 13.

les maires des communes situées sur son territoire regrettent la fin du fonctionnement intercommunal, s'est probablement partiellement noué dans ce défaut de consultation, qui n'a pas permis de dissiper d'éventuelles incompréhensions. Un certain nombre d'interlocuteurs entendus dans le cadre de la mission d'information ont ainsi fait part du regret de n'avoir pas pu s'exprimer à l'époque sur le changement de statut, dont ils estiment à présent subir les conséquences. Comme l'a écrit un groupe politique du conseil de la métropole dans sa contribution transmise aux rapporteurs, « *l'orientation choisie par le législateur pour la métropole de Lyon, subie par les élus communaux du territoire qui n'ont pas eu à délibérer sur ce changement de statut à l'époque, conduit à des dysfonctionnements majeurs, à une rupture d'équité entre les citoyens et met en lumière l'incapacité de cette nouvelle collectivité à agir dans la proximité* »¹.

Si le manque de concertation au niveau local n'est pas la cause directe des difficultés observées par certains maires, il a sans doute **nourri a posteriori les frustrations générées par le fonctionnement actuel de la métropole et dont les élus locaux se sont fait l'écho auprès de la mission d'information.**

II. LA MÉTROPOLE DE LYON : UNE CONSTRUCTION INSTITUTIONNELLE ADAPTÉE AUX SPÉCIFICITÉS LOCALES

A. LA MÉTROPOLE DISPOSE D'INDÉNIABLES ATOUTS

1. Des indicateurs démographiques et socio-économiques favorables

En application de l'article L. 3611-1 du code général des collectivités territoriales, la métropole de Lyon remplace la communauté urbaine de Lyon ainsi que, dans les limites territoriales précédemment reconnues à celle-ci, le département du Rhône.

Territoires du Nouveau Rhône et de la Métropole de Lyon



Source : métropole de Lyon

¹ Contribution du groupe « Synergies » du conseil de la métropole de Lyon transmise aux rapporteurs.

En conséquence, la métropole réunit les 59 communes de l'unité urbaine de Lyon situées au sud-est du département du Rhône¹, sur une superficie de 533,7 km². Avec **1 411 571 habitants en 2019**, la métropole de Lyon représente le 11^e département le plus peuplé de France, et près de 18 % de la population de la région Auvergne-Rhône-Alpes². Cette population, en augmentation depuis sa création³, correspondait à une densité moyenne de près de **2 645 habitants par km²** en 2019.

Cette moyenne dissimule une situation très hétérogène sur le territoire. Sur les 59 communes, 11 comptent plus de 25 000 habitants⁴. Forte de 522 969 habitants en 2019, la **ville de Lyon concentre 37 % de la population de l'ensemble de la métropole**, et affiche une densité de 10 925 habitants au km². Elle constitue la **troisième ville la plus peuplée de France**.

À l'inverse, 21 communes de la métropole comptaient moins de 5 000 habitants en 2019 ; parmi elles, 5 affichaient moins de 2 000 habitants. Dans 10 communes, la densité ne dépasse pas 500 habitants par km².

Ces écarts importants témoignent de la diversité du territoire métropolitain : bien qu'elle soit majoritairement urbaine, la métropole de Lyon compte en effet 40 % d'espaces verts⁵.

De plus, la métropole manifeste une **progression démographique forte** (de 0,91 % par année sur la période 2013-2019), très majoritairement portée par une augmentation du solde naturel⁶.

La métropole se caractérise ainsi par une **population** particulièrement **jeune**, près de 42 % des habitants ayant moins de 30 ans en 2019, contre plus de 35 % au niveau national⁷. À *contrario*, le taux de personnes âgées de 60 ans et plus est de seulement 21 % dans la métropole de Lyon, contre 26 % au niveau national. Au total, **l'indice de jeunesse**, soit le nombre de personnes âgées de moins de 20 ans par personne âgée de 65 ans et plus, est de 1,8⁸ dans la métropole de Lyon.

¹ Comme il sera vu plus bas, la superficie du département du Rhône est quant à elle passée de 3 249 km² à 2 715 km² en conséquence de la création de la métropole.

² La population de la région Auvergne-Rhône-Alpes s'élevait à 8 043 0000 habitants en 2019 (Insee).

³ Le nombre d'habitants s'élevait en effet à 1 381 249 habitants en 2016, et à 1 390 240 en 2018.

⁴ D'après le dernier recensement effectué par l'Insee en 2019.

⁵ Site internet de la métropole de Lyon (<https://www.grandlyon.com/metropole/nature>).

⁶ L'augmentation du solde naturel est de 0,85 % par an, et celle du solde migratoire étant de 0,06 % (source : Insee, 2019).

⁷ Insee, 2019.

⁸ Contre 1,3 dans l'ensemble des grandes agglomérations européennes (Insee analyses, « Lyon, une agglomération de dimension européenne », septembre 2016, n°23, cité par Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, Métropole de Lyon – La mise en place des métropoles, Exercices 2014 et suivants. Observations définitives délibérées les 26 mai et le 29 mai 2020, p. 102).

Territoire en croissance démographique, la métropole de Lyon constitue de surcroît un véritable **pôle d'attractivité économique**.

Avec le territoire du département du Rhône, la métropole de Lyon se distingue en effet par des hausses d'emplois importantes au cours des dernières années, soutenant ainsi l'emploi de la région Auvergne-Rhône-Alpes. En 2019, la métropole concentrait ainsi 725 400 emplois, soit **plus du quart de l'emploi total d'Auvergne-Rhône-Alpes**. La métropole se distingue en outre par le poids du **secteur tertiaire marchand** (commerce, services informatiques, activités financières et d'assurance), qui représente plus de la moitié des emplois. Le poids limité de l'industrie, qui correspond à **un emploi sur dix**, apparaît toutefois plus important que dans les plupart des métropoles françaises de droit commun¹ ; l'Insee souligne ainsi la **spécificité industrielle** de la métropole de Lyon, lui permettant de soutenir la concurrence avec la plupart des villes allemandes dans ce secteur².

Avec près de **660 000 actifs**, la métropole de Lyon se classe par ailleurs à la troisième position des métropoles en termes d'emplois, après celles d'Aix-Marseille-Provence et du Grand Paris³. À noter toutefois que, comme le relève la Cour des comptes, « *la zone d'emploi de Lyon s'étend au-delà des frontières administratives de la métropole, et couvre notamment la totalité de la communauté de communes du Pays de de l'Arbresle, de l'Est-Lyonnais ou encore une bonne partie de la communauté d'agglomération de l'Ouest Rhodanien* »⁴.

Si le taux de chômage du territoire correspondant à l'ancien département du Rhône est plus faible que celui constaté sur l'ensemble du territoire national métropolitain, il faut néanmoins distinguer entre le territoire du nouveau département du Rhône, qui présente un taux de chômage particulièrement bas (5,1 % au deuxième trimestre 2021), et la métropole de Lyon, dont **le taux de chômage (7,8 % au deuxième trimestre 2021) se rapproche de la moyenne nationale**⁵. Le taux d'activité des 15-64 ans est quant à lui légèrement inférieur à la moyenne nationale métropolitaine (73,2 % contre 74,1 %) ⁶.

¹ Insee Flash Auvergne-Rhône-Alpes n°62, « Rhône et Métropole de Lyon : deux territoires moteurs de l'emploi régional », Insee, juillet 2019.

² Cour des comptes, rapporté précité, p. 102.

³ Cour des comptes, rapport précité, p. 100.

⁴ Cour des comptes, *ibidem*.

⁵ Source : Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités, Région Auvergne-Rhône-Alpes, Taux de chômage régional et départemental, deuxième trimestre 2021.

⁶ Le taux de chômage en France métropolitaine s'élève à 8,1% au T3 2021. Source : Insee, Recensement de la population, exploitation principale - 2019.

Le dynamisme économique de la métropole de Lyon se constate enfin dans le montant des richesses produites chaque année. Le produit intérieur brut (PIB) du Rhône (correspondant à la métropole et au département du « Nouveau Rhône »¹) s'élève ainsi à près d'**un tiers du PIB de la région Auvergne-Rhône-Alpes**². La métropole de Lyon bénéficie en effet d'un **tissu économique dense et bien valorisé. Plus de 140 000 entreprises**, principalement dans les secteurs de l'industrie, du commerce et des services, sont présentes sur le territoire de la métropole, contribuant au dynamisme et au rayonnement du territoire.

La métropole de Lyon : une attractivité en sursis ?

Afin de valoriser son économie diversifiée et en croissance, et de renforcer son attractivité à l'échelle nationale comme internationale, la métropole de Lyon s'appuie notamment sur le programme **OnlyLyon**, en lien avec **l'Aderly**, l'agence pour le développement économique de la région lyonnaise³. Créé en 2007 à l'initiative du maire de Lyon, cette stratégie de « marketing territorial » s'appuie désormais sur un réseau de 27 000 ambassadeurs, présents dans 120 pays, ainsi que sur le bureau permanent de représentation de la métropole de Lyon à Bruxelles auprès de l'UE⁴. Avec la naissance de la métropole, son slogan « *Ville de l'entrepreneuriat* » est devenu « **Métropole d'entrepreneurs** ».

Cette politique d'attractivité a dans l'ensemble porté ses fruits, la métropole de Lyon étant régulièrement classée parmi les trois villes françaises les plus attractives ; néanmoins, le baromètre de l'attractivité de la France en 2021 publié par le cabinet d'audit *Ernst and Young* en mai 2022 semble révéler une certaine inflexion. La métropole de Lyon, placée en 2021 par les dirigeants internationaux en deuxième position après Bordeaux comme ville susceptible de concurrencer Paris, n'arrive plus désormais qu'au cinquième rang⁵. Si la région Auvergne-Rhône-Alpes demeure la deuxième région la plus attractive de France en nombre d'investissements étrangers⁶, la métropole de Lyon, pour sa part, « *continue de perdre du terrain* » dans le classement d'image des métropoles françaises⁷.

¹ Les données élaborées par la chambre de commerce et d'industrie d'Auvergne-Rhône-Alpes agrègent la métropole de Lyon et le département du Rhône.

² Qui s'élevait à 272,6 milliards d'euros en 2018. L'économie de la région Auvergne-Rhône-Alpes est la deuxième de France (derrière l'Ile-de-France), représentant 12 % du PIB de la France métropolitaine (source : Insee Flash Auvergne-Rhône-Alpes n°88, 2021).

³ Créée en 1974, l'Aderly a pour co-fondateurs le Grand Lyon, la Chambre de commerce et d'industrie de Lyon, le Conseil général du Rhône et le Medef Lyon-Rhône.

⁴ Site internet d'OnlyLyon.

⁵ Après Bordeaux, Strasbourg, Aix-Marseille-Provence et Montpellier (Baromètre de l'attractivité de la France d'Ernst and Young « Nouveau monde, nouvelles armes », mai 2022).

⁶ 146 projets recensés en 2021, ce qui correspond à 12% de l'ensemble des projets enregistrés en France (idem).

⁷ Baromètre de l'attractivité de la France d'Ernst and Young « Nouveau monde, nouvelles armes », mai 2022, p. 7.

Certains commentateurs voient dans cette perte relative d'attractivité le résultat de la politique assumée de l'exécutif de la métropole élu en 2020 de « densifier la métropole ».

Dans un contexte de vive concurrence entre les métropoles, les décisions des responsables politiques peuvent en effet avoir des répercussions rapides sur le comportement des investisseurs ; ainsi, la volonté de l'exécutif métropolitain « de freiner l'implantation de nouvelles entreprises, d'être plus sélectif dans l'accueil de touristes, d'abandonner le projet de skyline à la Part-Dieu »¹ ont constitué autant de signaux forts qui, en modifiant la perception des décideurs nationaux et internationaux, ont pu les inciter à différer ou reporter vers d'autres villes certaines investissements.

2. Une « force de frappe » financière considérable

Bénéficiant de recettes dynamiques qui lui permettent d'asseoir un budget conséquent, la métropole détient une force de frappe financière considérable. Le **budget primitif voté pour 2022** s'élève ainsi à **3,9 milliards d'euros**².

En 2021, les recettes de la métropole ont atteint le montant de 3 517,9 millions d'euros, tandis que ses dépenses se sont chiffrées à 3 366,1 millions d'euros³.

Résultats du compte administratif 2021

<i>En millions d'euros</i>	Fonctionnement	Investissement	Total
Recettes	3 077,0	440,9	3 517,9
Dépenses	2 492,5	873,6	3 366,1

Source : commission des lois à partir du compte administratif de la métropole de Lyon 2021

¹ Article de Lyon entreprises publié le 6 juin 2022, consultable à l'adresse : <https://www.lyon-entreprises.com/actualites/article/barometre-ey-de-lattractive-en-france-la-rapide-degringolade-de-lyon-qui-perd-3-places-en-une-seule-annee>.

² La synthèse du budget primitif de 2022 est consultable à l'adresse : https://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/media/pdf/institution/budget/20220222_synthes_e-budgetaire.pdf.

³ Compte administratif 2021 de la métropole de Lyon, accessible à l'adresse : https://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/media/pdf/institution/budget/20220711_CA-2021-dematerialise.pdf.

L'épargne brute atteint 584,5 millions d'euros, et l'**épargne nette**¹ est de 411,5 millions d'euros. L'encours de la dette au 31 décembre 2021 s'établit à 1 893,6 millions d'euros, avec une capacité de désendettement de 3 ans et 2 mois².

Les **recettes de fonctionnement** se répartissent entre les recettes fiscales, les concours financiers de l'État et les autres recettes de gestion.

Répartition des recettes de fonctionnement en 2021

	Montant (en millions d'euros)
Recettes fiscales	2 020,9
Fiscalité sur les entreprises	599,5
Fiscalité sur les ménages	101,7
Autres recettes fiscales	1 319,7
Concours financiers de l'État	508,6
Autres recettes de gestion	547,5
Total	3 077,0

Source : commission des lois d'après compte administratif 2021 de la métropole de Lyon

Défini par l'**article L. 3662-1** du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction issue de la loi dite « MAPTAM », le **panier des ressources fiscales de la métropole de Lyon** comprend, comme le rappelle la commission des finances du Sénat dans son rapport d'avril 2019 :

- **les ressources des communautés urbaines**, dont 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** : en particulier, 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 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 ;

¹ Après remboursement du capital des emprunts à hauteur de 173 millions d'euros.

² Fin 2020, l'encours de la dette s'élevait à 2 085,4 millions d'euros, et la capacité de désendettement était de 4 ans et 1 mois.

- 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 » : à savoir, la redevance d'usage des abattoirs publics, la taxe communale sur la consommation finale d'électricité, ou encore la taxe locale sur la publicité extérieure¹.

Dynamiques², les recettes fiscales de la métropole n'en sont pas moins exposées à la conjoncture économique, comme l'a récemment souligné la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19³ ; elles ont également répercuté, dans leur composition, les conséquences de la réforme de la fiscalité locale mise en œuvre en 2021.

La diminution du produit de la fiscalité directe locale en 2021 ⁴

Afin de compenser la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, mise en œuvre par la loi de finances initiale pour 2020, la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) a été transférée aux communes en ce qui concerne la part départementale du taux. Le produit de 14 millions d'euros restant à la métropole en 2021 est considéré comme un produit intercommunal.

La taxe d'habitation sur les résidences principales ayant été supprimée, il ne subsiste que la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) pour un produit de 10,5 millions d'euros (contre 161,9 millions d'euros en 2020).

En contrepartie de ces recettes fiscales perdues, la métropole se voit attribuer, à compter de 2021, une fraction de la TVA nationale ; en 2021, le produit perçu est égal au produit perdu en 2020, soit 261,4 millions d'euros au titre du foncier bâti transféré aux communes et 164,3 millions au titre de la taxe d'habitation sur les résidences principales supprimée. Pour les années à venir, à législation constante, ce produit évoluera comme la TVA nationale.

¹ Rapport n°442 (2018-2019) précité fait au nom de la commission des finances, p. 22.

² Les recettes fiscales de la métropole se sont élevées à 1 947,5 millions d'euros en 2018, à 1 949 millions d'euros en 2019, et à 2 200,9 millions d'euros en 2021 (source : comptes administratifs de la métropole de Lyon). De plus, le rapport n°442 (2018-2019) de la commission des finances précité rappelle qu'elles ont augmenté de 7 % entre 2015 et 2017.

³ Le montant de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) a ainsi diminué de 319,2 millions d'euros en 2020 à 309 millions d'euros en 2021.

⁴ Source : compte administratif 2021 de la métropole de Lyon, p. 43

En matière de **concours financiers** de l'État, la métropole de Lyon bénéficie notamment, conformément aux articles L. 3662-4 et L. 3662-5 du code général des collectivités territoriales, de la **dotations globale de fonctionnement (DGF)**, dans sa double **composante intercommunale et départementale**, et du produit des amendes de police relatives à la circulation routière.

S'agissant de la **péréquation des ressources fiscales**, la métropole est bénéficiaire du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et du fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises des départements¹.

Les dépenses de fonctionnement sont constituées principalement des **dépenses à caractère social**, en nette augmentation ces dernières années² ; ainsi que des **dépenses de personnel** – la métropole comptant **9 200 agents** environ³ – et des **subventions et participations** (notamment, contribution à Sytral Mobilités, contribution au service départemental et métropolitain d'incendie et de secours, dotations aux collègues).

Répartition des dépenses de fonctionnement en 2021

	Montant (en millions d'euros)
Dépenses à caractère social ⁴	840,9
Subventions et participations	383,4
Charges financières	31,2
Autres charges	4,4
Charges générales	365,4
Dépenses de personnel	457,6
Reversement aux communes	240
Péréquation	97,2
Dotations de compensation métropolitaine (versée au Conseil départemental du Rhône)	72,3
Total	2 492,5

Source : commission des lois d'après compte administratif 2021 de la métropole de Lyon

¹ En application de l'article L. 3662-7 du CGCT.

² 734,8 millions d'euros en 2018 ; 752,8 millions d'euros en 2019 ; 840,9 millions d'euros en 2021.

³ Source : métropole de Lyon.

⁴ Frais de de séjour et d'hébergement pour personnes handicapées, pour personnes âgées et pour l'enfance ; allocation revenu de solidarité active ; allocation personnalisée d'autonomie ; prestation de compensation du handicap ; allocation compensatrice tierce personne.

Présentation du budget métropolitain de 2021 par macro-politique

<i>(en millions d'euros)</i>	Dépenses	Recettes
Solidarité et habitat	695,7	148,3
Économie, insertion, éducation, culture, sport	516,4	60,1
Environnement	362,7	179,4
Aménagement du territoire	280,3	88,2
Mobilité	325,8	90,9
Ressources	1 185,1	2 951,0
Total	3 366,1	3 517,9

Source : compte administratif 2021 de la métropole de Lyon

À noter que, dans un contexte budgétaire favorable, et en lien avec ses priorités politiques, la métropole a décidé d'augmenter la participation statutaire versée à l'**Autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais**, afin notamment de renforcer le réseau de transports en commun métropolitain : cette participation, qui s'élevait à 133 millions dans le budget primitif pour 2021, est ainsi portée à **151 millions d'euros** dans le budget primitif pour 2022¹.

3. Des compétences nombreuses et étendues

a) *Avec le bloc communal, la métropole de Lyon est la seule collectivité à disposer de la clause de compétence générale*

Permettant à une collectivité territoriale d'agir dans tout domaine d'intérêt local dès lors qu'une compétence n'a pas été attribuée de manière exclusive à une autre collectivité, la clause de compétence générale a pu être caractérisée comme « *un attribut politique essentiel des collectivités territoriales, consubstantiel[le] à la notion même de décentralisation* »².

Pourtant supprimée par la loi dite « NOTRe » pour les départements, la clause de compétence générale demeure détenue, dans des termes et conditions identiques, par les communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon et la métropole de Lyon elle-même.

¹ Son montant s'établissait à 127,6 millions d'euros en 2020 et à 131,5 millions d'euros en 2019.

² Rapport n° 264 (2009-2010) fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, de M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault, p. 132.

La clause de compétence générale : de l'encadrement à la suppression¹

Considérée comme un facteur de complexité de l'action publique locale à l'origine d'une confusion des compétences entre les différents échelons et d'un enchevêtrement coûteux de politiques concurrentes exercées par différentes collectivités territoriales sur un même territoire, la clause de compétence générale a été progressivement encadrée par la jurisprudence, puis la loi, avant d'être supprimée s'agissant des départements et des régions.

Le **juge administratif** a ainsi défini deux éléments majeurs limitant cette clause :

- d'une part, **l'intérêt local**, interprété par le juge de façon extensive : pour qu'une collectivité puisse agir dans un domaine particulier, l'action envisagée doit répondre aux trois critères cumulatifs suivants : bénéficier directement aux besoins de la population, rester neutre et répondre à un intérêt public ;

- d'autre part, la détention expresse et exclusive d'une compétence par un autre acteur public².

La loi n° 2010-1653 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a ensuite restreint la clause de compétence générale des départements et des régions en introduisant, à compter du 1^{er} janvier 2015, le principe du caractère exclusif des compétences exercées par ces deux échelons³.

Si la loi « Maptam » a maintenu la clause de compétence générale des régions et des départements au-delà du 1^{er} janvier 2015, la loi « NOTRe » l'a définitivement supprimée⁴ ; les régions et départements ne peuvent désormais exercer désormais que les compétences définies par la loi.

En effet, inchangé depuis la loi n° 96-141 du 21 février 1996, **l'article L. 2121-29** du code général des collectivités territoriales dispose que « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ». Par ailleurs, créé par l'article 26 de la loi dite « MAPTAM », **l'article L. 3642-1** du code général des collectivités territoriales dispose de façon analogue que « *le conseil de la métropole règle par ses délibérations les affaires de la métropole de Lyon* ».

¹ Voir le rapport n°174 (2014-2015) fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, par Jean-Jacques Hyest et René Vandierendonck, pp. 39-40 et le rapport n° 580 (2012-2013) fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles par René Vandierendonck, pp. 56-60.

² Dans sa décision du 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Barceul, le Conseil d'État a jugé que la clause de compétence générale n'habilitait le conseil municipal à statuer sur les questions d'intérêt public communal que sous réserve qu'elles ne soient pas dévolues, par la loi, à l'État ou à d'autres personnes publiques et qu'il n'y ait pas d'empiètement sur les attributions conférées au maire.

³ Jugeant que la clause de compétence générale ne constituait pas un principe fondamental reconnu par les lois de la République, le Conseil constitutionnel n'avait pas censuré cette disposition (CC, DC n°2010-618 du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales).

⁴ Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par l'assemblée des départements de France, qui a mis en avant une méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales, garanti par l'article 72 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution la suppression de la clause générale de compétence pour les départements (Décision n°2016-565 QPC du 16 septembre 2016, Assemblée des départements de France).

Cette disposition, qui n'a pas fait l'objet de débats particuliers lors de l'examen du projet de loi, n'a pas non plus été modifiée dans le cadre de l'examen de la loi dite « NOTRe ».

Alors que la COURLY était soumise au principe de spécialité, la métropole est ainsi dotée, comme les communes, de la clause de compétence générale. En résulte **le double exercice, sur le territoire de la métropole de Lyon, de la clause de compétence générale par la métropole elle-même ainsi que par les communes situées sur son territoire**. Si, cette situation ne constitue pas le principal point de friction entre la métropole et les communes situées sur son territoire, elle nuit néanmoins à « *l'objectif de clarification, pour le citoyen, du paysage administratif local* »¹. De surcroît, comme l'a relevé le groupe Synergies dans sa contribution transmise à la mission d'information, « *il n'y a pas d'articulation* » dans l'exercice par chacune des collectivités locales de la clause de compétence générale, ce qui peut conduire à des doublons voire des décisions contradictoires sur un sujet identique.

b) Une collectivité à statut particulier exerçant sur son territoire les compétences de la communauté urbaine de Lyon et celles du département du Rhône

En tant que collectivité à statut particulier créée en lieu en place de la communauté urbaine de Lyon et, dans les limites territoriales précédemment reconnues à celle-ci, du département du Rhône², la métropole de Lyon détient une double nature, qui la conduit à exercer **deux types majeurs de compétences** : d'une part, les compétences relevant de l'intercommunalité ; d'autre part, celles dévolues au département.

Par ailleurs, peuvent s'ajouter à ces compétences exercées de plein droit des compétences exercées sur délégation conventionnelle ou encore sur transfert de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

(i) Les compétences exercées de plein droit

Aux termes de **l'article L. 3641-1** du code général des collectivités territoriales, la métropole de Lyon exerce ainsi de plein droit, en lieu et place des communes situées sur son territoire, des compétences qui correspondent à celles exercées par les **métropoles de droit commun**³ et qui relèvent de **six blocs de compétences** : développement et aménagement économique, social et culturel ; aménagement de l'espace métropolitain ; politique locale de l'habitat ; politique de la ville ; gestion des services d'intérêt collectif ; environnement et politique du cadre de vie.

¹ *Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, rapport précité, p. 17.*

² *Article L. 3611-1 du code général des collectivités territoriales, créé par l'article 26 de la loi dite « MAPTAM ».*

³ *Les compétences des métropoles de droit commun sont énoncées à l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales.*

À noter toutefois qu'à la différence des métropoles de droit commun, la métropole de Lyon est compétente pour les « *actions contribuant à la promotion et au rayonnement du territoire et de ses activités* », et pour la « *création et [la] gestion de services de désinfection et de services d'hygiène et de santé* ». A l'inverse, elle n'est pas compétente pour la « *création, [l']aménagement et [l']entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires* »¹.

De plus, le **président de la métropole** s'est vu confier les **pouvoirs de police administrative** lui permettant de réglementer, dans les domaines de compétences transférés à la nouvelle collectivité² : l'assainissement, la collecte des déchets ménagers ; le stationnement des résidences mobiles des gens du voyage ; la sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées dans les établissements de la métropole ; la police de la circulation et du stationnement sur l'ensemble des voies de communication à l'intérieur des agglomérations³ ; la police de la conservation sur les voies du domaine routier de la métropole ; la délivrance des autorisations de stationnement sur la voie publique aux exploitants de taxi ; et la réglementation de la défense extérieure contre l'incendie⁴.

En outre, la métropole est compétente en matière de **prévention de la délinquance**, pouvant décider, sous réserve de l'accord de la commune d'implantation, d'acquérir, d'installer et d'entretenir des dispositifs de vidéoprotection à cette fin⁵.

D'autre part, en tant que département⁶, la métropole de Lyon exerce de plein droit les compétences attribuées au département par la loi, conformément à l'**article L. 3641-2** du code général des collectivités territoriales.

¹ Voir le c) du 2° de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales.

² Rapport n° 580 (2012-2013) de M. René Vandierendonck précité, p. 121.

³ Sous réserve des pouvoirs dévolus au préfet sur les routes à grande circulation.

⁴ Article L. 3642-2 du code général des collectivités territoriales.

⁵ Article L. 3642-2 du code général des collectivités territoriales.

⁶ Le livre VI relatif à la métropole de Lyon figure d'ailleurs de la partie consacrée au département dans le code général des collectivités territoriales.

Par conséquent, la métropole est compétente pour toutes les politiques sociales telles que la protection des publics fragiles, l'accueil des jeunes enfants, l'autonomie des personnes. Elle est également compétente pour les actions en faveur de l'emploi et de l'insertion¹ ; de sa responsabilité relève, en particulier, en application de l'article L. 115-2 du code de l'action sociale et des familles, la mise en œuvre du revenu de solidarité active. Dans le domaine social, l'enjeu essentiel pour la métropole a donc été de garantir la continuité du service, afin d'assurer une gestion efficace à une autre échelle de territoire. La métropole de Lyon a également la charge des **collèges**, dont elle assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement².

En outre, la métropole de Lyon bénéficie également de la compétence partagée en matière de culture³ (création et gestion des bibliothèques de prêt, des services d'archives, des musées) ; à ce titre, la métropole de Lyon a repris la gestion du Musée des Confluences et du festival « Les Nuits de Fourvière ».

Si la métropole de Lyon a repris en intégralité et exclusivité les compétences précédemment exercées par l'ancien département du Rhône sur le territoire de l'intercommunalité du Grand Lyon, certaines activités continuent toutefois de se réaliser à la fois sur le territoire de la métropole de Lyon et celui du département du « Nouveau Rhône », s'exerçant alors sous une double tutelle. Tel est le cas du **service départemental-métropolitain d'incendie et de secours**⁴, du service d'archives départementales et métropolitaines, ainsi que de plusieurs instances dans le domaine social⁵, dont la **maison départementale-métropolitaine des personnes handicapées**⁶ (MDMPH).

¹ Aux termes de l'article L. 3211-1 du CGCT, le conseil départemental « est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge. Il a compétence pour promouvoir les solidarités, la cohésion territoriale et l'accès aux soins de proximité sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes [...] ».

² Article L. 213-2 du code de l'éducation et article L. 3664-1 du CGCT.

³ La loi dite « NOTRe » ayant identifié la compétence culturelle (avec les compétences en matière de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire) comme une compétence partagée entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particuliers (article L. 1111-4 du CGCT dans sa rédaction issue de l'article 104 de la loi « NOTRe ».

⁴ Article L. 1424-69 du CGCT.

⁵ Telles que l'Association départementale-métropolitaine d'information sur le logement ; le Conseil départemental-métropolitain de la citoyenneté et de l'autonomie ; le Conseil de famille départemental-métropolitain des pupilles de l'État.

⁶ L'ordonnance du 19 décembre 2014 portant diverses mesures relatives à la métropole de Lyon a prévu le maintien d'une MDPH unique pour les deux territoires, dont la métropole est membre de droit. La présidence de la nouvelle MDPH est assurée alternativement chaque année par le président du conseil départemental et le président du conseil de la métropole de Lyon.

Les compétences de plein droit de la métropole de Lyon

Compétences exercées en lieu et place des communes	Compétences exercées en lieu et place du département	Compétences « partagées »
-développement et aménagement économique, social et culturel ; -aménagement de l'espace métropolitain ; -politique locale de l'habitat ; -politique de la ville ; -gestion des services d'intérêt collectif ; -protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie.	-prévention et prise en charge des situations de fragilité, développement social, accueil des jeunes enfants, autonomie des personnes ; -promotion des solidarités, de la cohésion territoriale, et de l'accès aux soins de proximité.	-promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes ; -culture ; -sport ; -tourisme ; -promotion des langues régionales ; -éducation populaire.

Source : commission des lois

(ii) Les compétences contractualisées

À ces compétences métropolitaines exercées de plein droit en lieu et place des collectivités préexistantes, s'ajoute les compétences qui peuvent lui être déléguées ou transférées par la région Auvergne-Rhône-Alpes et l'État.

L'article L. 3641-4 du code général des collectivités territoriales prévoit ainsi que **la région Rhône-Alpes peut déléguer à la métropole de Lyon certaines de ses compétences** dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du même code, aux termes desquels les compétences déléguées sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale (ou de l'établissement public délégant) ; de plus, cette délégation est régie par une convention en fixant la durée et en définissant les objectifs à atteindre ainsi que les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire.

Conformément à l'article L. 3641-5 du code général des collectivités territoriales, l'État peut quant à lui **déléguer**, par convention, à la métropole de Lyon certaines de ses compétences en matière de logement, dans les conditions prévues à **l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation**, parmi lesquelles figure notamment l'adoption préalable par la métropole d'un plan local de l'habitat (PLH). Il revient à la métropole de saisir le préfet d'une demande en vue de conclure une convention de délégation ; en cas d'accord de celui-ci, la convention est conclue pour une durée de six ans renouvelable.

Parmi les compétences sur lesquelles porte de façon obligatoire la convention, figurent l'attribution des **aides au logement locatif social** ainsi que l'attribution des **aides en faveur de l'habitat privé**. La délégation peut également porter, en totalité ou partie, sur la **garantie du droit à un logement décent et indépendant** ; sur la mise en œuvre de la **procédure de réquisition** avec attributaire ; ou encore, sur la **gestion de la veille sociale**, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement de toute personne ou famille sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières d'accès au logement en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence.

En outre, **la métropole de Lyon est associée de plein droit à l'élaboration, à la révision et à la modification des schémas et documents de planification en matière d'aménagement, de transports et d'environnement**, qu'ils relèvent de la compétence de l'État, d'une collectivité territoriale ou de leurs établissements publics, lorsque ces schémas et documents ont une incidence sur son territoire. Il en va de même pour l'élaboration du **contrat de plan État-région**, dont un volet est spécifique au territoire de la métropole¹.

Par ailleurs, en vertu de **l'article L. 3641-7** du code général des collectivités générales, l'État peut, à la demande de la métropole de Lyon, lui **transférer** par décret et à titre gratuit la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures. Jusqu'à présent, il n'a toutefois pas été fait usage de cette possibilité².

De façon l'inverse, existent également des **mécanismes de délégation de la métropole de Lyon au profit des autres collectivités territoriales**. La métropole peut ainsi conventionner avec les communes situées sur son territoire afin de leur déléguer la gestion de certaines de ses compétences³.

Sur ce fondement, a notamment été conclue une convention de délégation de gestion entre la métropole de Lyon et la ville de Lyon concernant la lecture publique⁴.

¹ Article L. 3641-6 du code général des collectivités territoriales.

² Qui, comme le rappelle la chambre régionale des comptes, « visait, en pratique, l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry » (rapport de la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes précité, p. 15).

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

⁴ En vertu de cette convention, signée le 15 décembre 2017, la métropole de Lyon délègue à la ville de Lyon, depuis le 1^{er} janvier 2018, le prêt de documents ainsi que l'appui à l'action culturelle. Six agents recrutés à cette fin par la métropole de Lyon sont mis à la disposition de la bibliothèque municipale de Lyon.

c) L'atout métropolitain de la synergie entre les compétences

La possibilité de synergies entre les différentes compétences exercées par la métropole de Lyon a été soulignée par les principaux acteurs locaux comme un **facteur d'amélioration de la qualité de l'action publique et du service aux administrés**, et donc comme un atout de la métropole.

À l'issue des transferts de compétences effectués de la part de l'ancienne communauté urbaine et du département du Rhône, la métropole exerce **vingt-trois politiques publiques**, dont elle a valorisé, pour certaines d'entre elles, la complémentarité.

Parmi les mises en synergies des compétences qui sont présentées comme les plus emblématiques par la métropole elle-même, figurent celle entre les **politiques sociales et la politique du logement**, ainsi que celle entre le **développement économique et l'insertion**.

À la politique de l'habitat et du logement social, héritée de la COURLY par la métropole, se sont en effet ajoutées les **compétences départementales en matière de logement**. En outre, la métropole est délégataire des compétences en matière d'aides à la pierre, de droit au logement et de relogement que l'État lui a dévolues par convention. Au total, la métropole s'est vu confier de nombreux dispositifs et programmes portant non seulement sur la **production de logements** et l'action sur les logements existants, mais également sur **l'accès au logement**¹.

¹ En particulier, fonds de solidarité logement ; gestion des attributions de logements sociaux ; relogement lors des opérations de renouvellement urbain.

Les politiques publiques exercées par la métropole

Politiques publiques	Ancienne COURLY	Département du Rhône
L'action économique et la compétitivité	x	x
Le rayonnement et l'attractivité	x	
Le numérique et la ville intelligente	x	
L'insertion et l'emploi		x
L'université et la recherche	x	x
Le développement urbain	x	
Les espaces publics	x	
Les espaces naturels agricoles et fluviaux	x	x
La mobilité	x	x
Les coopérations territoriales	x	
La transition énergétique	x	
Le cycle des déchets	x	x
Le cycle de l'eau	x	x
L'enfance et la famille		x
La protection maternelle et infantile et la prévention santé		x
Le vieillissement	x	
La compensation du handicap		x
L'habitat et le logement	x	x
La cohésion territoriale et la politique de la ville	x	
L'éducation		x
La culture		x
Le sport		x

Source : chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes

La synergie entre les politiques sociales et la politique du logement

Cherchant à mieux adapter l'offre de logement aux besoins sociaux, la métropole a procédé à des évolutions organisationnelles, favorisé la convergence de grands schémas stratégiques et mis en place de nouvelles mesures en faveur de publics particuliers.

Sur le plan organisationnel, on note le déploiement de « **référents logement** » au sein de chaque maison de la métropole ; la création de postes de « conseillers logement » au sein d'un nouveau service « inclusion par le logement » ; ou encore la reprise en régie du fonds de solidarité logement depuis le 1^{er} janvier 2019.

S'agissant des schémas structurants, la métropole a repris le **plan départemental d'hébergement des personnes défavorisées** (PDALPD) et travaillé à son articulation avec le **plan local de l'habitat** (PLH). En outre, le volet habitat du PLU comprend des orientations particulières pour répondre aux besoins en logement spécifiques qui ne sont pas pris en compte par le logement classique.

Enfin, la métropole a adopté des mesures en faveur de publics ciblés, visant notamment à développer une offre de logement adaptée aux besoins des **personnes âgées**, et à lutter contre la précarité énergétique par « **l'éco-rénovation** » de logements.

Source : chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes¹

S'agissant ensuite du rapprochement entre l'insertion et le développement économique, la chambre régionale des comptes rappelle que « *la COURLY, dépendante en matière de développement économique, avait mis en place diverses actions de soutien aux entreprises et à la création d'activité, [et qu'] elle disposait d'un réseau relationnel important avec le monde économique* »². Bien plus, la COURLY avait intégré, dans ses marchés publics, des clauses d'insertion en faveur de publics en insertion. De la même façon, le département avait mis en place des dispositifs de soutien au secteur de l'insertion par l'activité économique, d'accompagnement des bénéficiaires du RSA et de développement de leur employabilité.

Si la mise en œuvre de synergies entre la politique de développement économique et la politique d'insertion ne date donc pas de la création de la métropole, la gestion simultanée des compétences liées au développement économiques et celles liées à l'insertion – la métropole ayant repris la responsabilité de l'allocation du revenu de solidarité active (RSA) – permet à celle-ci de renforcer les synergies en la matière, formalisées dans le **programme métropolitain d'insertion pour l'emploi** (PMI'e), qui constitue l'un des trois volets du schéma de développement économique de la métropole³. Premier pilier du PMI'e, la « *Charte des 1 000 pour l'insertion*

¹ Rapport précité, p. 80.

² Ibidem, p. 84.

³ Voté pour la première fois en décembre 2015 pour la période 2016-2021, le PMI'e a été reconduit en janvier 2022 jusqu'en 2026.

et l'emploi », par laquelle les entreprises s'engagent à mettre l'insertion au cœur de leur stratégie de recrutement, a recueilli sa millième signature en janvier 2020 ; elle a été renouvelée en février 2022 en intégrant désormais des objectifs précis et mesurables que doivent respecter les signataires¹. Le **réseau des chargés de liaison entreprises-emploi (CLEE)** s'est quant à lui mis en place progressivement, par contractualisation avec des structures locales.

Dans l'ensemble, selon la chambre régionale des comptes, le bilan quantitatif de ce programme métropolitain apparaît toutefois « *encore assez modeste au regard des enjeux auxquels est confrontée la métropole de Lyon*² », **avec 42 000 foyers indemnisés au titre du RSA en septembre 2021**³. En particulier, le déploiement de la charte de 1 000 n'aurait « *pas encore conduit à augmenter de manière significative les recrutements de bénéficiaires du RSA* », tandis que le réseau des CLEE fait l'objet d'un bilan mitigé : d'une part, certains territoires ne sont pas encore couverts par des CLEE, alors qu'il était initialement prévu un CLEE par conférence territoriale métropolitaine des maires (CTM) ; d'autre part, les « *relations avec les chargés de développement économique sont hétérogènes et la relation avec les maisons de la métropole est encore peu dense et peu structurée*⁴ ».

Il n'en reste pas moins que **le panier de compétences ainsi que les ressources dont dispose la métropole lui permettent de mettre en place des mesures inédites, tel le revenu solidarité jeunesse.**

La création du revenu solidarité jeunes

Parmi les mesures mises en avant par la métropole au titre de l'axe du PMI'e consacré à l'insertion des jeunes en précarité, figure le déploiement du revenu solidarité jeunes (RSJ).

Créé en **mai 2021** à la suite d'une concertation avec 117 acteurs locaux de l'insertion, le RSJ est destiné aux **jeunes âgés de 18 à 24 ans** révolus répondant aux critères cumulatifs suivants : être Français ou étranger en situation régulière ; résider dans la métropole de Lyon depuis six mois au moins ; être sorti du système éducatif ; ne pas relever d'un dispositif de solidarité existant⁵ ; percevoir des ressources d'activité inférieures à 400 euros par mois ; ne pas bénéficier du soutien financier de parents ni de tiers. Son montant est compris entre 300 et 400 euros, en fonction du niveau de ressources.

¹ Au nombre de 1 129 en février 2022 (source : métropole de Lyon).

² Rapport de la chambre régionale des comptes précité, pp. 85-86.

³ Le nombre de foyers indemnisés au titre du RSA s'élevait à : 39 941 en janvier 2016 ; 39 365 en avril 2019 ; 44 000 en novembre 2020. Pour la Chambre régionale des comptes, la stabilité du nombre de bénéficiaires du RSA entre 2016 et le début de la crise sanitaire en 2020 tient davantage aux évolutions propres au niveau d'activité et à l'emploi dans la métropole, qu'à la mise en place du PMI'e (source : rapport de la chambre régionale des comptes précité).

⁴ Rapport de la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes précité, p. 84.

⁵ Tel que le revenu de solidarité active ; l'allocation aux adultes handicapés ; l'allocation éducation de l'enfant handicapé ; ou encore, le contrat d'engagement jeune ou contrat jeunes majeurs.

Durant sa première année de mise en œuvre, le RSJ a bénéficié à **1 000 jeunes**¹, par l'intermédiaire de l'une des seize structures mandatées (10 missions locales et 6 associations spécialisées). 106 instructeurs formés à cette fin réévaluent la situation des bénéficiaires tous les trois mois ; le RSJ peut être prolongé sur une période totale maximale de 24 mois, continue ou non.

Dans le **budget primitif de la métropole pour 2022**, une enveloppe de 10,4 millions d'euros est allouée à l'insertion des jeunes, dont **8,2 millions d'euros** pour l'allocation du RSJ.

Le RSJ devrait concerner 5 000 jeunes au total sur la période 2021-2016.

Source : métropole de Lyon

Au total, si la métropole de Lyon a ouvert des possibilités de mise en synergie entre les compétences urbaines et économiques (héritées de la communauté urbaine) et les compétences sociales (héritées du département), « *le périmètre de ces rapprochements potentiels ne doit pas être surévalué [...] ; ils restent largement à construire et ont encore des résultats limités* »².

4. Un périmètre stable et un fait métropolitain incontestable

Les **limites territoriales** de la métropole de Lyon, fixées à l'article **L. 3611-1** du code général des collectivités territoriales, peuvent être **modifiées par la loi** selon une procédure encadrée par l'article **L. 3621-1 du même code**, qui prévoit la consultation du conseil de la métropole, des conseils municipaux des communes intéressées et du conseil départemental intéressé ainsi que l'avis du Conseil d'État. Cet article précise également que « *lorsque le conseil de la métropole, les conseils municipaux des communes intéressées et le conseil départemental ont approuvé par délibération les modifications envisagées, ces limites territoriales sont modifiées par décret en Conseil d'État* ».

Ces règles s'inspirent de celles applicables pour la modification des limites territoriales d'un département³, en prévoyant en plus la consultation des conseils municipaux intéressés, ce qui offre aux communes membres la garantie d'être associées aux modifications du périmètre de la métropole. Pour l'heure, cette procédure est cependant restée théorique, le périmètre de la métropole n'ayant fait l'objet d'aucune extension ni resserrement depuis 2015 ; à court terme, la stabilité semble également l'emporter.

¹ 1 000 jeunes entre mai 2021 et mai 2022, dont 650 jeunes entre mai et décembre 2021.

² Réponse de la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes au questionnaire des rapporteurs.

³ Aux termes de l'article L. 3112-1 du CGCT, « les limites territoriales des départements sont modifiées par la loi après consultation des conseils départementaux intéressés, le Conseil d'État entendu. Toutefois, lorsque les conseils départementaux sont d'accord sur les modifications envisagées, celles-ci sont décidées par décret en Conseil d'État ».

Les limites actuelles de la métropole ont certes pu faire l'objet de critiques de la part de certains géographes, qui regrettent que les contours de métropole administrative n'épousent pas, en raison de leur étroitesse, ceux de la métropole géographique¹. Il est ainsi reproché à la métropole d'avoir « exclu la géographie »². Partant du constat que « *le fait métropolitain n'est pas un choix mais une réalité* »³ dont témoignent aussi bien la géographie que la démographie et l'économie », certains universitaires appellent par conséquent à revenir à ce triple fondement géographique, démographique et économique pour redéfinir le périmètre de la métropole dans le sens d'un élargissement.

L'extension du territoire de la métropole de Lyon ne semble toutefois pas à l'ordre du jour. Lors de la création de la métropole, Gérard Collomb avait ainsi souligné que « *l'élargissement viendra[it] plus tard... Je préfère convaincre. Quand la métropole aura fait ses preuves, d'autres communes nous rejoindront* »⁴.

À l'inverse, un resserrement du périmètre de la métropole, par le départ d'une ou plusieurs communes membres, a été souhaité par certains maires des communes situées sur le territoire de la métropole. L'épisode dit de « **la fronde des maires** » de l'automne 2021 a ainsi mis au jour les frustrations des élus à l'égard du fonctionnement de la métropole, bien que les menaces de quitter la métropole que certains maires ont exprimées à cette occasion n'aient pour l'heure pas été mises à exécution. Cette absence d'évolution tient incontestablement au **caractère contraignant de la procédure de l'article L. 3621-1** du code général des collectivités territoriales.

¹ Vincent Aubelle, *N'est pas métropole qui veut. Ou le trompe-l'œil lyonnais*, Fondation Jean Jaurès, rapport publié le 23 novembre 2020, pp. 28-29.

² Ibidem.

³ Extrait de la réponse de Christophe Chabrot, maître de conférences en droit public, au questionnaire des rapporteurs.

⁴ Cité par Vincent Aubelle, op. cit., p. 29.

B. LA CRÉATION DU NOUVEAU RHÔNE ÉTAIT RENDUE POSSIBLE PAR LA VIABILITÉ DU NOUVEAU DÉPARTEMENT

1. Une population conséquente et en croissance, une superficie conséquente

La création de la métropole de Lyon a entraîné une diminution importante de la surface de l'ancien département du Rhône, celle-ci passant de **3 249 km²** à **2 715 km²**¹.

La population du département est quant à elle passée de 1 780 000 habitants en 2013, à **429 000 habitants** lors de la création de la métropole **en 2015**. La majorité de la population est implantée autour de l'agglomération lyonnaise et le long de la vallée de la Saône ; trois habitants sur quatre habitent en milieu urbain².

Le département du Nouveau Rhône comprend désormais **228 communes**, réparties entre 13 cantons. Sa sous-préfecture, **Villefranche-sur-Saône**, constitue la ville la plus peuplée du département, avec 36 291 habitants en 2019³.

Lors de la création de la métropole, le département du Nouveau Rhône a ainsi perdu 16 % de sa superficie et 75 % de sa population. De 4^e département le plus peuplé de France avant 2015, il se situe aujourd'hui à la **55^e** position⁴.

Le département du Nouveau Rhône n'en bénéficie pas moins d'une **population dynamique**, qui est passée de **454 654 habitants** en 2016 à **464 176 habitants en 2019**, pour une densité de 171 habitants par km² en 2019⁵.

Le départ de certaines populations, notamment étudiantes, vers la métropole de Lyon (et en particulier la ville de Lyon) est en effet largement compensé par l'arrivée sur ce territoire de nombreux couples avec de jeunes enfants. Le département du Rhône apparaît **attractif au regard de sa géographie et de son cadre de vie**, si bien que de nombreux habitants choisissent de dissocier lieu de vie et lieu de travail ; en résultent des **mouvements pendulaires importants entre le département du Nouveau Rhône, d'une part, et la métropole de Lyon⁶** et ainsi que d'autres départements limitrophes⁷,

¹ *Rapport de la commission des finances du Sénat précité, p. 9.*

² *Insee, « Nouveau Rhône : un territoire contrasté en interaction avec les territoires voisins », Analyse Rhône-Alpes n°07, octobre 2014.*

³ *Source : Insee, 2017.*

⁴ *Source : rapport précité de la commission des finances du Sénat, p. 10.*

⁵ *Source : réponses aux questionnaires des rapporteurs transmises par le département du Nouveau Rhône.*

⁶ *40 % des actifs du département du Nouveau Rhône travaillent dans la métropole de Lyon (source : Insee Analyses Auvergne-Rhône-Alpes n°4, février 2016, « Rhône hors Métropole : un département dynamique mais aux territoires contrastés »).*

⁷ *8 % des actifs du département du Nouveau Rhône travaillent dans les départements de l'Ain, de l'Isère, de la Loire et de Saône-et-Loire (source : ibidem).*

d'autre part. À noter que des migrations quotidiennes pour raisons professionnelles ont également lieu en sens inverse¹.

Au total, la population est relativement **jeune**, les moins de 25 ans représentant 32 % de la population du département en 2016, contre 30,5 % au niveau national².

Le territoire du Nouveau Rhône et ses cantons



Source : Insee, 2015

Par ailleurs, la structuration du département du Nouveau Rhône s'est poursuivie postérieurement à la scission ayant vu naître la métropole de Lyon : la carte des établissements de coopération intercommunale des départements du nouveau Rhône a connu des évolutions dans le cadre du schéma départemental de coopération intercommunale arrêté en 2016³.

¹ 17 % des emplois disponibles dans le département du Nouveau Rhône sont occupés par des habitants de la métropole de Lyon, et près de 20% par des actifs en provenance des départements limitrophes (source : ibidem).

² Rapport de la commission des finances du Sénat n°442 (2018-2019), p. 10.

³ En application de l'article L. 5210-1-1 du CGCT, le schéma départemental de coopération intercommunale du Rhône a été pris par l'arrêté préfectoral du 17 mars 2016.

Le schéma départemental de coopération intercommunale du Nouveau Rhône

Depuis le 1^{er} janvier 2017, le département du Rhône comprend **onze établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre** :

- **deux communautés d'agglomération (CA)** : CA Villefranche Beaujolais Saône, CA de l'Ouest Rhodanien ;

- **neuf communautés de communes (CC)** : CC Beaujolais-Pierres Dorées ; CC de l'Est lyonnais ; CC des monts du Lyonnais ; CC du Pays de l'Arbresle ; CC du Pays mornantais ; CC du pays de l'Ozon ; CC Saône Beaujolais ; CC de la Vallée du Garon ; CC des Vallons du Lyonnais.

En outre, douze communes du département du Rhône font partie de la communauté d'agglomération «Vienne Condrieu Agglomération», dont le siège se trouve dans le département de l'Isère.

2. Une situation sociale privilégiée

Comme le souligne la commission des finances du Sénat dans son rapport d'avril 2019, le département du Rhône (comprenant le nouveau Rhône et la métropole de Lyon) affichait, dans son ancien périmètre, le **10^e potentiel fiscal par habitant le plus élevé de France**¹.

La création de la métropole et sa sortie du département du Rhône ont conduit à une **diminution du potentiel fiscal par habitant** au sein du département du Nouveau Rhône², le plaçant au **40^e rang** à l'échelle métropolitaine ; la métropole de Lyon perd quant à elle une place, arrivant **11^e**.

Pour autant, le département du Nouveau Rhône bénéficie **d'indicateurs fiscaux favorables**. Ainsi, la **part des ménages fiscaux imposés** dans le Nouveau Rhône est supérieure à celle constatée dans la métropole de Lyon ainsi qu'à celle observée à l'échelle de la France métropolitaine ; le **revenu médian disponible par unité de consommation** dans le Nouveau Rhône est lui aussi supérieur à celui constaté dans la métropole de Lyon et en France métropolitaine. Les populations plus précaires sont effet structurellement moins nombreuses dans les territoires périurbains³.

¹ 589 euros en 2014 (source : rapport de la commission des finances précité, p. 13).

² 461 euros en 2018 (source : rapport de la commission des finances précité, p. 13).

³ « Rhône hors métropole : les zones d'activités économiques affichent leur diversité », *Insee analyses Auvergne-Rhône-Alpe* n°5, 4 février 2016.

Ménages fiscaux et revenu disponible en 2019 : comparaisons

	Part des ménages fiscaux imposés	Revenu médian disponible par unité de consommation
Ensemble Nouveau Rhône et métropole de Lyon	63,2 %	23 190 euros
Métropole de Lyon ¹	63,0 %	22 710 euros
France métropolitaine	57,6 %	21 930 euros

Source : commission des lois à partir de données de l'Insee

En outre, comme évoqué plus haut, le département du Nouveau Rhône affiche un **taux de chômage inférieur à celui de la métropole de Lyon²**, qui est favorisé par une **population active qualifiée et diplômée**.

3. De solides atouts économiques

Le département du Nouveau Rhône doit cette situation favorable sur les plans de l'emploi et des richesses à un **dynamisme économique** marqué. Représentant **20 % des emplois du Nouveau Rhône**, l'industrie constitue ainsi une activité de poids ; sa part dans l'emploi et l'économie y est plus importante que dans l'ancien périmètre du département du Rhône³. À l'échelle du département, les activités industrielles prépondérantes sont le **textile et l'habillement**, suivis par le **transport et l'entreposage**. Au sein du département, les différents territoires ont chacun leur spécialité : fabrication de machines et **d'équipements électriques** à l'Est ; **industrie manufacturière** à l'Ouest et au Nord ; **industries pharmaceutique et chimique**, ainsi que métallurgie et fabrication de produits en caoutchouc au Centre⁴.

Le Nouveau Rhône bénéficie également d'un **secteur agricole développé**. Département d'Auvergne-Rhône-Alpes où les zones rurales sont les plus peuplées par des agriculteurs, le département du Nouveau Rhône est à l'origine de près de 20 % du chiffres d'affaires agricole régional⁵. La production y est dynamique et diversifiée, avec une spécialisation dans

¹ L'Insee consacre des statistiques à la métropole de Lyon ainsi qu'au département du Rhône compris dans son ancien périmètre (correspondant à la métropole de Lyon ainsi qu'au département du Nouveau Rhône), mais pas au département du Nouveau Rhône en tant que tel.

² En 2019, le taux de chômage des 15-64 ans s'élevait à 9,7 % dans la métropole de Lyon, contre 9,0 % sur l'ancien périmètre du département du Rhône, et 8,6 % à l'échelle de la France métropolitaine (source : Insee).

³ L'industrie représentant 14 % des emplois dans l'ancien département du Rhône (source : Insee analyses n° 4 février 2016).

⁴ « Rhône hors métropole : un département dynamique mais aux territoires contrastés », Insee Analyses Auvergne-Rhône-Alpes n° 4, février 2016.

⁵ Source : Chambres d'agriculture d'Auvergne-Rhône-Alpes.

la **viticulture**¹, la **production laitière**, l'**élevage bovin** et caprin, et l'arboriculture.

Enfin, le département du Nouveau Rhône peut s'appuyer sur l'activité économique générée par la présence, sur son territoire, de l'**aéroport de Lyon Saint-Exupéry**. Deuxième aéroport français par le trafic de passagers et troisième en fret – hors aéroports parisiens –, il a dépassé pour la première fois les 11 millions de passagers en 2018, et dessert désormais plus de cent destinations. 67 % de son trafic est international².

Les atouts dont dispose le Nouveau Rhône lui garantissent ainsi des « **ressources dynamiques** » et une « **viabilité financière** », en dépit de la reconfiguration territoriale résultant de la création de la métropole de Lyon³.

En outre, le transfert des compétences départementales à la métropole de Lyon sur le territoire de celle-ci et le changement de périmètre du département du Rhône a également pu se révéler favorable au Nouveau Rhône, en allégeant le volume de certaines charges de façon plus que proportionnelle au resserrement de périmètre opéré.

Au final, la création de la métropole de Lyon a donc été rendue possible par les **caractéristiques structurelles** du département du Nouveau Rhône sur les plans démographique, social et économique, qui ont permis d'assurer la viabilité de celui-ci.

III. UNE TRANSITION RAPIDE, SOURCE DE CONFUSION SUR LA NATURE DE LA MÉTROPOLE

A. UNE TRANSITION CHOISIE ET PORTÉE POLITIQUEMENT PERMETTANT D'ACHEVER RAPIDEMENT LA CONSTRUCTION MÉTROPOLITAINE ET LA CRÉATION DU NOUVEAU RHONE

1. La phase de transition a été bien conduite sur le plan technique

Menée en un temps record⁴, la création de la métropole de Lyon a également été conduite avec efficacité sur le plan opérationnel, et efficience sur le plan budgétaire, si bien que « *la transition entre la communauté urbaine et la métropole de Lyon peut globalement être considérée comme un succès* »⁵.

Comme le précise la chambre régionale des comptes dans son rapport de 2020, « *la création de la métropole de Lyon a été mise en œuvre*

¹ Le département comporte trois grandes zones viticoles : au nord, le Beaujolais, à l'ouest, les Coteaux du Lyonnais et plus au sud, les Côtes Rôties et Condrieu.

² Source : CCI Lyon métropole et CCI du Beaujolais.

³ Rapport de la commission des finances précité, p. 15

⁴ Voir le calendrier plus haut dans cette partie.

⁵ Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, rapport précité, p. 129.

dans un délai particulièrement court entre son annonce portée conjointement par l'exécutif de la COURLY et celui du département du Rhône fin 2012, l'adoption de la loi MAPTAM début 2014 et sa mise en œuvre effective au 1^{er} janvier 2015. Cette rapidité a été rendue possible grâce à un pilotage efficace du projet, à la fois sur le plan politique et technique »¹.

L'efficacité de cette transition se vérifie s'agissant des transferts de personnels et des transferts de biens et droits.

a) Les transferts de personnels

La création de la métropole a engendré des **transferts d'agents du département du Rhône à la métropole** - aucun agent communal n'ayant quant à lui été transféré en raison du caractère limité des transferts de compétences issues du bloc communal.

L'ensemble des personnels transférés ont été recensés dans une convention de transfert, telle que prévue par le III de l'article L. 3651-3 du code général des collectivités territoriales, signée le 30 janvier 2015 et produisant ses effets au 1^{er} février 2015. D'après ses annexes, 4 375 agents, toutes situations confondues, ont été transférés, dont **3 130 en activité sur un emploi permanent** (soit 2 996 ETP) et 100 en activité sur un emploi temporaire (soit 86,54 ETP)².

Au 31 décembre 2015, la métropole comptait **7 859 agents** (non-titulaires, titulaires et stagiaires de la fonction publique, hors personnels détachés dans d'autres organismes et statuts particuliers - vacataires, emplois aidés), dont **61 % issus de l'ancienne communauté urbaine** et **38 % issus du département du Rhône**. 91 agents (soit 1,2 % des effectifs)³ ont été recrutés par la métropole durant sa première année d'existence.

L'évolution des effectifs de la métropole entre 2015 et 2018

Au 31 décembre 2018, la métropole de Lyon employait **9 200 agents**, correspondant à 8 114 équivalents temps plein (ETP) ; ainsi, ses effectifs ont progressé d'un peu plus de 1 % en 3 ans.

Sur la période 2015-2018, **la part des agents transférés du département ou venant de la COURLY diminue progressivement, tandis que celle des agents recrutés par la métropole augmente.**

Pour autant, les agents provenant de la COURLY sont encore majoritaires fin 2018, représentant 51 % de l'ensemble des agents (contre respectivement 34 % pour les agents issus du département du Rhône, et 15 % pour les agents recrutés après la création de la métropole).

¹ *Idem*, p. 5.

² *La métropole de Lyon a toutefois indiqué à la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes que ces chiffres n'étaient « pas immédiatement pertinents » (idem, p. 44).*

³ *Ibidem*, p. 45.

Source : chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, 2020¹

Comme le souligne la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, « les ressources humaines ont constitué une des principales clés dans la réussite du projet de création de la métropole de Lyon, du fait de l'ampleur des transferts »². De plus, grâce aux transferts de personnel opérés, la fusion du département et de la communauté urbaine de Lyon sur le territoire de celle-ci « n'a pas conduit à une augmentation manifeste [des] dépenses de personnel agrégées »³ de la métropole de Lyon et du département du Nouveau Rhône.

b) Les transferts des biens et droits

La gestion des conséquences de la création de la métropole de Lyon sur le patrimoine de la communauté urbaine et du département du Rhône constituait un autre enjeu conditionnant la réussite de la transition vers la nouvelle collectivité territoriale.

Le cadre juridique du transfert de patrimoine a été posé par l'article L. 3651-1 du code général des collectivités territoriales, qui 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 **mis de plein droit à la disposition de la métropole** par les communes situées sur son territoire et par le département du Rhône. Dans le délai d'un an à compter de la première réunion du conseil de métropole, ces biens et droits devaient ensuite être lui être **transférés en pleine propriété**.

Tel que précisé par l'article 13 de l'**ordonnance n° 2014-1543 du 19 décembre 2014** portant diverses mesures relatives à la création de la métropole de Lyon, le régime de transfert des droits et biens s'est avéré proche du régime de mise à disposition de droit commun, prévu aux articles L. 1321-1 à L. 1321-9 du code général des collectivités territoriales.

Si les opérations de transfert du patrimoine du département à la métropole de Lyon ont débuté dès 2014, les opérations de transfert en pleine propriété ne sont toutefois pas intervenues dans le délai légal : au 31 décembre 2019, 20 % des biens n'avaient pas fait l'objet d'un transfert aux services de la publicité foncière⁴.

En dépit de ces quelques retards constatés s'agissant de la présence de la métropole de Lyon dans les organismes extérieurs et des transferts des biens et droits, la transition vers la métropole de Lyon a été gérée de façon satisfaisante dans ses aspects technique et budgétaire. **La continuité de**

¹ Ibidem, pp. 38-39.

² Ibidem, p. 56.

³ Ibidem, p. 130.

⁴ Ibidem, p. 72.

la gestion interne comme des services a en particulier été bien assurée, tandis que l'opération globale **n'a pas généré de surcoût**.

La **question des éventuelles économies d'échelle** qu'aurait permis de dégager la fusion du département du Rhône et de la COURLY n'est en revanche **pas tranchée**. La chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes souligne ainsi que l'opération « *n'a pas encore eu pour effet jusqu'à présent d'optimiser les moyens immobiliers à disposition de la métropole* »¹.

Enfin, subsiste la question des **coûts engendrés par la création de la métropole s'agissant du temps consacré au projet par ses agents**. Ces coûts n'ont en effet pas fait l'objet d'une évaluation précise par la métropole, celle-ci ayant indiqué à la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes qu'une telle comptabilisation était très difficile. En tout état de cause, « *le nombre d'heures de travail dédiées au projet, de sa conception à sa mise en œuvre, [est] considérable* »².

2. La création du Nouveau Rhône a été finalisée par la détermination de règles *ad hoc* de transfert des ressources et des charges

La création de la métropole de Lyon a également supposé de régler la question de l'évaluation financière des transferts de compétences.

Définies aux articles **L. 3663-1 à L. 3663-9** du code général des collectivités territoriales, les modalités de calcul de la compensation financière des transferts de compétences du département du Rhône à la métropole de Lyon diffèrent de celles du droit commun des transferts de compétences.

La détermination des règles de transfert *ad hoc* a été confiée à la **commission locale d'évaluation des ressources et des charges transférées (CLERCT)**, présidée par la présidente de la chambre régionale des comptes et composée paritairément de représentants de l'ancienne communauté urbaine, puis de la métropole, et de représentants du département du Rhône.

Afin de garantir un partage équilibré des ressources entre la métropole de Lyon et le département du nouveau Rhône, et donc l'autonomie et l'équilibre budgétaires des deux collectivités, a été inscrit dans la loi³ le principe d'une **égalité du taux d'épargne nette de la métropole de Lyon et du département du Nouveau Rhône** à la date de création de la métropole. Comme le rappelle la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, « *la seule couverture des charges ne pouvait suffire pour corriger la répartition des recettes fiscales du département du Rhône, du*

¹ Ibidem, p. 65.

² Ibidem, p. 76.

³ Article L. 3663-6 du CGCT.

fait de la concentration de l'assiette fiscale et de la population sur le territoire de la métropole¹ ».

C'est pourquoi la CLERCT a évalué, d'une part, la **répartition des charges et des produits de fonctionnement**, et, d'autre part, le **montant de la dotation de compensation métropolitaine (DCM)** due par la métropole de Lyon au département du Nouveau Rhône.

D'après les calculs de la CLERCT, le taux d'épargne nette de la métropole se serait élevé, faute de dotation de compensation métropolitaine, à 13,23 % tandis que celui du département du Rhône aurait été de - 12,93 %. Aussi la CLERCT a-t-elle estimé à **75 millions d'euros²**, en valeur 2015, le montant de la dotation de compensation métropolitaine que la métropole devait verser annuellement au département du Nouveau Rhône afin d'atteindre **l'égalité des taux d'épargne nette**, établis à **7,17 %** pour les deux collectivités.

En application de l'article L. 3663-8 du code général des collectivités territoriales, qui prévoyait une **clause de revoyure**, la CLERCT a proposé, dans son **avis rendu le 24 juin 2016**, de corriger le montant de la dotation de compensation métropolitaine pour l'abaisser à **72,3 millions d'euros par an³**, aboutissant à une égalité du **taux d'épargne nette à 6,31 %** pour chacune des deux collectivités.

En outre, les membres de la CLERCT se sont accordés, dans le protocole financier général signé le 19 décembre 2014, sur les mesures encadrant le transfert de la dette du département du Rhône et la sortie des emprunts structurés.

L'encours de la dette du département du Rhône a ainsi été réparti entre celui-ci et la métropole en suivant une **clef de répartition** égale respectivement à 35,263 % (315,7 millions d'euros) et 64,737 % (568,4 millions d'euros), et correspondant à celle des dépenses d'investissement hors dette des cinq années ayant précédé la création de la métropole⁴.

En outre, le protocole financier a prévu un **mécanisme de solidarité et de gestion mutualisée des emprunts toxiques** entre le département et la métropole. Au prix d'un coût final très élevé (424 millions d'euros), ces **emprunts toxiques ont été restructurés**, mettant fin au risque qu'ils représentaient. Plus de la moitié de ce montant a été pris en charge par le fonds de soutien national pour les emprunts toxiques, tandis que la métropole en a assuré un peu moins du tiers, pour un montant de **127 millions d'euros⁵**.

¹ Rapport de la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes précité, p. 18.

² Montant de 75 012 847 euros retenu dans l'arrêté du 19 décembre 2014 (NOR : INTB1429836A).

³ Montant de 72 304 310 euros repris dans l'arrêté interministériel du 16 novembre 2016 (NOR : INTB1622251A).

⁴ Rapport de la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes précité, p. 22.

⁵ Ibidem, p. 27.

En permettant de résoudre les difficultés financières du département du Rhône dues à la toxicité de ses emprunts, et d'assurer la survie financière du nouveau département, ces règles *ad hoc* de transfert des ressources, des charges et l'encours de dette ont ainsi constitué **l'une des conditions nécessaires à la création de la métropole de Lyon.**

En outre, comme le souligne la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, cette dotation de compensation métropolitaine maintient **une forme de péréquation entre les territoires des deux collectivités** qui préexistaient auparavant sein du département du Rhône. En ne tenant « *pas compte du niveau de richesse par habitant, mais plutôt de la compensation du déséquilibre de la répartition spatiale des dépenses et des ressources préexistantes, figée à la date de création de la métropole* »¹, cette **péréquation territoriale** représente une spécificité du modèle lyonnais.

3. Cinq ans après sa création, la métropole est entrée dans son fonctionnement institutionnel de croisière

La métropole de Lyon, collectivité à statut particulier, est une collectivité territoriale au sens de l'article 72 de la Constitution ; à ce titre, son organe délibérant **ne peut procéder que d'une élection effectuée au suffrage universel**, ainsi que l'a rappelé le Conseil constitutionnel².

La loi dite « MPTAM » avait prévu un **régime transitoire** applicable aux organes délibérants de la métropole de Lyon. Son article 33 disposait ainsi que « *jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole de Lyon, les délégués communautaires de la communauté urbaine de Lyon exercent le mandat de conseiller métropolitain* ». En conséquence, les **délégués communautaires élus les 16 et 23 mars 2014** dans le cadre du scrutin municipal se sont vu confier les mandats de conseiller communautaire jusqu'aux élections municipales de 2020.

L'élection des conseillers communautaires au scrutin municipal de 2014

Les conseillers communautaires ont été élus dans le cadre des élections municipales de mars 2014 selon les dispositions suivantes, résultant des lois du 16 décembre 2010³ et du 17 mai 2013⁴ :

- les conseillers communautaires représentant les communes de 1 000 habitants et plus sont **fléchés sur les listes de candidats** à l'élection municipale ;

¹ Ibidem, p. 19.

² Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, *Traité sur l'Union européenne, considérant 26.*

³ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

⁴ Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral.

- dans les communes de moins de 1 000 habitants, ils sont désignés dans l'ordre du tableau de la municipalité. Ce mode de désignation n'a toutefois pas trouvé à s'appliquer en l'espèce, aucune des 58 communes de la communauté urbaine de Lyon ne comptant moins de 1 000 habitants¹.

En outre, le régime transitoire concernait également **le président et les vice-présidents du conseil de la communauté urbaine de Lyon**, dont l'article 37 de la loi dite « MAPTAM » prévoyait qu'ils **exercent, respectivement, les mandats de président et de vice-présidents du conseil de la métropole**, et ce par dérogation aux articles L. 3631-4 et L. 3631-1 du code général des collectivités territoriales.

Créé par l'article 26 de la loi dite « MAPTAM » et applicable depuis le renouvellement général des conseils municipaux de 2020, l'article L. 3631-1 du code général des collectivités territoriales dispose que **les conseillers métropolitains sont élus au suffrage universel direct**, dans les conditions prévues aux articles L. 224-1 à L. 224-31 du code électoral.

L'élection des conseillers métropolitains de Lyon

Les **150 conseillers métropolitains** de Lyon² sont élus **pour six ans** lors d'élections se tenant en même temps que le renouvellement général des conseils municipaux.

Ils sont élus au **scrutin proportionnel de liste**, suivant la règle de la plus forte moyenne, dans chacune des **quatorze circonscriptions infra-métropolitaines**³, dont six situées dans la ville de Lyon.

Chaque circonscription élit entre huit et dix-huit conseillers métropolitains en fonction de sa population.

Une **prime majoritaire** est accordée à la liste arrivée en tête, qui remporte ainsi au moins la moitié des sièges de la circonscription.

Dans sa **décision du 23 janvier 2014** relative à la loi « MAPTAM »⁴, le Conseil constitutionnel a rappelé sa « *jurisprudence pragmatique sur la modification de durée de mandat dès lors qu'il existe un intérêt général*⁵ ». En l'espèce, il a jugé que, le législateur, en souhaitant « *faciliter la réalisation de la réforme territoriale mise en œuvre et éviter l'organisation d'une nouvelle*

¹ Commentaire de la décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, p. 23.

² Leur nombre a été ramené de 166 à 150 par la loi n°2015-816 du 6 juillet 2015 ratifiant l'ordonnance n° 2014-1539 du 19 décembre 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon.

³ Au terme du découpage retenu par la loi n°2015-816 du 6 juillet 2015 précitée, les circonscriptions métropolitaines sont les suivantes : Lones et Coteaux ; Ouest ; Plateau Nord-Caluire ; Porte des Alpes ; Portes du Sud ; Rhône Amont ; Val de Saône ; Villeurbanne ; Lyon-Ouest ; Lyon-Sud ; Lyon-Centre ; Lyon-Est ; Lyon-Nord ; Lyon-Sud-Est.

⁴ Conseil constitutionnel, décision n°2013-687 DC du 23 janvier 2014, Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁵ Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel précitée, p. 23.

élection au cours de l'année 2014 »¹, a bien poursuivi un but d'intérêt général. Ainsi, « les mesures adoptées, qui sont transitoires et en adéquation avec l'objectif poursuivi, ne méconnaissent pas les exigences constitutionnelles »².

Il a admis, pour les mêmes raisons, que le président et les vice-présidents du conseil de la communauté urbaine de Lyon exercent, à titre transitoire, les mandats de président et de vice-présidents du conseil de la métropole.

Le Conseil constitutionnel a également jugé que **le législateur pouvait ne pas prévoir d'incompatibilité entre les fonctions de président du conseil de la métropole de Lyon et celle de maire**, « à titre transitoire et afin de permettre la mise en place des institutions³ ». Ce faisant, il a **limité ce régime dérogatoire** à la seule période transitoire pendant laquelle il était prévu que le mandat du président du conseil de la métropole soit exercé par le président du conseil de la communauté urbaine de Lyon⁴, soit jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux.

Par conséquent, comme le souligne la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, « la période 2015-2020 a constitué une période de transition en matière de gouvernance politique⁵ », au cours de laquelle le maintien des élus de la COURLY sans nouvelle élection a favorisé une certaine **stabilité**.

À l'inverse, la période postérieure aux **élections métropolitaines des 15 mars et 28 juin 2020** met à l'épreuve, pour la première fois en conditions réelles, le fonctionnement et le mode de gouvernance de droit commun de la métropole de Lyon.

Pour la première fois, et cinq ans après la création de la métropole de Lyon, les conseillers métropolitains ont été élus au suffrage universel direct dans le cadre d'élections métropolitaines, conformément aux dispositions résultant de la loi « MAPTAM » et en adéquation avec le statut de collectivité territoriale à statut particulier de la métropole de Lyon ; **en cela, les élections de 2020 marquent donc la véritable naissance de celle-ci**.

Cette modification institutionnelle majeure n'a, du reste, **pas posé de difficultés sur le plan opérationnel**, et les élections municipales et métropolitaines se sont déroulées le même jour sans encombre. En revanche, elle a fait figure d'un véritable tournant pour les maires : faute de clarification sur sa nature départementale, la métropole a en effet conservé, pendant la période de transition, le **verniss de l'intercommunalité**.

¹ Décision du Conseil constitutionnel précitée, considérant 74.

² Décision du Conseil constitutionnel précitée, considérant 74.

³ Décision du Conseil constitutionnel précitée, considérant 64.

⁴ Décision du Conseil constitutionnel précitée, considérant 64.

⁵ Rapport de la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes précité, p. 34.

B. LA PHASE DE TRANSITION NE S'EST PAS ACCOMPAGNÉE D'UNE NÉCESSAIRE CLARIFICATION SUR LA NATURE DE LA COLLECTIVITÉ AINSI CRÉÉE

Bien menée sur le plan technique, la phase de transition a été toutefois source d'incompréhensions institutionnelles et politiques, dont les effets perdurent à ce jour.

Les propos recueillis par la mission d'information aussi bien de la part des maires des communes situées sur le territoire de la métropole, que des groupes politiques du conseil de la métropole, révèlent ainsi la **persistance de la logique intercommunale comme référentiel, qui fait obstacle à l'appréciation de la métropole comme collectivité territoriale à statut particulier**. À l'image de l'ancienne COURLY, la métropole de Lyon est conçue, pour la plupart des acteurs locaux, comme un outil de mutualisation et un organe de représentation de l'ensemble des communes situées sur le périmètre métropolitain, et non comme le département exerçant des compétences communales qu'il a vocation à être depuis la loi « MAPTAM ».

Corrélativement à la prégnance du modèle intercommunal, le **manque de légitimité territoriale des élus métropolitains** a été systématiquement mis en avant par les maires et certains groupes politiques entendus dans le cadre de la mission d'information. Sont ainsi regrettés le fait que le président du conseil de la métropole ne puisse être lui-même maire, alors qu'une telle incompatibilité n'existe pas pour le président d'une métropole de droit commun ; le fait qu'un tiers des conseillers métropolitains n'aient pas de mandat local ; ou encore, le fait que l'ensemble des maires des communes se trouvant sur le territoire de la métropole ne siègent pas au conseil de la métropole¹. De façon générale, la **perte du lien entre la métropole et les communes** de son territoire par rapport à la situation antérieure de la COURLY est vivement dénoncée, en particulier par les maires.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer le décalage constaté entre les attentes des acteurs politiques locaux et la nature réelle de la métropole.

Tout d'abord, la **persistance d'un fonctionnement intercommunal pendant la période de transition** a certes préservé la continuité de l'administration de la collectivité, mais n'a pas permis aux élus de **s'approprier la forme départementale** de la collectivité nouvellement créée.

En outre, la **campagne électorale de 2020** n'est pas étrangère aux difficultés évoquées ci-dessus, en raison tant de ses modalités structurelles que de ses circonstances particulières.

¹ Seuls vingt-quatre maires sur les cinq-neuf maires des communes du territoire siègent au conseil de la métropole.

D'une part, **l'organisation, le même jour, de deux scrutins distincts, sur des circonscriptions différentes**, a pu nuire à la compréhension des enjeux par les électeurs, d'autant que la campagne d'information déployée ne semble pas avoir été suffisante pour distinguer clairement les deux scrutins. De plus, alors même que les élections métropolitaines sont parfaitement indépendantes des élections municipales, des personnes auditionnées ont regretté que la **campagne métropolitaine de 2020 ait été dominée par des enjeux communaux**, et n'ait donc pas permis de mettre en avant les enjeux propres à l'élection métropolitaine.

Pourtant, de l'avis de certains universitaires, l'élection métropolitaine offre en théorie des atouts de choix pour intéresser et mobiliser les électeurs. Si Christophe Chabrot, maître en conférences en droit public, reconnaît « *une charge affective plus importante* » aux élections municipales, il estime néanmoins que les élections métropolitaines pourraient à terme, et à condition de gagner en visibilité, devenir « *plus gratifiantes*¹ » pour les électeurs que celles-ci, par leur portée directe sur les politiques menées par la métropole. En pratique, toutefois, les élections métropolitaines de 2020 ont été marquées par un **taux d'abstention particulièrement** élevé, avec moins de 36 % de participation au premier tour et moins de 32 % au second tour.

D'autre part, les **conditions matérielles de la campagne électorale** ont assurément été compliquées par l'épidémie de covid-19, qui a pendant plusieurs mois rendu difficile la tenue de réunions politiques traditionnelles et a limité les échanges directs entre les électeurs et les candidats.

Par conséquent, **ni la période de transition, ni la campagne électorale** n'ont permis de préparer les élus à l'avènement institutionnel de la métropole de Lyon telle qu'elle résulte des élections de 2020. Si un vernis intercommunal avait pu perdurer entre 2015 et 2020, celui-ci ne résiste pas à l'affirmation d'un mode inédit de gouvernance. Ce **nouveau fonctionnement** ne fait certes que découler de la véritable nature juridique de la métropole depuis la loi « MAPTAM », à savoir, une collectivité territoriale exerçant des compétences départementales et intercommunale sur l'ancien territoire de la COURLY ; mais il **s'est révélé avec d'autant plus de force que le changement institutionnel s'est doublé d'une alternance politique**².

À l'incompréhension ressentie par les communes à l'égard de la métropole, s'est dès lors mêlée une dose de défiance, si bien que la relation entre la métropole et les communes semble aujourd'hui devoir s'appréhender sous l'angle du face à face.

¹ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

² Le groupe « Maintenant la Métropole pour nous – Europe Écologie Les Verts » ayant remporté 22,55 % des voix et 58 sièges au conseil de la métropole, ainsi que la présidence.

**DEUXIÈME PARTIE :
CLARIFIER LE MODELE MÉTROPOLITAIN POUR
DÉPASSER LE FACE-À-FACE
ENTRE MÉTROPOLE ET COMMUNES**

**I. LE DERNIER ACTE DE LA NAISSANCE DE LA MÉTROPOLE A FAIT
EMERGER UN BESOIN DE CLARIFICATION DU MODELE
MÉTROPOLITAIN LYONNAIS**

**A. LE CHOC DE CULTURES POLITIQUES : UNE PRATIQUE DU POUVOIR
JUGÉE TROP VERTICALE**

**1. La mémoire d'une culture politique lyonnaise fondée sur
le compromis**

L'histoire de coopération intercommunale au sein de la communauté urbaine de Lyon constitue l'un des facteurs ayant permis la création d'une collectivité territoriale d'un type nouveau sur ce territoire. Comme le précisait en 2013 le rapport de René Vandierendonck, fait au nom de la commission des lois du Sénat, sur le projet de loi dit « MAPTAM », le projet de création de la métropole de Lyon a été « *facilité par (...) l'ancienneté de la communauté urbaine et donc de l'habitude des collectivités à travailler ensemble* »¹. Cette coopération intercommunale a pourtant connu des débuts mouvementés : celle-ci a en effet longtemps été marquée par « *un conflit opposant la ville de Lyon, dont la croissance s'est faite au XIX^e siècle par absorption de communes voisines, et d'autres villes contiguës refusant cet 'impérialisme lyonnais'* »².

En effet, les communes contiguës à la ville de Lyon entretiennent historiquement un lien de méfiance envers cette dernière, dont le développement s'est largement opéré au XIX^e siècle par des « *annexions territoriales successives*³ imposées par le pouvoir central »⁴. Les communes de Villeurbanne, de Vénissieux et de Caluire, s'opposent ainsi jusqu'à

¹ Rapport n° 580 (2012-2013) sur le projet de loi dit « MAPTAM » de René Vandierendonck, fait au nom de la commission des lois, déposé le 15 mai 2013, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/l12-580/l12-580.html>.

² Christophe Chabrot, *La Métropole de Lyon*, in *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, N. Kada (et alii), 2017.

³ À titre d'exemple, le décret du 24 mars 1852, qui crée les cinq premiers arrondissements de Lyon, procède à l'annexion des trois faubourgs de Vaise, la Croix-Rousse et la Guillotière.

⁴ Christophe Chabrot, *Les discontinuités territoriales dans la métropole de Lyon*, in *Les discontinuités territoriales et le droit public*, N. Kada (dir.), Dalloz, coll. *Thèmes et commentaires*, 2020, pp. 99-108.

la Première guerre mondiale à leur annexion, totale ou partielle, par la commune de Lyon¹.

À compter de l'entre-deux-guerres, les projets d'annexion laissent place à de **premières formes de coopération** où, comme l'écrit l'urbaniste Franck Scherrer, l'on passe de « *l'appropriation communale à l'acculturation communautaire* »². Ces premières formes de coopération intercommunale prennent forme autour de compétences de réseaux : ainsi, la création en 1929 d'un syndicat des eaux de la banlieue, puis la création en 1942, sous l'impulsion déterminante de l'État, du syndicat des transports en commun de la région lyonnaise, et surtout, la progressive gestion en commun de l'assainissement urbain, « *vecteur de l'intercommunalité lyonnaise* »³, contribuent à l'acculturation des élus de l'agglomération à la coopération intercommunale.

Cette coopération est formalisée, non sans intervention de l'État, **dans les années 1960** ; un syndicat intercommunal à vocation multiple est ainsi créé en 1962, transformé en communauté urbaine par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966⁴. Voyant le jour au 1^{er} janvier 1969, cette communauté urbaine prend en 1971 le nom de « **COURLY**⁵ », puis devient le « **Grand Lyon** » en septembre 1991⁶.

Bien que largement impulsée par l'État, **la coopération intercommunale dans l'agglomération lyonnaise s'inscrit donc dans le temps long et a donné naissance à une culture de travail en commun** auprès des élus concernés. Les perspectives de développement économique local et régional ont par la suite joué en faveur de la poursuite de l'intégration territoriale. En 2012, est créé le **Pôle métropolitain**, un syndicat mixte qui rassemble la communauté urbaine de Lyon, la communauté d'agglomération de Saint-Etienne, la communauté d'agglomération des Portes de l'Isère et la communauté d'agglomération de Vienne⁷.

¹ S'agissant de la commune de Villeurbanne et de son rejet d'une annexion en 1874 puis 1903-1906, voir par exemple Marc Bonneville, *Naissance et métamorphose d'une banlieue ouvrière : Villeurbanne*, p. 29.

² Voir Franck Scherrer, *Genèse et métamorphoses d'un territoire d'agglomération urbaine de Lyon au Grand Lyon*, *Géocarrefour, revue de géographie de Lyon*, 1995, pp. 105-114, consultable à l'adresse suivante : https://www.persee.fr/doc/geoca_0035-113x_1995_num_70_2_4197.

³ Franck Scherrer, *ibidem*.

⁴ Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.

⁵ Pour COmmunauté URbaine de LYon.

⁶ Christophe Chabrot, *La Métropole de Lyon*, in *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, N. Kada (et alii), 2017.

⁷ Au 1^{er} janvier 2016, la communauté de communes de l'Est lyonnais et la communauté d'agglomération Villefranche-Beaujolais-Saône rejoignent le Pôle métropolitain.

Cette tradition de coopération politique entre des hommes et des femmes représentant des collectivités territoriales et des affinités politiques distinctes a certainement contribué à **la construction d'une culture politique locale souvent décrite comme fondée sur la recherche du consensus ou, à tout le moins, le compromis**. Auditionné par les membres de la mission, Gérard Collomb a ainsi souligné que la création de la métropole de Lyon constituait notamment « *le résultat de l'histoire propre de Lyon et des communes qui l'entourent* ». De façon analogue, Michel Mercier avait ainsi estimé, lors d'une audition par la commission des lois du Sénat conduite dans le cadre des travaux relatifs au projet de loi dit « MAPTAM » : « *l'organisation que nous avons trouvée découle de notre tradition modérantiste* »¹, qu'il définissait à une autre occasion « *en disant que nous savons que nous pouvons vivre ensemble, et qu'il est possible et nécessaire de créer les conditions du vivre-ensemble* », jugeant qu'il « *faut savoir dépasser les clivages pour faire avancer les dossiers* ». Marc Grivel, président du groupe Synergies au sein de la métropole, estime également que la gouvernance de la communauté urbaine de Lyon consistait en « *la politique, ni enchantée, ni parfaite, de la recherche de consensus* »³.

Le fonctionnement de la communauté urbaine de Lyon, de même que la création de la métropole de Lyon, devaient en conclusion beaucoup à une culture politique fondée sur la coopération locale et le compromis. Une telle culture a été – au moins partiellement et temporairement – remise en cause à la suite des élections de 2020.

2. La gouvernance actuelle de la métropole s'inscrit dans une culture politique différente

Les élections métropolitaines de 2020, qui ont fait entrer la métropole dans son rythme institutionnel de croisière, se sont traduites par **un triple choc pour les élus composant la communauté urbaine de Lyon**.

En premier lieu, alors qu'en application des dispositions de l'article 33 de la loi dite « MAPTAM » ayant créé de la métropole de Lyon, l'ensemble des conseillers communautaires avaient vu leur mandat prolongé jusqu'au renouvellement de 2020, ce renouvellement municipal et métropolitain a conduit à un **choc générationnel**.

¹ *Compte rendu de la commission des lois, 23 avril 2013, audition d'élus sur le projet de métropole de Lyon, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20130422/lois.html#toc3>.*

² *Compte rendu de la commission des lois, audition de Michel Mercier, candidat proposé par le Président du Sénat pour siéger au Conseil constitutionnel, 2 août 2017, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170731/lois.html#toc2>.*

³ *Contribution écrite remise aux rapporteurs.*

Sur les 150 élus que compte aujourd'hui le conseil de la métropole 96 n'étaient pas élus à la communauté urbaine de Lyon au préalable¹ : **64 % du total de l'assemblée n'a donc pas connu le fonctionnement de la communauté urbaine de Lyon.** Un tel renouvellement comporterait des risques de déstabilisation au sein de toute assemblée délibérante ; il fut d'autant plus difficile dans le cas d'espèce que, si le fonctionnement intercommunal requiert en soi une culture du compromis, cette dernière était particulièrement présente au sein de la COURLY puis du Grand Lyon. La distance entre, d'une part, **ces élus ne bénéficiant pas du référentiel de la coopération intercommunale lyonnaise préexistante** et, d'autre part, **des élus ayant connu un tel fonctionnement** et n'ayant pas bénéficié lors de la phase de transition d'une clarification de la nature réelle de la collectivité territoriale nouvellement créée **a donc rendu difficile la compréhension mutuelle.**

En deuxième lieu, le renouvellement de 2020 s'est traduit par **un choc politique.** Inédite, **la nouvelle majorité métropolitaine n'avait jamais occupé les fonctions exécutives.** Bruno Bernard a ainsi estimé que sa majorité pâtissait de la perception, notamment par les maires, d'un déficit de légitimité².

En dernier lieu, la conjonction de ces chocs générationnel et politique a été vécue, par certains élus du territoire, comme **un choc culturel.** Dans une contribution écrite transmise aux rapporteurs, Marc Grivel, président du groupe Synergies, a ainsi relevé que *« la gouvernance de la majorité métropolitaine écologiste interroge souvent, agace parfois, tant la pratique majoritaire, partisane et finalement politicienne est en rupture » avec la gouvernance historique de la communauté urbaine de Lyon,* regrettant la perte de la recherche de consensus, *« démarche politique pragmatique qui s'inscrivait dans l'esprit de l'intercommunalité et de la pratique du pouvoir par des élus municipaux fléchés au conseil communautaire »,* et dont il estime qu'elle tend aujourd'hui à disparaître, laissant place à *« un débat politisé, idéologique qui autorise de moins en moins souvent la nuance et les échanges »*³.

¹ Les Échos, « Grand Lyon : les premiers chantiers de Bruno Bernard à la métropole », consultable à l'adresse suivante : <https://www.lesechos.fr/pme-regions/actualite-des-marches-publics/grand-lyon-les-premiers-chantiers-de-bruno-bernard-a-la-metropole-1222012>.

² À titre d'exemple, Bruno Bernard a ainsi déclaré, dans les colonnes du magazine Lyon capitale : « Ce territoire, comme partout en France, a toujours été dirigé par la droite et la gauche. Avec des alternances. Jamais par les écologistes. Pour un certain nombre de maires, il y a une question de légitimité des écologistes, qui est un premier frein. » (<https://www.lyoncapitale.fr/actualite/zoom-entre-la-metropole-de-lyon-et-des-maires-les-crispations-demeurent>).

³ Contribution écrite remise aux rapporteurs.

B. UN EXERCICE DES COMPÉTENCES MÉTROPOLITAINES JUGÉ TROP VERTICAL

Résultant de ces chocs générationnel, politique et culturel, **la gouvernance de la métropole a paru, au terme des deux premières années de mandat, excessivement verticale**. De nombreux acteurs auditionnés par les membres de la mission se sont fait le relais de cette inquiétude, partagée au sein du conseil de la métropole mais aussi en dehors, par les maires des communes situées sur le territoire de celle-ci. Cette inquiétude s'est cristallisée autour de deux objets : d'une part, **la pratique perçue comme excessivement présidentialisée du pouvoir métropolitain**, et d'autre part, **les modes de gouvernance jugés trop verticaux** de la métropole par rapport aux communes situées sur son territoire.

Ainsi, peu après l'installation du conseil de métropole, les élus d'opposition ont tendu à critiquer **un fonctionnement jugé excessivement présidentialisé**.

À titre d'exemple, la première séance du conseil de la métropole postérieure au renouvellement de 2020 a été l'occasion pour certains groupes d'opposition de déplorer l'étendue, jugée excessive, **des délégations de compétences accordées par le conseil de la métropole à son président** : la délégation, sur l'ensemble du mandat, de « *toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés, des accords-cadres et des marchés subséquents ainsi que toute décision concernant leurs avenants lorsque les crédits sont inscrits au budget* » a ainsi été perçue, par des représentants de groupes de l'opposition tels que Philippe Cochet¹ ou Louis Pelaez², comme « *quelque peu excessive* »³. Il avait donc été souhaité d'en limiter la durée d'exécution à la seule période de crise sanitaire. Il a pourtant été fait usage d'une telle faculté, ouverte par l'article L. 3221-11 du code général des collectivités territoriales, sans limite temporelle, dans certains des conseils départementaux environnant la métropole : les conseils départementaux de l'Isère⁴, de l'Ain⁵, de la Loire⁶, ont – certes dans un contexte épidémique différent – adopté au moment de leur installation des délibérations similaires sans difficulté.

¹ Président du groupe Les Républicains, aujourd'hui dénommé « La Métro positive ».

² Membre du groupe Inventer la métropole de demain, dans lequel siège notamment Gérard Collomb.

³ Compte rendu de la séance publique du conseil de la métropole du 2 juillet 2020, p. 22.

⁴ Délibération faite sur le rapport n°2021 CD 32 5 du président du conseil départemental de l'Isère, en date du 1^{er} juillet 2021, consultable à l'adresse suivante : <https://www.isere.fr/decisions-assemblee-isere/>.

⁵ Délibération faite sur le rapport n° AD2021-01/1.0028 du président du conseil départemental de l'Ain, en date du 1^{er} juillet 2021, consultable à l'adresse suivante : <https://fr.calameo.com/read/002286624677d98a01589>.

⁶ Délibération n° 18429 faite sur le rapport n° 21-0-JUIL-1-8 du président du conseil départemental de la Loire, en date du 1^{er} juillet 2021, consultable à l'adresse suivante : <https://webdelib-citoyens.loire.fr/webdelibplus/jsp/seances.jsp?role=usager>.

Un tel exemple tend donc à montrer que **la nouvelle gouvernance de la métropole de Lyon a suscité de la part des élus métropolitains d'opposition des réticences que d'autres conseils départementaux, à la légitimité ancienne et n'ayant pas connu de fonctionnement intercommunal par le passé, ne connaissent pas nécessairement.**

Sans qu'il soit besoin d'en multiplier les exemples, il semble donc s'être noué, dès l'installation du conseil de la métropole de Lyon, **une difficulté à coopérer entre, d'un côté, une majorité métropolitaine détentrice de pouvoirs désormais étendus** en vertu des dispositions législatives et réglementaires qui s'appliquent à elle et, de l'autre, **des élus d'opposition cherchant à retrouver un mode de fonctionnement intercommunal**, qu'ils avaient pour la plupart, toujours connu.

Par ailleurs, plusieurs exemples de la relation entre les maires des communes situées sur le territoire de la métropole et cette dernière ont témoigné d'une **gouvernance jugée par trop verticale**. Au terme des auditions conduites par les membres de la mission, trois exemples semblent en particulier concentrer et révéler les tensions sur ce sujet.

En premier lieu, **la construction d'un cimetière sur le territoire de la commune de Charly** a constitué l'exemple le plus frappant du défaut d'association des maires aux politiques publiques conduites par la métropole. Évoquant une « *étude lancée par la métropole en 2017* », **la métropole a indiqué par communiqué de presse choisir le site de Charly, « au regard des caractéristiques recherchées¹. »** S'il n'appartient pas aux membres de la mission de porter un jugement sur le bien-fondé d'une telle décision, la méthode employée pose en revanche question. Comme l'a précisé le maire de la commune de Charly, Olivier Araujo, lors de son audition, **ce projet de cimetière n'a pas fait l'objet d'une concertation préalable satisfaisante de la commune**. Évoqué comme un projet possible au printemps, nécessitant d'éventuels échanges techniques complémentaires, le cimetière a dès l'été fait l'objet d'une inscription dans la programmation pluriannuelle d'investissements (PPI) pour 2021-2026 de la métropole². Or, au surplus, **un tel projet représente 3 % de la superficie totale de la commune**. Il est dès lors particulièrement problématique, à ce d'autant plus eu égard aux nouvelles contraintes relatives à l'objectif de « *zéro artificialisation nette* » qui pèsent désormais sur les communes, qu'un tel projet n'ait pas fait l'objet d'échanges plus approfondis entre la métropole et ses services, d'une part, et le maire, le conseil municipal et les habitants de la commune, d'autre part. Lors de son audition par les membres de la mission, Bruno Bernard a d'ailleurs reconnu que le cimetière de Charly constituait **un « exemple de mauvaise coordination entre les maires et la métropole »**.

¹ « Projet de création d'un 3e cimetière métropolitain au sud du territoire », communiqué de presse du 26 août 2021.

² Délibération n° 2021-0397 du 25 janvier 2021.

En deuxième lieu, **la construction d'un méthaniseur sur le territoire de la commune de Pierre-Bénite**, délibérée en conseil de la métropole le 14 mars 2022¹, semble avoir souffert des mêmes défauts méthodologiques quant à l'association de la commune par la métropole au projet ainsi porté. Ce projet avait, certes, déjà fait l'objet d'une publicité préalable puisqu'il figurait parmi les projets évoqués par le schéma directeur des énergies adopté par le conseil de la métropole le 13 mai 2019². Pour autant, **le maire de Pierre-Bénite**, Jérôme Moroge, a indiqué lors de son audition par la mission qu'il **avait pris connaissance de ce projet dans la presse**³. Un tel exemple est, lui aussi, **révélateur des difficultés de gouvernance de la métropole, qui n'a manifestement pas jugé utile de prévenir le maire de la commune d'implantation de l'avancée d'un projet** qui aurait dû à tout le moins faire l'objet d'une information préalable.

En troisième lieu, la métropole a décidé en juin 2021 **l'expérimentation d'un passage à sens unique du pont de Vernaison**, au regard de la dégradation de ce dernier⁴. Lors de son audition par les membres de la mission, Julien Vuillemard, maire de la commune de Vernaison, a déclaré que **les communes concernées n'avaient pas été prévenues d'un tel changement**. Guy Barral, maire de la commune de Solaize sur le territoire de laquelle se trouve également ce pont, a rejoint les propos de M. Vuillemard dans une contribution écrite adressée aux rapporteurs. À nouveau, sans se prononcer sur le bienfondé de la mesure conservatoire décidée par la métropole, les membres de la mission ont pu mesurer le **mécontentement manifestement généré par la perception, pour les maires concernés, d'un défaut d'information et d'association, alors même qu'une telle évolution est susceptible d'emporter des conséquences quotidiennes tant pour les usagers que les acteurs économiques, et dont les éventuels désagréments seraient certainement, au moins pour partie, imputés aux maires des communes concernées**.

Ces trois exemples témoignent ainsi des **difficultés posées par une gouvernance insuffisamment partenariale entre la métropole et les communes situées sur son territoire**.

¹ Délibération n° 2022-1035 du 14 mars 2022 du conseil de la métropole.

² Délibération n° 2019-3489 du conseil de la métropole de Lyon, en date du 13 mai 2019, p. 8, précisait que qui précisait que « la production de biogaz par les stations de traitement des eaux usées de Saint Fons et Pierre Bénite, dans la continuité de la méthanisation des boues de la station de la Feyssine, permettra d'injecter 86 GWh de biogaz par an dans les réseaux ».

³ Le maire s'en était également expliqué dans la presse : voir *Le Progrès*, « Le maire de Pierre-Bénite découvre le projet de méthaniseur dans sa commune dans *Le Progrès* », consultable à l'adresse suivante : <https://www.leprogres.fr/insolite/2022/03/24/le-maire-de-pierre-benite-decouvre-le-projet-de-methaniseur-sur-sa-commune-dans-le-progres>.

⁴ « Le pont de Vernaison en sens unique à partir du 23 juin », *Met'*, magazine de la métropole de Lyon, 22 juin 2021, consultable à l'adresse suivante : <https://met.grandlyon.com/pont-vernaison/>.

Néanmoins, comme l'a relevé lors de son audition Anne Brugnera, députée de la quatrième circonscription du Rhône lors de son audition, **il est nécessaire de faire la part entre problèmes structurels et conjoncturels**, c'est-à-dire entre les difficultés qui pourraient se poser dans toute structure intercommunale en raison de la gouvernance de l'exécutif et celles qui découlent de la structure même de la métropole de Lyon. Or, de nombreux maires semblent aujourd'hui faire, quasi automatiquement, le lien entre une gouvernance politique jugée trop verticale et les structures mêmes de la métropole.

Malgré les défauts constatés, les membres de la mission estiment qu'**un retour à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de droit commun ne constituerait nullement une solution pertinente pour la métropole de Lyon.**

II. LE RETOUR À UN EPCI NE RÉSOUDRAIT PAS LES DIFFICULTÉS DU COUPLE MÉTROPOLE-COMMUNES

A. FACE AUX DIFFICULTÉS DE GOUVERNANCE ET INSTITUTIONNELLES, LE SOUHAIT DE MAIRES DE RETROUVER UNE STRUCTURE INTERCOMMUNALE

1. Le début du mandat métropolitain : des soucis et des hommes

Les divers exemples évoqués d'une gouvernance trop verticale ont conduit à un **mécontentement grandissant des maires des communes situées sur le territoire de la métropole, aboutissant à une « fronde » à l'automne 2021.**

Au début du mois d'août 2021, le **groupe d'opposition Synergies**, constitué de dix élus au conseil de la métropole, a exprimé son **fort mécontentement à l'égard du mode d'exercice du pouvoir par l'exécutif métropolitain élu en juillet 2020**, reprochant à celui-ci d'imposer aux maires des communes de petite taille des décisions sans coopération et peu adaptées aux réalités locales. Face à ces « *dix maires en colère* », **le président de la métropole a préféré, par voie de presse, « relativise[r]¹ ».**

¹ « Dix maires en colère sur cinquante-neuf, je relativise. S'ils sont respectueux de la démocratie, il faut qu'ils acceptent le résultat des urnes » (Bruno Bernard dans les colonnes du Monde - https://www.lemonde.fr/politique/article/2021/08/08/a-la-metropole-de-lyon-la-colere-des-maires-des-petites-communes_6090902_823448.html).

En **septembre 2021, quarante-quatre maires** de communes membres de la métropole de Lyon ont dénoncé, dans une tribune¹ suivie d'une conférence de presse quelques jours plus tard, aussi bien la **gouvernance « ultra-verticale, ultra-centralisée et ultra-segmentée » de la majorité métropolitaine que le fonctionnement structurel de la métropole de Lyon**. Ces élus ont ainsi déploré le mépris qu'ils ressentaient de la part du président de la métropole, ainsi que la **politique centralisée** menée par celui-ci « *contre les communes et sans les citoyens*² ». Ils concluaient également leur tribune par un appel à bâtir « *dans la durée une Métropole des communes et des citoyens en révisant au plus vite la loi MAPTAM, pour inverser la vapeur et réinsuffler de la proximité.* »

La force de cet appel a été relayée, dans les mêmes termes, auprès des membres de la mission lors des auditions qu'ils ont conduites. Néanmoins, au-delà des propos des maires auditionnés, **plusieurs élus métropolitains se sont fait l'écho du vif souci exprimé par les maires**. Dans un courrier conjoint envoyé aux membres de la mission, Philippe Cochet et Marc Grivel ont ainsi souhaité « *la fin du statut de collectivité territoriale et la poursuite de la métropole de Lyon sous un statut d'établissement public de coopération intercommunale, comme les autres métropoles de droit commun.* » Aussi, dans une contribution écrite, le groupe Synergies soulignait le risque d'iniquité territoriale que ferait courir le maintien d'un statut dérogoratoire pour la seule métropole de Lyon, jugeant que « *la métropole de Lyon ne peut pas rester la seule et unique métropole avec le statut de collectivité territoriale.* »

Les membres de la mission constatent dès lors que **le statut même de la métropole de Lyon n'empporte manifestement pas un entier consensus local à l'heure actuelle, et ce pour des raisons structurelles**.

2. Les raisons de la colère

Au terme de leurs travaux, les membres de la mission estiment que **trois raisons structurelles expliquent aujourd'hui la désaffection des communes pour le modèle issu de la loi « MAPTAM »**.

a) *Un conseil de la métropole qui ne représente plus l'ensemble des communes*

La première de ces raisons est naturellement **la récente suppression de la structure intercommunale que constituait la communauté urbaine de Lyon**.

En effet, la transformation de la communauté urbaine en collectivité territoriale à statut particulier s'est, comme rappelé précédemment,

¹ « Métropole de Lyon : et si on arrêtait la casse ? », tribune publiée dans *Le Journal du dimanche* du 11 septembre 2021 (<https://www.lejdd.fr/Politique/tribune-metropole-de-lyon-et-si-on-arretait-la-casse-4066104>).

² Tribune précitée.

accompagnée d'une modification de la composition et du mode d'élection des conseillers métropolitains. Les risques posés par une telle modification avaient déjà été perçus en 2020 par Cécile Cukierman, dans le rapport rendu dans le cadre de la mission d'information sénatoriale sur le rôle, la place et les compétences des départements dans les régions fusionnées¹.

Les risques posés par la rupture du lien entre communes et métropole : extraits du rapport de Cécile Cukierman

« **Le choix d'ériger la métropole de Lyon en collectivité territoriale à statut particulier a eu des conséquences qui ne furent peut-être pas pleinement mesurées à l'époque**, sans doute parce que la métropole devait rester administrée jusqu'en 2020 par le conseil de l'ancienne communauté urbaine.

« En effet, **tout lien organique a été rompu entre la métropole et les communes situées sur son territoire, qui n'en sont pas membres et qui ne sont pas représentées en tant que telles au sein de son organe délibérant**. L'élection du conseil de la métropole, au scrutin de liste à deux tours dans le cadre de circonscriptions correspondant au territoire d'une ou plusieurs communes ou arrondissements de la commune de Lyon, est entièrement distincte des élections municipales, même si elle a lieu le même jour. Bien plus, le nombre de membres du conseil de la métropole - cent cinquante - et la délimitation des circonscriptions ne laissent presque aucune chance qu'un habitant au moins de chacune des cinquante-neuf communes y siège. Enfin, comme le Conseil constitutionnel l'a jugé, les fonctions de président du conseil de la métropole, comme celles de président d'un conseil départemental, sont incompatibles avec les fonctions de maire. **Il ne subsiste, pour associer les communes aux décisions prises par la métropole, que des instances consultatives**, la conférence métropolitaine - qui réunit le président et l'ensemble des maires une à deux fois par an - ainsi que des conférences territoriales des maires.

« Cette situation est d'autant plus paradoxale que les compétences qu'exerce la métropole de Lyon - à l'exception de celles qu'elle a en commun avec les départements - sont avant tout des compétences communales, même si le législateur a progressivement imposé, sur le reste du territoire, qu'elles soient exercées de concert au niveau intercommunal. **La création de la métropole de Lyon témoigne, sous cet aspect, d'une méconnaissance de la vraie nature de l'intercommunalité**, qui n'est pas la superposition aux communes d'une personne morale indépendante de celles-ci, mais bien une institution de coopération entre communes. Comme le relevait le professeur Géraldine Chavier lors de son audition, « *Partout, sur le territoire, les intercommunalités n'existent que par la représentation des communes. (...) Fusionner une métropole et un département pour créer une collectivité territoriale à statut particulier conduit à rompre cette logique, à priver d'intercommunalité des communes, au profit d'une collectivité territoriale dont la vocation, et c'est paradoxal, est intercommunale.* » Des compétences telles que la création de zones d'activité, les transports urbains, l'urbanisme, la politique du logement, la politique de la ville peuvent-elles être convenablement exercées sans que les maires et les conseils municipaux soient associés aux décisions ? On peut en douter, et il est souhaitable que l'exécutif métropolitain maintienne des relations étroites, quoique de nature consultative, avec les élus municipaux. »

Source : rapport d'information n° 706 (2019-2020) de Cécile Cukierman, pp. 140-141

¹ « Rallier les citoyens, relier les territoires : le rôle incontournable des départements », rapport n° 706, (2019-2020) fait par Cécile Cukierman au nom de la mission d'information « Quel rôle, quelle place, quelles compétences des départements dans les régions fusionnées aujourd'hui et demain ? », pp. 140-141, consultable à l'adresse suivante : https://www.senat.fr/rap/r19-706/r19-706_mono.html.

Alors que les communes étaient représentées, dans les conditions de droit commun, par un ou plusieurs conseillers communautaires – disposant également de la qualité de conseiller municipal – au sein de la communauté urbaine de Lyon, **le mode d'élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains**, tel qu'il a été pour la première fois employé lors des élections de 2020, **s'est traduit par la disjonction du lien avec les communes assuré par la coopération intercommunale** .

Dans les faits, **certaines communes ne sont donc pas représentées au sein du conseil de métropole**. Le risque posé par le régime électoral spécifique de la métropole de Lyon avait d'ailleurs été perçu par la commission des lois du Sénat lors de ses travaux sur le projet de loi de ratification n° 2014-1539 du 19 décembre 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon.

L'impossibilité de pallier le défaut de représentation des communes au sein du conseil de la métropole : extraits du rapport de Jean-Patrick Courtois

« Lors de l'audition des sénateurs du département du Rhône par votre rapporteur, notre collègue François Noël-Buffer a fait part de la difficulté propre à la circonscription du Val de Saône. Cette circonscription regroupe 25 communes pour élire 13 conseillers métropolitains, ce qui mécaniquement empêche qu'un élu « représentant » chaque commune – en particulier leur maire – puisse être élu.

« Pour autant, il apparaît délicat d'assurer une représentation minimale de chaque commune au sein de l'organe délibérant de la métropole. D'une part, les communes ne sont pas membres de la métropole, qui est une collectivité territoriale, comme elles le seraient d'un EPCI à fiscalité propre, ce qui a pu justifier dans ce dernier cas de leur garantir un siège, quelle que soit leur population¹. D'autre part, l'instauration d'un nombre de sièges par circonscription qui ne serait pas inférieur dans aucune d'entre elles à celui des communes qu'elle regroupe aboutirait, comme le soulignait notre collègue Gérard Collomb lors de son audition, à plus du quadruplement du nombre actuel d'élus pour respecter, sur l'ensemble de la métropole, l'égalité devant le suffrage. »

Source : rapport n° 415 (2014-2015) de Jean-Patrick Courtois¹

Les personnes auditionnées par les membres de la mission ont ainsi très largement confirmé la réalisation des risques déjà perçus par Cécile Cukierman. Dans leur courrier conjoint transmis aux membres de la mission, Philippe Cochet et Marc Grivel estiment ainsi que la constitution par la loi dite « MAPTAM » de la métropole de Lyon en collectivité à statut particulier, *« avec comme corollaire un scrutin au suffrage universel direct en 2020 pour les conseillers métropolitains (...) a marqué une rupture quant à la participation et la représentation des maires et de leurs communes dans cette nouvelle collectivité. »* De fait, les communes ne bénéficient pas de garanties de représentation au sein du conseil de métropole : **sur les 59 communes de plein exercice, seules 22 voient leur maire siéger au conseil de**

¹ Rapport n° 415 (2014-2015) de Jean-Patrick Courtois, fait au nom de la commission des lois, déposé le 15 avril 2015, p. 13, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/14-272/14-272.html>.

la métropole¹; il semble au surplus que **14 d'entre elles ne sont représentées par aucun membre de leur conseil municipal**². Tranchant avec la situation antérieure, une telle situation **explique une part déterminante de la difficulté persistante de la métropole à associer les maires à la conduite de ses politiques publiques.**

b) La concurrence de deux légitimités

La seconde raison de la désaffection des maires pour la métropole, qui découle des enjeux électoraux, tient à **la concurrence d'une double légitimité entre élus municipaux et métropolitains**. Auditionné par les membres de la mission, le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes et préfet du Rhône, Pascal Mailhos, a ainsi estimé que *« la vraie difficulté réside dans les deux légitimités concurrentes : les maires estiment que leur légitimité est pleine et entière ; mais la loi a aussi reconnu à la métropole sa pleine légitimité. »*

En effet, l'élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains revient à **faire coexister sur le territoire métropolitain la légitimité des conseillers municipaux, au premier rang desquels les maires, et la légitimité des conseillers métropolitains**. Cette difficulté a été soulevée par une large part des personnes auditionnées par les membres de la mission. Bruno Bernard, président du conseil de la métropole, a ainsi souligné, parmi les principales caractéristiques du statut particulier de la métropole de Lyon, *« la double légitimité sur notre territoire, celle des maires, élus sur le même périmètre pour exercer les compétences municipales et celle des élus métropolitains, pour exercer les compétences métropolitaines. »*

Au-delà de la question théorique que pose la concurrence de deux légitimités distinctes et pourtant identiques, sur un même territoire, pour exercer des compétences en partie similaires, **celle-ci engendre des difficultés concrètes :**

- en premier lieu, **le conflit de légitimités atteint son paroxysme lorsqu'une commune est effectivement représentée au sein du conseil métropolitain, mais par un conseiller issu de l'opposition municipale**. Le jeu des modes d'élection, sur des circonscriptions différentes, rend effectivement possible la survenue d'un tel cas, qui n'apparaît pas de nature à fluidifier les relations entre la commune concernée et la métropole ;

- en second lieu, **la légitimité métropolitaine est moins ancrée dans la culture politique des électeurs métropolitains que celle des élus municipaux**. Dès lors, le rôle et l'identité des conseillers métropolitains étant moins identifiés des électeurs métropolitains que ceux des maires, ces derniers sont parfois placés en situation de devoir justifier de politiques

¹ Comme le précise le courrier de MM. Cochet et Grivel.

² Selon une estimation réalisée par la mission.

métropolitaines qu'ils maîtrisent d'autant moins qu'ils ne sont pas toujours représentés au sein du conseil de métropole¹.

c) Une métropole disposant de la clause de compétence générale

Enfin, corollaire de cette légitimité concurrente, **communes et métropole se trouvent en situation de concurrence sur les moyens à leur disposition**. En particulier, **la détention d'une clause de compétence générale par la métropole est perçue** par de nombreux acteurs auditionnés par les membres de la mission **comme l'un des principaux facteurs de désaffection entre les communes et la métropole**. Dès lors, selon les membres de la mission, la détention concurrente d'une telle compétence par les communes et la métropole peut constituer un triple enjeu.

D'abord et avant tout, la clause de compétence générale revêt **un caractère symbolique**. Elle a été décrite devant les membres de la mission comme un élément de définition de la spécificité communale, tiré de sa légitimité particulière. Identifiée comme un « *pilier* »² de l'organisation communale, la clause de compétence générale constitue à la fois **un outil essentiel dans la conduite par les communes de leur action au quotidien et un symbole fort de leur légitimité**³.

La clause de compétence générale pourrait également représenter **un enjeu technique et juridique, en ce qu'elle contraindrait l'exercice par les communes de leurs compétences**. Elle peut ainsi être perçue comme « *une véritable contrainte à l'action des communes*⁴ », en ce qu'elle pourrait **conduire à une action concurrente de ces deux collectivités qui partagent en outre de nombreuses compétences relevant du bloc local**.

Enfin, le dernier enjeu posé par la détention concurrente de la clause de compétence générale réside dans **l'insuffisante lisibilité de l'action publique pour les citoyens**. À cet égard, les membres de la mission estiment que l'exercice par la métropole de Lyon de sa clause de compétence générale n'est effectivement pas de nature à rendre plus lisible l'organisation territoriale lyonnaise :

- d'une part, au sein du territoire de la métropole de Lyon, elle **n'est pas de nature à clarifier le rôle de chaque niveau de collectivité territoriale aux yeux des citoyens** ;

- d'autre part, elle **crée une inégalité vis-à-vis des autres collectivités départementales ou des structures intercommunales**, qui ne

¹ Auditionné par les membres de la mission, Cédric Van Styvendaël, maire de Villeurbanne et conseiller métropolitain, a ainsi estimé que « les habitants des villes ne sont pas en mesure de reconnaître une légitimité métropolitaine », jugeant que dès lors le maire est « trop souvent engueulé (sic) pour des choses qu'il ne maîtrise pas. »

² Marc Grivel a ainsi inclus la clause de compétence générale parmi les quatre piliers sur lesquels se fondent les communes selon lui.

³ En ce qu'elles demeurent la seule catégorie de collectivités territoriales à en bénéficier.

⁴ Courrier de MM. Cochet et Grivel précité.

disposent, pour aucune d'entre elles, d'une telle clause de compétence générale, sans que la nécessité pour la métropole de Lyon – qui dispose déjà de compétences étendues – d'en bénéficier apparaisse clairement.

B. UN RETOUR EN ARRIÈRE N'OFFRIRAIT PAS AUX COMMUNES LES BÉNÉFICES ESCOMPTÉS

1. Une panacée ?

Dans ces conditions, **se pose la question d'un retour de la métropole à un statut d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de droit commun**. La métropole de Lyon pourrait ainsi devenir une métropole disposant d'un statut proche de celui de métropoles telles que Toulouse, Bordeaux, Lille, Nantes, etc.

Une telle transformation est **perçue par certaines personnes auditionnées par les membres de la mission comme à même de résoudre l'ensemble des difficultés** posées aujourd'hui par la gouvernance et les structures de la métropole.

Ainsi, **l'absence de représentation des élus municipaux au sein du conseil de métropole semblerait résolue**. Le conseil de métropole serait désormais élu, dans des conditions de droit commun, par « fléchage »¹ de conseillers municipaux² élus dans chacune des 59 communes. L'ensemble des communes serait donc représenté.

Le mode de scrutin étant modifié, **le conflit de légitimités concurrentes disparaîtrait partiellement**, puisque le conseil de la métropole procéderait de l'élection des conseillers municipaux.

Enfin, **une métropole soumise au régime de droit commun ne saurait disposer d'une clause de compétence générale**, étant soumise au principe de spécialité.

Dès lors, **le retour à une métropole de droit commun constituerait-il une panacée ?** Les membres de la mission estiment au contraire qu'une telle évolution n'est ni possible, ni souhaitable.

¹ Article L. 273-7 du code électoral.

² La commune la moins peuplée sur le territoire de la métropole étant Curis-au-Mont-d'Or (1206 habitants en population Insee pour 2022), l'ensemble des communes de la métropole ont plus de 1 000 habitants et il devrait donc être à une telle élection par « fléchage ».

2. Une réforme qui n'est pas possible, ni souhaitable

a) Une réforme impossible

(1) Une introuvable unanimité

En effet, le passage à un statut d'EPCI à fiscalité propre **est inenvisageable en l'état, tant il n'emporte pas le consensus localement.**

De nombreux acteurs auditionnés par les membres de la mission **s'y sont explicitement opposés** : au premier rang desquels, le **président du conseil départemental** du Rhône. Celui-ci s'est explicitement prononcé contre un retour au *statu quo ante*, **qualifiant une telle hypothèse d'erreur majeure**. Le retour à un EPCI à fiscalité propre **conduirait effectivement le département du Nouveau Rhône à retrouver son ressort territorial antérieur, comprenant l'ensemble de la circonscription administrative du Rhône** alors que la situation financière du département a plutôt bénéficié de la création de la métropole de Lyon, qui selon la commission des finances du Sénat, a « *permis un règlement opportun de la question de la dette et des emprunts structurés à risque souscrits par l'ancien département du Rhône.* »¹

Or, l'opposition de cette collectivité territoriale suffit seule à justifier, selon les membres de la mission, l'impossibilité pour le législateur de revenir sur l'état de fait actuel : le consensus local autour de la création de la métropole a constitué l'une des conditions de sa réussite ; **il ne saurait être conduit une nouvelle réforme sans qu'un consensus local de même ampleur lui préexiste.**

Au demeurant, **l'évolution vers le statut d'EPCI à fiscalité propre ne recueille pas en l'état l'accord de l'ensemble des maires** auditionnés par la mission. À titre d'exemple, Valérie Giraud, maire de Genay, a indiqué dans une contribution écrite remise aux rapporteurs n'être « *pas favorable à un retour en arrière* » vers un statut intercommunal de la métropole. Or, comme le cas de la métropole d'Aix-Marseille-Provence l'a montré, **les réformes de l'organisation locale menées contre les élus locaux sont généralement vouées à l'échec.**

(2) D'indéniables contraintes juridiques

Au surplus, **certaines modalités d'une telle réforme conduiraient à la rendre tout simplement impossible.**

En effet, s'il était fait le choix de conserver le périmètre des compétences de la métropole (à savoir l'addition de compétences intercommunales et départementales) tout en l'intégrant au sein d'un département, alors, ce dernier, se verrait privé de l'exercice de ses compétences sur une large portion de son territoire. Au surplus, cela reviendrait à **octroyer à un établissement public de coopération**

¹ Rapport de la commission des finances du Sénat précité.

intercommunale l'intégralité des compétences d'une collectivité territoriale - ici le département - sur son territoire.

Dans ces conditions, il pourrait être jugé **qu'un tel département remet en cause la pertinence même de la catégorie de département, dont le statut est protégé par l'article 72 de la Constitution.**

En effet, dans un avis du 7 décembre 2017¹, le Conseil d'État soulignait les limites d'un tel exercice de différenciation territoriale puisque *« dans le cadre constitutionnel en vigueur le législateur dispose de marges de manœuvre réelles, mais contraintes : par l'article 72 de la Constitution qui implique que les collectivités territoriales de droit commun - communes, départements, régions - aient un même statut et, par suite, disposent des mêmes compétences ; et par le principe d'égalité, qui n'autorise la différenciation des compétences ou de leur exercice que pour des raisons d'intérêt général ou du fait de différences de situations. »*

À ce titre, si les membres de la mission notent que le critère d'une différence de situation objective pourrait être satisfait par la préexistence de la métropole de Lyon comme collectivité territoriale à statut particulier, ils relèvent également qu'un tel exercice de différenciation des compétences ferait de **ce nouveau département une anomalie particulièrement dérogatoire au statut et aux compétences caractérisant ordinairement les départements** ; il serait en effet incapable d'exercer ses compétences sur plus des trois quarts de sa population².

De surcroît, le Conseil d'État, dans le même avis, avait jugé que d'éventuelles modifications constitutionnelles *« devraient s'inscrire dans la cohérence du titre XII de la Constitution »*, impliquant que *« les différenciations des règles de compétences et de leur exercice au sein d'une même catégorie de collectivités territoriales - communes, départements et régions - n'altèrent pas la pertinence de trois catégories de collectivités territoriales disposant chacune d'un même statut et la pertinence de la distinction entre ces trois catégories de collectivités territoriales de droit commun »*.

Dès lors, une telle piste paraît, aux yeux des membres de la mission, **emporter davantage de risques juridiques pour l'ensemble des acteurs locaux que d'améliorations de la situation des communes et de leurs citoyens sur le périmètre métropolitain.**

¹ Avis n° 393651 sur la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de ces compétences du 7 décembre 2017, consultable à l'adresse suivante : <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/differenciation-des-competences-des-collectivites-territoriales-relevant-d-une-meme-categorie-et-des-regles-relatives-a-l-exercice-de-ces-competences>.

² En 2019, la métropole de Lyon représentait 1 411 571 des 1 875 747 habitants de la circonscription du Rhône selon l'Insee (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=EPCI-200046977+DEP-69>), soit 75,25 %.

b) Une réforme non souhaitable

Plus fondamentalement, un retour à un statut d'EPCI à fiscalité propre **n'apparaît pas réellement souhaitable pour les communes mêmes.**

D'une part, dans le cas où la réforme emprunterait une autre voie que celle évoquée *supra*, il pourrait être envisagé **un retour à un statut intercommunal mais celui-ci se traduirait par la perte par la métropole de ses compétences départementales**, qui reviendraient donc au département du Rhône, ainsi que **la fin de l'élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains.**

Selon les membres de la mission, **une telle évolution ne serait souhaitable :**

- **ni pour les citoyens**, auprès desquels il serait difficile de justifier la fin de l'élection au suffrage universel direct, entraînant le risque d'un préjudiciable sentiment de dépossession ;

- **ni pour les communes**, qui perdraient les bénéfiques des synergies opérées par la métropole entre les divers champs de compétences dont elle dispose.

Surtout, à supposer même que les difficultés juridiques évoquées *supra* soient levées et que la métropole puisse conserver des compétences départementales et métropolitaines, **les communes auraient beaucoup à perdre d'un retour à l'EPCI à fiscalité propre.**

En premier lieu, **les difficultés entourant de la conduite d'une telle réforme ne la rendent pas souhaitable.** Si la fusion entre le conseil départemental et la communauté urbaine de Lyon a été bien menée, il apparaît **nettement plus difficile de scinder une collectivité en deux que d'en procéder à la fusion**, car cela implique notamment de **mettre fin aux mutualisations de moyens opérées.** Coûteux et chronophage, un tel processus nuirait au développement du territoire et ferait perdre un temps précieux pour l'ensemble des acteurs du territoire.

En second lieu, **son principe même pose question.** Dotée de compétences élargies et de moyens techniques et financiers importants, la métropole de Lyon est **une collectivité territoriale qui dispose d'une forte capacité d'action, d'un véritable pouvoir de faire.** Pour les membres de la mission, il serait dès lors **particulièrement paradoxal**, alors même que la commission des lois du Sénat déplore avec constance la réduction tendancielle des marges de manœuvre, notamment financières, des collectivités territoriales, **de se prononcer favorablement au démantèlement d'une collectivité territoriale disposant de tels atouts.** Il est en effet primordial de ne pas amoindrir, dans la détermination de l'organisation territoriale de ce territoire, l'efficacité de l'action publique locale ; or, une telle réforme en présenterait manifestement le risque. La métropole de Lyon, dans son esprit, constitue une indéniable chance pour

son territoire, qu'une réforme institutionnelle d'ampleur risquerait de dégrader.

Dans ces conditions, les membres de la mission estiment qu'il **importe de dépasser ce débat en clarifiant la nature de la collectivité territoriale spécifique que constitue la métropole de Lyon**. Il convient dès lors de **prendre acte de cette spécificité, et en particulier de tirer toutes les conséquences du caractère départemental de la collectivité**, avant de renforcer le rôle des maires dans la gouvernance de cette métropole-département.

III. PRENDRE ACTE DU CARACTÈRE SPÉCIFIQUE DE LA COLLECTIVITÉ

Comme le rappelait le rapport de Cécile Cukierman, « *le choix institutionnel retenu à Lyon a plutôt consisté à faire absorber par un quasi-département (dont le conseil n'est certes pas élu selon le même mode de scrutin qu'un conseil départemental) certaines des compétences les plus importantes du bloc communal, plutôt qu'en une absorption du département par l'intercommunalité¹.* »

Comme précisé *supra*, la phase de transition ne s'est pas accompagnée d'une nécessaire clarification sur le caractère spécifique, profondément départemental, de la collectivité nouvellement créée. Il importe donc d'y procéder aujourd'hui en **proposant des ajustements, tant sur le plan électoral que sur les moyens d'action à la main de la métropole**.

A. SUR LE PLAN ÉLECTORAL, CONCRÉTISER L'EXISTENCE D'UNE MÉTROPOLE-DÉPARTEMENT

1. Écarter les propositions visant à revenir sur le scrutin universel direct et à modifier les structures de gouvernance métropolitaine

Les membres de la mission estiment **que le régime actuel de la métropole ne facilite pas son identification par les citoyens et la pleine appréhension de sa nature**, notamment par les élus municipaux et métropolitains eux-mêmes ; ils appellent donc à une clarification.

a) Le refus d'un retour même partiel à un scrutin universel indirect

Une telle clarification ne saurait consister, aux yeux des membres de la mission, en un retour, même partiel au scrutin universel indirect.

¹ « Rallier les citoyens, relier les territoires : le rôle incontournable des départements », rapport n° 706 (2019-2020) précité, p. 140.

En premier lieu, **s'agissant d'une collectivité territoriale disposant de moyens particulièrement étendus, l'existence du scrutin universel direct semble se justifier**. Comme l'a précisé la direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT) dans une contribution écrite remise aux rapporteurs, *« la mise en place d'un scrutin indirect pourrait être perçu comme un recul démocratique »*. Or, comme l'a rappelé le professeur Christophe Chabrot lors de son audition, il est difficile de revenir sur ce qui est souvent perçu comme **un acquis démocratique** : *« une fois que le cap du suffrage universel direct est franchi, il est difficile de retourner en arrière »*.

b) *Écarter l'idée d'un double collège en raison des risques qu'il contient*

En second lieu, **l'idée d'un double collège**, qui reviendrait à supprimer l'actuelle conférence métropolitaine des maires au profit d'un collège représentant les maires ou des élus municipaux désignés par la voie du « fléchage » lors des élections municipales, de l'ensemble des communes au sein du conseil de la métropole, **semble poser de sérieux problèmes constitutionnels**.

En effet, **il reviendrait à octroyer un pouvoir décisionnaire** – et non consultatif, comme c'est actuellement le cas pour la conférence métropolitaine des maires – **aux maires au sein d'une autre collectivité territoriale de plein exercice**. Dans ces conditions, une telle modification législative **porterait une atteinte grave au principe de non-tutelle consacré à l'alinéa 5 de l'article 72 de la Constitution**. D'ailleurs, aucune personne entendue n'a imaginé soumettre l'exercice par un département de ses compétences à l'avis conforme des maires situé sur son périmètre.

Interrogée sur le sujet par les rapporteurs, la direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT) a ainsi précisé dans sa contribution écrite qu'il *« conviendrait de conserver la détermination d'une majorité non dépendante du ralliement des conseillers municipaux, afin de respecter le principe constitutionnel susmentionné d'absence de tutelle entre les collectivités (5^e alinéa de l'article 72 de la Constitution) »*, sauf à procéder à une nouvelle modification du statut de la métropole de Lyon.

Au surplus, une telle solution aurait pour inconvénient majeur de **créer des risques de carence de la collectivité territoriale alors régie par un double collège dans la prise de décisions urgentes ou obligatoires en application de la loi**. En effet, un tel système comporte de façon inhérente des **risques de blocages et d'allongement des délais de la prise de décision**, susceptibles d'empêcher l'adoption de délibérations pourtant nécessaires.

Par ailleurs, à l'heure où l'identification des conseillers métropolitains pose difficulté, une telle solution reviendrait à **rendre difficilement lisible l'organisation métropolitaine** : elle les placerait en concurrence directe avec les maires ou élus municipaux, sûrement mieux identifiés.

Aussi, une assemblée composée majoritairement d'élus au suffrage universel et pour une part minoritaire de représentants des communes poserait sans doute des problèmes constitutionnels, mais aussi des problèmes pratiques. En effet, pour respecter ce principe d'égalité, la part « communale » devrait être relativement importante et, par voie de conséquence, la part élue au suffrage universel devrait l'être davantage, ce qui conduirait à une assemblée pléthorique.

Pour toutes ces raisons, selon les membres de la mission, **une telle solution reviendrait donc à complexifier à l'excès le mode électoral et à organiser institutionnellement la concurrence des légitimités plutôt qu'à la dépasser. Elle doit donc être écartée.**

2. Certains choix du législateur doivent être interrogés afin d'adapter le régime électoral aux spécificités de la collectivité

À l'issue de leurs travaux, les membres de la mission ont abouti à la conclusion qu'il était **primordial d'adapter, à nouveau, le régime électoral de cette collectivité à ses spécificités**, à savoir l'exercice de deux types de compétences par des conseillers métropolitains élus au suffrage universel direct.

Proposition n° 1 : Adapter le régime électoral aux spécificités de la collectivité

Tout en conservant un scrutin universel direct, les membres de la mission proposent, pour ce faire, quatre axes de réforme.

a) Dissocier, dès le prochain renouvellement, les élections métropolitaines des élections municipales

En premier lieu, il convient de **dissocier le déroulement des deux scrutins, afin que se déroule pour les élections métropolitaines une campagne dédiée aux enjeux métropolitains.**

Comme évoqué *supra*, l'analyse des élections municipales et métropolitaines ont mis en lumière les **difficultés d'émergence d'une véritable campagne métropolitaine centrée sur l'affrontement de projets quant à l'exercice des compétences dévolues à cette seule collectivité**. Un tel état de fait résulte de la conjonction de deux facteurs :

- la crise de l'épidémie de covid-19, dans laquelle se sont déroulées les élections métropolitaines, n'a pas facilité l'identification des enjeux métropolitains ;

- **la concomitance des élections métropolitaines et municipales a rendu peu visible** les premières. Ainsi, selon la DMAT, « *les communes dont les élections municipales ont été acquises au premier tour ont fait état d'un taux de participation très bas lors du second tour des élections métropolitaines* », ce qui implique que les électeurs ne se sont pas déplacés spécifiquement pour les élections métropolitaines lorsque l'élection municipale était acquise.

Dans ces conditions, les membres de la mission d'information constatent **qu'un alignement du calendrier électoral métropolitain sur le calendrier départemental - et donc régional - paraît nécessaire** : la métropole dispose de compétences départementales et il semblerait plus compréhensible pour les électeurs métropolitains de voter pour les enjeux relatifs aux compétences de solidarité au même moment que leurs concitoyens du Nouveau Rhône.

Compte tenu de la nécessité de favoriser rapidement l'émergence d'une campagne métropolitaine et de poursuivre l'enracinement de cette collectivité, il conviendrait dès lors, selon les membres de la mission, **de prolonger le mandat des actuels conseillers métropolitains jusqu'au prochain renouvellement des conseils départementaux, soit mars 2028, par modification législative afin de procéder à une telle réforme¹.**

***Sous-proposition n° 1** : dissocier les élections métropolitaines des élections municipales en les alignant sur le calendrier des élections départementales*

b) Une clarification nécessaire du régime électoral

(1) Deux options polaires

Les membres de la mission constatent que l'alignement du calendrier des élections métropolitaines sur les élections départementales et régionales laisse envisager **deux options polaires** vers lesquelles le régime électoral de la métropole de Lyon pourrait évoluer :

- **la création d'un scrutin départemental à l'échelle de la métropole, qui présenterait l'avantage de clarifier le caractère départemental de la collectivité**, mais pourrait rendre plus difficile la constitution d'une majorité bien définie pour exercer ses prérogatives ;

- **un alignement partiel sur le scrutin régional avec la création d'une circonscription électorale unique, qui aurait l'intérêt de favoriser l'identification des conseillers métropolitains** et de dissocier partiellement les légitimités municipale et métropolitaine.

Dans la première branche de cette alternative, **le territoire de la métropole de Lyon serait divisé en cantons, sur le périmètre duquel des binômes paritaires de candidats seraient élus au scrutin binominal**

¹ Sur le modèle de l'article 33 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « MAPTAM ».

majoritaire. Préalablement à la création de la métropole de Lyon, la communauté urbaine de Lyon comptait sur son territoire 31 cantons. À supposer qu'ils soient restaurés en l'état, la taille du conseil de métropole serait très significativement affectée, puisqu'elle serait alors réduite à 62 membres. À l'inverse, conserver la taille actuelle du conseil de métropole impliquerait une division du territoire de la métropole en 75 cantons.

Une telle hypothèse présenterait l'indéniable avantage **d'ancrer le caractère départemental de la métropole de Lyon dans l'esprit des citoyens comme des élus locaux.** Elle nécessiterait néanmoins une consultation élargie des actuels conseillers métropolitains et des groupes politiques la composant avant d'être menée à bien, puisqu'elle reviendrait à abandonner le mode de scrutin proportionnel actuel.

Peu évoquée par les élus locaux rencontrés par la mission, une telle hypothèse ne semble pas nécessairement à même de recueillir un consensus parmi ceux-ci. En conséquence, les membres de la mission ont privilégié l'étude de la seconde branche de l'alternative : un alignement, y compris partiel, sur le régime régional.

(2) Un alignement sur le scrutin régional mieux à même de faire consensus

S'il était fait le choix d'un alignement progressif sur le scrutin régional, les membres de la mission constatent **qu'il offrirait de meilleures garanties de stabilité** - le mode de scrutin demeurant pour l'essentiel identique - tout en semblant mieux répondre aux difficultés posées par le mode de scrutin actuel de la métropole et ne présenterait qu'un risque faible de déstabilisation de la métropole.

(a) Dans l'immédiat, améliorer le caractère démocratique de la gouvernance en tempérant le fait majoritaire

À l'heure actuelle, **la liste ayant recueilli, soit la majorité absolue dès le premier tour, soit la majorité relative des suffrages au second tour, se voit attribuer la moitié des sièges** ; l'autre moitié des sièges est par la suite répartie entre les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne¹. La prime majoritaire est donc alignée sur celle prévue pour l'élection des conseillers municipaux dans les communes de 1 000 habitants et plus.

¹ Articles L. 224-4 et L. 224-5 du code électoral.

Un tel dispositif semble problématique dans le cas de la métropole de Lyon, en ce **qu'il peut conduire à la constitution d'une « majorité extrêmement large »**¹. De fait, la majorité métropolitaine comporte 84 sièges, dont 58 pour les seuls élus écologistes. **Une prime majoritaire ne favorise donc pas la recherche de compromis et ouvre la voie à une gouvernance d'autant plus verticale** qu'elle n'a pas besoin d'appui de groupes d'opposition pour conduire certains projets.

Néanmoins, les membres de la mission souhaitent le réaffirmer : **l'existence d'une prime majoritaire est nécessaire pour favoriser la constitution d'une majorité et éviter d'éventuelles difficultés de gouvernance.**

Dans ces conditions, les membres de la mission proposent un abaissement **de la prime majoritaire au quart des sièges à pourvoir, arrondi à l'entier supérieur**. Sans empêcher la constitution de majorités robustes au sein du conseil métropolitain, une telle évolution semble à même de **permettre la constitution de majorités de compromis, plus conformes à l'esprit intercommunal qui a historiquement présidé aux destinées de l'agglomération lyonnaise.**

Sous-proposition n° 2 : aligner la prime majoritaire sur celle ayant cours pour le scrutin régional

Incidentement, une telle évolution **rapprocherait le régime électoral de la métropole de celui des régions**. Dans le cas où le passage à une circonscription unique serait entériné (voir *infra*), il formerait donc un tout cohérent et améliorerait la lisibilité du mode de scrutin de la métropole, qui deviendrait clairement d'inspiration régionale. Néanmoins, une telle évolution pourrait également être conduite en préservant la carte actuelle des circonscriptions. Il reviendrait alors au législateur de préciser à quelle échelle une telle prime majoritaire serait appréciée : soit à l'échelle des circonscriptions ; soit à l'échelle du territoire de la métropole ; soit à l'échelle de ces deux territoires, selon une répartition de la prime à définir.

(b) Envisager le passage à une circonscription unique

Une dernière piste d'évolution, régulièrement évoquée devant les membres de la mission, réside en **la création d'une circonscription unique**.

Dans ce cas, le régime électoral de la métropole de Lyon, inspiré de celui des communes de plus de 1 000 habitants, serait **aligné sur celui des conseillers régionaux**, qui sont déjà élus au scrutin de liste à deux tours sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de

¹ Selon les mots employés par la DMAT lors de son audition.

présentation¹, soit le même mode de scrutin que celui applicable à la métropole de Lyon².

Bruno Bernard, président du conseil de la métropole de Lyon a ainsi indiqué voir d'un œil bienveillant la possibilité d'évoluer à terme vers un scrutin de type régional, tout en précisant que pour l'heure la stabilité devait demeurer prédominante ; à l'inverse, David Kimelfeld, conseiller métropolitain et membre du groupe Progressistes et républicains, s'est dit défavorable à une telle évolution dans l'immédiat, lors de son audition par les rapporteurs.

Les membres de la mission estiment que le passage à une circonscription unique permettrait **d'améliorer la lisibilité des structures territoriales pour les citoyens et de dissocier les légitimités municipale et métropolitaine** : détenteurs d'un mandat ayant vocation à être exercé à l'échelle de la métropole et non de leur circonscription, les conseillers métropolitains seraient investis d'une légitimité métropolitaine, distincte de la légitimité locale des maires. Au surplus, dans le cas où un défaut de territorialisation de l'action des conseillers métropolitains était constaté, **l'élection pourrait être fondée sur des sections au sein de la circonscription unique, sur le modèle régional**. Pertinente à l'échelle de territoires régionaux particulièrement étendus, une telle division en sections ne trouverait néanmoins pas nécessairement à se justifier dans le cas d'une métropole dont le territoire est nettement plus circonscrit.

Une telle hypothèse reviendrait à écarter le plein **alignement du régime électoral de la métropole de Lyon sur celui applicable aux départements**.

Sous-proposition n° 3 : envisager le passage à une circonscription unique

c) Favoriser l'identification comme tels des conseillers du département-métropole

Enfin, au-delà des nécessaires ajustements du régime électoral, il convient, aux yeux des membres de la mission, de **favoriser l'identification des conseillers métropolitains**. Comme l'a indiqué la DMAT dans sa contribution écrite transmise aux rapporteurs, « *la figure du conseiller métropolitain souffre d'un manque de notoriété.* »

C'est pourquoi, outre la dissociation calendaire proposée, les membres de la mission estiment **qu'une réflexion plus générale gagnerait à s'engager sur les voies et moyens permettant de favoriser l'identification par les citoyens des conseillers métropolitains**.

¹ Article L. 338 du code électoral.

² Article L. 224-2 du même code.

Plusieurs pistes ont été évoquées devant les membres de la mission. La proposition, évoquée par David Kimelfeld, mais également par le député de la 1^{ère} circonscription du Rhône Thomas Rudigoz, devant les membres de la mission, destinée à **permettre aux conseillers métropolitains d'assurer des permanences au sein des maisons de la métropole**, gagnerait ainsi à être explorée.

Claire Peigné, présidente de l'association départementale des maires du Rhône, a par ailleurs estimé nécessaire que de **telles permanences puissent avoir lieu dans les mairies, les maisons de la métropole n'étant pas présentes dans l'ensemble des communes**.

En tout état de cause, **si de telles initiatives locales tendent à se développer, les membres de la mission ne peuvent que souhaiter leur approfondissement et leur systématisation tant il apparaît nécessaire et urgent de favoriser l'identification par les citoyens des conseillers métropolitains**.

***Sous-proposition n° 4** : favoriser l'identification par les citoyens des conseillers métropolitains*

B. ACHEVER LA MUE DE LA MÉTROPOLE EN DÉPARTEMENT SUR SES MOYENS D'ACTION

Une fois opérés ces ajustements sur les moyens à disposition de la métropole, demeure la question des compétences et moyens à disposition de la métropole. De fait, **la métropole est dotée de compétences très larges, dont toutes ne paraissent pas respecter les principes de subsidiarité et de proximité**.

Certains des acteurs auditionnés par les membres de la mission perçoivent en effet **la multiplicité des compétences détenues par la métropole comme source d'une inutile complexité**. Ainsi, les représentants du groupe « Métropole en commun » ont jugé que la métropole disposait d'un « *mikado des compétences* », générateur d'un « *désordre démocratique* ». L'argument sous-tendant ce constat est le suivant : la métropole exerçant des compétences de natures très diverses, il serait particulièrement difficile au citoyen métropolitain d'en identifier les contours et de se prononcer en connaissance de cause dans le cadre des élections métropolitaines et municipales.

Dès lors, la question de la restitution par la métropole de certaines de ses compétences se pose. À titre d'exemple, Claire Peigné, présidente de l'association départementale des maires du Rhône, a jugé que **des compétences caractéristiques de l'identité communale gagneraient à pouvoir être restituées aux communes** ; ce serait notamment le cas de la compétence « voirie ».

Les membres de la mission sont néanmoins **défavorables** à la modification **du périmètre des compétences aujourd'hui détenues par la métropole de Lyon**. Ils estiment **qu'il convient, en particulier dans une phase de montée en puissance et d'appropriation de ses compétences par la métropole, de ne pas modifier à l'excès la répartition des compétences** entre communes et métropole de Lyon.

Néanmoins, **la détention par la métropole de Lyon de la clause de compétence générale pose question**. Interrogés sur ce sujet par les rapporteurs, les services de la métropole de Lyon n'ont pas fourni d'exemple de l'usage de cette clause de compétence générale pour mener des projets en dehors des compétences dévolues par la loi à celle-ci.

Or, son maintien, qui n'a pas fait l'objet de réels débats lors des travaux parlementaires ayant conduit à l'adoption de la loi dite « NOTRe » qui ont précédés la création de la métropole de Lyon, semble relever, si ce n'est d'une omission du législateur, à tout le moins d'un défaut de coordination entre les projets de lois dits « MAPTAM » et « NOTRe ». En effet, **comment justifier que la métropole de Lyon, qui dispose déjà d'un périmètre de compétences extrêmement élargi, bénéficie d'une compétence dont ne disposent ni les métropoles de droit commun, ni les départements de droit commun dont elle est pourtant censée procéder**.

Certains acteurs ont même estimé que la clause de compétence générale de la métropole de Lyon était contraire à la Constitution, à commencer par le groupe Synergies qui, dans sa contribution, a affirmé que cela « *pos[ait] un problème, au regard de l'alinéa 5 de l'article 72 de la Constitution, conduisant de facto à induire une mise sous tutelle des communes et notamment des plus petites d'entre elles* ». Une telle affirmation peine néanmoins à convaincre les membres de la mission : avant sa suppression aux termes de la loi dite « NOTRe », la détention sur un même territoire de la clause de compétence générale par la région, le département et la commune n'a jamais laissé craindre un risque d'atteinte au principe de non-tutelle posé à l'article 72 de la Constitution.

Toutefois, si la détention d'une clause de compétence générale constituait l'un des éléments de définition d'une collectivité territoriale avant 2015, force est de constater que depuis la suppression par la loi dite « NOTRe » de cette compétence pour les départements et les régions, **une telle compétence n'est plus constitutive de la définition du statut d'une collectivité territoriale**.

Dans ces conditions, les membres de la mission estiment que **dans un objectif de clarification de la nature de la métropole de Lyon, collectivité territoriale s'apparentant à un « département-métropole », il est nécessaire de supprimer la clause de compétence générale pour la métropole de Lyon.** Une telle suppression reviendrait ainsi à aligner la métropole de Lyon sur le droit commun des départements et des métropoles, de clarifier l'organisation territoriale et **d'en préserver le bénéfice aux seules communes.**

<p><u>Proposition n° 2</u> : préserver pour les seules communes la clause de compétence générale</p>

TROISIÈME PARTIE : POUR UN DÉPARTEMENT-MÉTROPOLE RESPECTUEUX DES COMMUNES ET DES AUTRES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'intention du législateur, lors de la création puis l'affirmation des métropoles était claire : il entendait **créer des collectivités motrices de leur territoire, capables de rayonner aux niveaux européen et international tout en « [concourant] au développement durable et solidaire du territoire régional »**¹. Il semble que, dans ses structures comme dans sa gouvernance, la métropole de Lyon n'endosse pas parfaitement ce rôle.

En effet, la gouvernance actuelle de la métropole de Lyon et les dispositions législatives et réglementaires qui la régissent **ne lui permettent visiblement pas de nouer, avec l'ensemble des communes situées sur son territoire, des relations partenariales respectueuses des intérêts de chacun**, une partie de ces dernières ayant manifesté le souhait de quitter la métropole. Dès lors, il apparaît nécessaire **qu'en contrepartie de l'achèvement du caractère départemental de la collectivité, les communes privées d'intercommunalité voient leur association aux décisions de la métropole renforcée**.

Plus largement, il semble que la métropole de Lyon **n'inscrive pas son action dans le cadre d'une relation suffisamment partenariale avec les collectivités environnantes**. Il convient donc de procéder à une **clarification et à un rééquilibrage des relations entretenues par la métropole avec d'autres collectivités**, afin de parfaire son insertion dans son environnement régional.

I. RÉÉQUILIBRER LE RAPPORT DE FORCE ENTRE MÉTROPOLE ET COMMUNES POUR UNE ACTION PLUS EFFICACE EN PROXIMITÉ

A. ADAPTER LA GOUVERNANCE POUR GAGNER EN EFFICACITÉ : POUR UN NOUVEAU PACTE DE GOUVERNANCE DE PROXIMITÉ

La création de la métropole a **privé du jour au lendemain les communes d'intercommunalité sur des compétences relevant pourtant historiquement du bloc local**. Alors même que le caractère départemental de la collectivité doit être réaffirmé et que le défaut de structure intercommunale pour les communes situées sur le territoire de la métropole est amené à perdurer, **il est nécessaire que les communes retrouvent des marges de manœuvre plus amples dans la gouvernance de la métropole**.

¹ Pour plus de précisions, voir l'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales.

Il est donc indispensable que **les communes soient en mesure, sur des domaines de compétences qui, dans le droit commun, sont partagées ou relèvent du champ de compétences de l'intercommunalité, de faire valoir leurs positions.**

À cet égard, la lettre de la loi est en phase avec l'esprit intercommunal ayant historiquement présidé aux destinées de l'agglomération lyonnaise : elle prévoit **plusieurs outils permettant d'associer, sans risquer de créer une tutelle entre collectivités, les communes situées sur le territoire de la métropole aux décisions de celle-ci.** De tels mécanismes d'association des communes **doivent être approfondis.**

1. Renouer avec l'esprit intercommunal qui a historiquement présidé aux destinées de l'agglomération lyonnaise en renforçant les mécanismes d'association existants

Dès l'examen du projet de loi dit « MAPTAM », le Sénat avait attiré l'attention sur la **nécessité d'associer, autant que possible, les communes à la gouvernance de la collectivité territoriale nouvellement créée.** À titre d'exemple, la commission des lois du Sénat s'était attachée à « *favoriser la démocratie de proximité* »¹ et le **texte adopté par le Sénat tendait à renforcer le rôle des communes dans la gouvernance de la métropole** à au moins trois niveaux, tels que récapitulés par le rapport de René Vandierendonck :

- **dans la définition du pacte de cohérence métropolitain** : par l'adoption d'un amendement en séance publique², le Sénat avait ainsi prévu que les conseils municipaux soient consultés préalablement à l'adoption par le conseil de la métropole du pacte de cohérence métropolitain ;

- **dans le fonctionnement de la conférence métropolitaine**, dont la commission des lois avait prévu qu'elle pourrait être réunie à la demande « *de la moitié des exécutifs communaux* » ;

- **surtout, en matière de délégation de compétences** : à l'initiative de Gérard Collomb, la commission des lois du Sénat avait adopté un amendement maintenu dans le texte adopté par le Parlement, permettant notamment à la métropole de Lyon de déléguer par convention « *la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses compétences à une ou plusieurs communes situées sur son territoire, à un ou plusieurs établissements publics ou à toute autre collectivité territoriale* ».

¹ Voir le commentaire de l'article 20 du projet de loi au sein du rapport de René Vandierendonck précité.

² Amendement n° 493 de Christian Favier et de ses collègues du groupe communiste républicain et citoyen, adopté avec avis favorables de la commission et du Gouvernement.

Le Sénat avait donc été vigilant et avait **alerté sur le risque de déstabilisation que comportait la fin d'un fonctionnement intercommunal**. Le législateur avait en conséquence prévu **des mécanismes d'association des maires aux décisions et politiques publiques conduites par la métropole**. Ceux-ci sont, à l'évidence, soit **insuffisamment utilisés**, soit **trop timides**.

La mission appelle donc à **renforcer ces mécanismes pour renouer avec l'esprit intercommunal qui a historiquement présidé aux destinées de l'agglomération lyonnaise**.

a) Renforcer le rôle des conférences territoriales des maires

À cette fin, la mission propose, en premier lieu, de renforcer les conférences territoriales des maires en modifiant leur périmètre et renforçant leurs prérogatives et leurs moyens.

Proposition n° 3 : renforcer les conférences territoriales des maires en modifiant leur périmètre et renforçant leurs prérogatives et leurs moyens

Soucieuse de doter les maires des communes membres du Grand Lyon d'un espace de délibération propre, la nouvelle majorité conduite par Gérard Collomb avait **créé en 2002 les conférences locales des maires**. Questionné sur ce sujet par les rapporteurs, M. Collomb a ainsi jugé que cette création visait à « [affirmer] **une volonté claire de faire concorder stratégie globale et prise en compte des différents territoires, avec un souci fort de la proximité** », en articulant « *trois niveaux : celui de la métropole, celui des communes, mais aussi celui des bassins de vie¹*. » Par délibération du 4 novembre 2002, le conseil de la communauté² prenait ainsi la décision « *d'organiser les relations institutionnelles entre les maires et la Communauté urbaine sur la base de conférences locales des maires* », **devant permettre aux maires de :**

« - **disposer d'une plus large information** concernant le territoire dans lequel se situe leur commune ;

« - **être informés et concertés sur les politiques communautaires** afférentes à leur secteur et les enjeux et projets intercommunaux ;

« - **débattre des priorités d'aménagement sur le plan local**, dans un esprit de solidarité et d'efficience de l'action publique ;

« - **confirmer leur rôle dans la gestion du quotidien, la définition des besoins en matière de service public et la concertation avec les citoyens³**. »

¹ Documents transmis par Gérard Collomb aux rapporteurs.

² Délibération n° 2002-0870 du 4 novembre 2002 du conseil de la communauté urbaine du Grand Lyon.

³ Ibidem.

Faisant fond sur une première tentative réussie pour les maires du Val-de-Saône, le conseil communautaire avait ainsi divisé le territoire de la communauté urbaine en neuf secteurs, disposant chacun à titre expérimental d'une conférence locale des maires. Jugeant l'expérimentation concluante, le conseil communautaire avait **pérennisé ces structures en 2004, tout en constatant que de nécessaires améliorations étaient possibles**, dans les domaines de l'information des maires, du suivi des décisions de ces conférences, ainsi que dans les moyens concrets dont disposent ces conférences pour leur fonctionnement¹.

Bien que nées d'une initiative locale et d'une intention particulièrement bienvenue, **les conférences locales des maires ne semblent pas avoir de bilan particulièrement probant** - du moins avant leur formalisation en conférences territoriales des maires dans le cadre de la loi dite « MAPTAM ». Ainsi, un premier bilan de leur fonctionnement dressé par le conseil communautaire en novembre 2011 soulignait que, après neuf ans de fonctionnement, **les maires exprimaient de nouvelles aspirations, tendant à renforcer leur poids dans la gouvernance de la communauté urbaine :**

« - alléger le rôle d'information ;

« - renforcer le rôle de concertation et de participation à la prise de décision ;

« - développer une fonction d'initiative permettant de se saisir de certains sujets d'intérêt local². »

Dans son rapport de 2020, la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes dresse également un bilan mitigé de cette première période d'existence des conférences locales des maires, en cohérence avec l'analyse des délibérations précitées. Elle relève en particulier que la conférence métropolitaine du 15 juin 2015, soit six mois après la création de la métropole de Lyon, avait tiré **« un bilan "en demi-teinte" des ex-conférences locales des maires au motif qu'elles étaient trop axées sur une "information descendante et générique" et que les thèmes abordés étaient diversement appréciés »**.

À la suite de leur consécration législative dans le cadre de la loi dite « MAPTAM » **ces instances deviennent des conférences territoriales des maires (CTM) et voient leur rôle clarifié par la loi**. Il est notamment créé une obligation de réunion annuelle de chacune des conférences.

¹ Délibération n° 2004-2057 du 12 juillet 2004 du conseil de la communauté urbaine du Grand Lyon.

² Une telle demande était d'ailleurs déjà formulée dès 2004, comme en atteste la délibération susmentionnée. Parmi les actions à mener pour renforcer les conférences locales des maires, figurait ainsi : « à la demande de leurs présidents, des expérimentations pourront être menées sur les territoires des conférences pour tester des actions souhaitées par les conférences, en accord et en liaison étroite avec les services communautaires et les pôles concernés ».

Carte des conférences territoriales des maires



Source : pacte de cohérence métropolitain 2021-2026 de la métropole de Lyon

L'article L. 3633-1 du code général des collectivités territoriales définit les conférences territoriales des maires

« Des conférences territoriales des maires sont instituées sur le territoire de la métropole de Lyon. Le périmètre de ces conférences est déterminé par délibération du conseil de la métropole. Les conférences territoriales des maires peuvent être consultées lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques de la métropole. Leur avis est communiqué au conseil de la métropole.

« Lors de sa première réunion, chaque conférence territoriale des maires élit en son sein un président et un vice-président, qui supplée le président en cas d'empêchement. Chaque conférence territoriale des maires se réunit au moins une fois par an à l'initiative de son président ou à la demande de la moitié de ses membres, sur un ordre du jour déterminé. Les modalités de fonctionnement des conférences territoriales des maires sont déterminées par le règlement intérieur du conseil de la métropole. »

Le cadre législatif des conférences territoriales des maires en fait **des outils souples, dont les modalités de fonctionnement sont largement définies par le règlement intérieur ou les délibérations du conseil de la métropole**. Celui-ci a, à titre d'exemple, modifié en 2020 le nombre et la carte des conférences territoriales des maires¹, qui sont désormais au nombre de 10, pour **les rapprocher des circonscriptions électorales**. À la suite de cette révision de la carte des dix conférences territoriales des maires, **seules subsistent de légères différences entre cette dernière et la carte des quatorze circonscriptions électorales** :

- la commune de Lyon, qui ne comporte qu'une conférence territoriale des maires, est divisée entre six circonscriptions électorales ;

- les conférences territoriales « ouest nord » et « Val de Saône » ne forment qu'une seule circonscription électorale.

Une telle clarification de la carte des conférences territoriales est bienvenue : **la superposition de périmètres distincts nuisait à la lisibilité du dispositif et ne favorisait pas l'identification de bassins de vie que les conférences territoriales des maires sont pourtant censées représenter**. Elle pourrait néanmoins être **achevée² par la fusion des conférences territoriales « ouest nord » et « Val de Saône », ce qui avait été envisagé par le projet de délibération du ayant procédé à la révision de la carte des conférences territoriales des maires**. Une telle évolution ne pourrait néanmoins intervenir qu'avec l'accord exprès des communes concernées, exprimé par délibérations concordantes par exemple. Interrogé sur le sujet par les rapporteurs, le président de la métropole, Bruno Bernard, avait expliqué que le maintien de deux conférences territoriales distinctes tenait à la volonté des maires des communes concernées.

Au demeurant, les rapporteurs considèrent qu'indépendamment des découpages électoraux, y compris dans l'éventualité d'une circonscription unique, les conférences territoriales des maires doivent être préservées.

Sous-proposition n° 1 : poursuivre, avec l'accord exprès des communes concernées, l'alignement de la carte des conférences territoriales des maires sur celui des circonscriptions électorales

Cette organisation étant clarifiée, il conviendrait désormais de **renforcer les prérogatives des conférences territoriales des maires, afin de pallier l'impression**, largement relayée par les maires des communes situées sur le territoire de la métropole, **de perte de lien entre cette dernière et les projets qu'ils conduisent sur le terrain**. Les CTM constituent en effet l'un des principaux outils de territorialisation des politiques de la métropole,

¹ Délibération n° 2020-0192 du 5 octobre 2020 du conseil de la métropole.

² Les circonscriptions de la commune de Lyon n'ayant pas vocation à devenir des conférences territoriales des maires, aucune autre modification de la carte n'apparaîtrait nécessaire aux rapporteurs.

pleinement intégrées dans la conclusion du pacte de cohérence métropolitain prévu à l'article L. 3633-3 du code général des collectivités territoriales.

Le caractère excessivement descendant et essentiellement informatif des CTM doit être corrigé. De nombreux acteurs entendus par la mission ont ainsi estimé que les CTM conservaient un fonctionnement centré sur l'information des maires, alors qu'elles devraient devenir des instances consultatives mieux structurées ainsi qu'une force d'initiative pour les politiques conduites par la métropole. Les rapporteurs estiment néanmoins qu'un tel renforcement ne saurait en aucun cas aboutir à la création d'un nouvel échelon administratif de plein exercice, sur le modèle des conseils de territoire récemment supprimés au sein de la métropole Aix-Marseille-Provence :

- d'une part, le périmètre de la métropole de Lyon, largement plus restreint que celui de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, ne nécessite pas la constitution d'un tel échelon intermédiaire ;

- d'autre part, plusieurs acteurs auditionnés par la mission, dont la direction générale des collectivités locales (DGCL), ont alerté sur le risque de complexification administrative qu'entraînerait une telle évolution. Alors même que l'exemple d'Aix-Marseille-Provence a montré les limites d'un tel dispositif, les rapporteurs estimeraient problématique d'en dupliquer les effets.

Au sein de cette voie étroite, deux pistes d'évolution pourraient tout particulièrement être envisagées. En premier lieu, il est **impératif que les membres des conférences territoriales des maires disposent d'un meilleur suivi des avis qu'ils rendent**, qui restent, pour l'heure, souvent lettres mortes, ce qui contribue nécessairement à expliquer que toutes les CTM n'aient pas respecté leur obligation légale de réunion annuelle¹. Pour ce faire, les membres de la mission estiment nécessaire que, à raison de leur objet ou de leur importance particulière, **certains avis rendus par les CTM puissent être présentés en conseil de la métropole**. Ainsi, lors des délibérations du conseil métropolitain, l'avis des CTM concernés devrait être systématiquement mentionné et, le cas échéant, formellement présenté. Cette procédure garantirait que les membres du conseil métropolitain adoptent leurs délibérations en pleine connaissance de la position exprimée par les CTM intéressés.

Sous-proposition n° 2 : assurer une meilleure prise en compte des avis des conférences territoriales des maires par le conseil métropolitain

¹ À titre d'exemple, Gérard Collomb a indiqué en audition que la CTM de Lyon ne s'était pas réunie pendant deux ans.

En second lieu, il est souhaitable que **les CTM soient dotées de prérogatives plus étendues, afin de les constituer en tant qu'échelons déconcentrés de certaines politiques de la métropole**. Tel était d'ailleurs le projet porté par le Gouvernement au sein du projet de loi dit « MAPTAM », qui voyait *« la création de conférences locales des maires comme espace de débat mais aussi comme territoire déconcentré d'exercice de compétences »*¹. Auditionné par les membres de la mission d'information, Gérard Collomb a ainsi estimé que *« pour leur donner davantage de pouvoir, on pourrait imaginer une déconcentration d'un certain nombre de services de la métropole au niveau de ces conférences avec la capacité, si accord avec les maires, de disposer d'une enveloppe financière minimum pour développer un certain nombre de projets sans avoir à en référer aux directions centrales. »*

La métropole de Lyon a déjà engagé des actions tendant à déconcentrer son action et à mieux y associer les maires. Elle le fait notamment *via l'attribution de crédits rassemblés dans deux fonds*, destinés au financement d'aménagements de voirie pour l'essentiel et que François-Noël Buffet, en sa qualité de conseiller métropolitain avait appelé de ses vœux² :

- **le fonds d'initiative communale (FIC)**, doté de 58,3 millions d'euros au titre du pacte de cohérence métropolitain pour 2021-2026, vise à financer des projets *« décidés par les villes et co-construits avec les services métropolitains dans le cadre de la loi, qui disposent d'un rôle d'expertise technique sur les projets proposés »*³ ;

- **le fonds pour les actions de proximité territoriale (PROX)**, doté de 59,7 millions d'euros au titre du pacte de cohérence métropolitain pour 2021-2026, attribué annuellement aux CTM. Pour le décaissement de ces fonds, *« les aménagements sont proposés par la CTM en lien avec les services métropolitains dans le cadre d'une co-construction à l'échelle des CTM, puis instruits par les services métropolitains en vue d'une décision finale par la métropole. »*⁴

¹ *Étude d'impact du projet de loi dit « MAPTAM »*, p. 47.

² *Pacte de cohérence métropolitain pour 2021-2026 de la métropole de Lyon*, p. 40 : « Ces budgets permettent la réalisation d'aménagements de voirie (mise en accessibilité, sécurisation des usagers, mise en œuvre du plan modes actifs, amélioration du cadre de vie, aménagement de zones apaisées, végétalisation, désimperméabilisation...), pour des opérations essentiellement inférieures à 300 000 euros. »

³ *Ibidem.*

⁴ *Ibidem.*

Les rapporteurs estiment **que cette logique, qui semble vertueuse, doit être impérativement approfondie**. D'une part, **de tels crédits pourraient être ouverts non aux seuls projets de voirie, mais à l'ensemble des projets nécessitant l'exercice de compétences communales et intercommunales**¹.

Surtout, il pourrait être envisagé **qu'une partie de l'enveloppe du fonds PROX libre d'emploi soit attribuée annuellement aux CTM, au moins à titre expérimental** dans un premier temps. Le président de la CTM, qui pourrait **s'appuyer sur les services de la métropole pour la conduite opérationnelle des projets concernés, rendrait compte annuellement auprès du conseil de la métropole du bon emploi de ces crédits**. Un tel dispositif s'inscrirait au surplus dans le cadre de la compétence de solidarité territoriale et de soutien à l'ingénierie des communes dont dispose aujourd'hui la métropole au titre de ses compétences départementales.

Sous-proposition n° 3 : repositionner les conférences territoriales des maires comme acteurs déconcentrés des politiques conduites par la métropole

b) Donner toute son ampleur à la conférence métropolitaine des maires

Conscient de la nécessité d'associer les maires des communes situées sur le territoire de la métropole au sein d'une instance unique, le législateur a doté la métropole **d'une conférence métropolitaine des maires, dont la création devait permettre de « maintenir un niveau territorialisé, infra-métropolitain, d'action publique**². »

S'inspirant d'une initiative lancée dans le cadre des relations entre la ville de Paris et les communes de sa banlieue en 2006³, qui répondait néanmoins à une logique différente⁴, la loi dite « MAPTAM » étend la création de conférences aux métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence⁵ nouvellement créées, ainsi qu'à l'ensemble des métropoles de droit commun⁶. Soumise à une obligation de réunion annuelle, « à l'initiative du président du conseil de la métropole ou à la demande de la moitié des maires », la conférence métropolitaine des maires constituait

¹ Les compétences départementales de la métropole n'ayant pas vocation à être concernées par une telle coopération.

² Étude d'impact du projet de loi dit « MAPTAM », p. 47.

³ Comme le rappelle le rapport de Philippe Dallier relatif à la métropole du Grand Paris, était créée en 2006 « la conférence métropolitaine de l'agglomération parisienne, parallèlement à l'élaboration du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), sur le logement, le transport, le développement économique et sur la gouvernance métropolitaine. »

⁴ Il s'agissait en effet de faire dialoguer Paris et sa banlieue, voire de préfigurer la création de la métropole du Grand Paris. Comme le rappelle un article de Libération (« Le grand Paris vaut bien une conférence métropolitaine », 8 juillet 2006) relatant la création de cette conférence, « Pierre Mansat, adjoint (PCF) de Delanoë aux relations avec les collectivités territoriales qui a porté ce projet, est ravi : "C'est la fin de la domination écrasante de Paris sur la banlieue." »

⁵ Article 42 de la loi dite « MAPTAM ».

⁶ Article 43 de la loi dite « MAPTAM ».

essentiellement **un lieu de débat entre maires**¹ et, surtout, de **contribution à l'élaboration du pacte de cohérence métropolitain**², véritable outil de territorialisation des politiques métropolitaines.

Dans le cas de la métropole de Lyon, **la conférence métropolitaine des maires a été progressivement renforcée depuis sa création** en 2015. Lors de l'examen du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et la proximité de l'action publique, dit « Engagement et proximité », la commission des lois du Sénat avait adopté un amendement, à l'initiative de François-Noël Buffet³, tendant à **renforcer les prérogatives de la conférence métropolitaine des maires**. S'interrogeant sur la « *situation paradoxale des communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon* », dans l'impossibilité de faire valoir leur point de vue sur des sujets tels que « *le plan local d'urbanisme ou le programme local de l'habitat* », la commission des lois avait néanmoins rappelé « *que les communes ne peuvent avoir un pouvoir de décision sur ces actes, car cela reviendrait à ce qu'elles disposent d'un pouvoir de tutelle sur une autre collectivité, en l'occurrence la métropole de Lyon. Or, ceci est expressément interdit par l'article 72 de la Constitution*⁴. »

Le dispositif adopté par le Sénat⁵, conservé sans modification dans le texte final, prévoyait ainsi :

- **de renforcer les obligations de réunion**, en disposant que la conférence devait se réunir au moins quatre fois par an ;

- **de faciliter la convocation d'une réunion de la conférence**, en prévoyant que l'initiative de ces réunions peut émaner soit du président du conseil de la métropole, soit, dans la limite de deux fois par an, par le tiers des maires ;

- surtout, de renforcer ses prérogatives, d'une part, en prévoyant, d'une part, que la conférence **rend un avis sur certains documents particulièrement structurants pour la métropole**, tels que le plan local d'urbanisme et de l'habitat, le plan climat air énergie territorial, ou encore sur le projet de schéma de cohérence territorial et, d'autre part, une **information préalable s'agissant des projets de budget primitif de la métropole** notamment⁶.

¹ Article L. 3633-2 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 3633-3 du code général des collectivités territoriales.

³ Amendement COM-366 de François-Noël Buffet.

⁴ Voir le commentaire de l'article 1^{er} bis au sein du rapport n° 12 (2019-2020) de Mathieu Darnaud et Françoise Gatel, fait au nom de la commission des lois, déposé le 2 octobre 2019, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/119-012-1/119-012-1.html>.

⁵ L'amendement n° 492 rectifié bis de Mme Vullien avait modifié le dispositif adopté en commission.

⁶ Si l'érection en modèle des exemples métropolitains lyonnais, marseillais ou parisiens s'avère aujourd'hui malaisée, force est de constater qu'en l'espèce, la conférence métropolitaine des maires a fait école : alors que la conférence métropolitaine des maires lyonnaise était renforcée, un tel dispositif était étendu, dans son intention, par l'article 1^{er} de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 dite « Engagement et proximité », a prévu une obligation de création de conférences des maires dans l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont le bureau ne comprend pas déjà l'ensemble des maires des communes membres.

Ce dispositif a connu un **nouveau renforcement dans le cadre de l'examen du projet de loi dit « 3DS »**. Par l'adoption d'un amendement de Catherine Di Folco¹, le Sénat a prévu la faculté pour la conférence métropolitaine de « *demander, à la majorité simple des maires représentant la moitié de la population totale des communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon, à ce que soit inscrite à l'ordre du jour du conseil de la métropole toute affaire intéressant la métropole, y compris pour l'inviter à délibérer dans un sens déterminé* » : un tel renforcement visait à **donner davantage de poids à la conférence métropolitaine des maires dans la détermination de l'ordre du jour de la métropole**, sans enfreindre pour autant le principe de non-tutelle.

Bienvenu, **ce renforcement de la conférence métropolitaine des maires doit être poursuivi**.

Proposition n° 4 : renforcer le poids de la conférence métropolitaine des maires

Premièrement, plusieurs acteurs auditionnés ont déploré le **défaut d'association des maires du territoire à la définition de la politique pluriannuelle d'investissement**. Il apparaît nécessaire qu'une politique aussi structurante pour la collectivité puisse faire l'objet d'un avis par la conférence métropolitaine des maires préalablement à son adoption par le conseil de la métropole. De la même manière, il convient de promouvoir le rôle de la conférence des maires sur tout sujet ayant un effet, même indirect, sur les compétences communales afin de fluidifier les relations entre la métropole et les communes situées sur son territoire.

Sous-proposition n°1 : promouvoir le rôle de la conférence métropolitaine des maires sur tout sujet ayant un effet, même indirect, sur les compétences communales

Deuxièmement, les rapporteurs estiment **dommageable que certaines bonnes pratiques n'aient pas été adoptées par le conseil de la métropole pour mieux valoriser le travail accompli par la conférence métropolitaine des maires**. Il paraîtrait particulièrement opportun que lors de l'examen, en conseil métropolitain, d'une délibération sur laquelle la conférence a rendu un avis, celui-ci ne soit pas systématiquement présenté par le rapporteur de cette délibération : ce faisant, cet avis serait davantage valorisé et pris en compte par l'assemblée. Par ailleurs, il apparaîtrait souhaitable que la conférence des maires – ou une partie de celle-ci – puisse obtenir que **tout avis** de celle-ci ou d'une partie de celle-ci, puisse être communiqué et lu lors de la séance du conseil métropolitain traitant du sujet.

¹ Amendement n° 1007 rectifié bis de Catherine Di Folco, adopté avec double avis favorable, consultable à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/amendements/2020-2021/724/Amdt_1007.html.

Dans le cas où de telles bonnes pratiques ne seraient pas mises en place par le règlement intérieur du conseil de la métropole – qui régit les modalités de fonctionnement de la conférence métropolitaine des maires comme du conseil de la métropole –, **il conviendrait d’inscrire les précisions nécessaires dans la loi**. En tout état de cause, quel qu’en soit le fondement juridique, **une telle procédure ne saurait aboutir à lier le conseil de métropole dans ses délibérations**, sous peine d’enfreindre le principe de non-tutelle.

***Sous-proposition n° 2** : apporter une réponse structurelle au défaut de prise en compte des avis rendus par la conférence métropolitaine des maires en permettant la présentation de ses avis lors des réunions du conseil de la métropole*

c) Prolonger l’ajustement engagé de la gouvernance de la métropole pour favoriser l’association des maires

Enfin, au sein des autres institutions métropolitaines, **un réflexe de consultation de ceux-ci devrait être plus largement promu**. En la matière, **les instances de la métropole, à commencer par son exécutif, semblent donner des signaux d’une volonté d’adopter un mode de gouvernance moins vertical**. La mission ne peut qu’encourager les organes de la métropole dans cette voie, tant l’association des maires au quotidien de la gouvernance de la métropole peut constituer **un échange « gagnant-gagnant »** :

- **pour les maires concernés**, une telle association leur permettra de mieux appréhender les politiques conduites par la métropole et leurs effets sur le territoire de leur commune ;

- **pour la métropole**, l’expérience de terrain et la proximité du contact de leurs concitoyens conférés par l’exercice du mandat de terrain peuvent constituer de précieuses ressources dans la définition et la conduite de ses projets.

(1) Encourager la fluidification en cours de la relation entre la métropole et les maires

Comme évoqué précédemment, **plusieurs projets conduits par la métropole sans association suffisante des maires des communes concernées sont, légitimement, apparus comme vexatoires ou inappropriés à ces derniers**. L’emblématique projet de téléphérique reliant le centre de Lyon à Francheville demeure, à ce titre, une illustration emblématique du défaut d’association des maires des communes concernées.

Les membres de la mission tiennent néanmoins à souligner que **le mode de gouvernance de la métropole a progressivement tenu compte de la nécessité de mieux associer les maires à de tels projets**. Ainsi, s'agissant du projet téléphérique, **la conduite d'une consultation publique par le SYTRAL a permis aux publics concernés comme aux élus de faire valoir leur point de vue** ; le SYTRAL – dont la gouvernance est largement dominée par la métropole de Lyon – a ainsi décidé, par délibération du conseil d'administration en date du 16 mai 2022, **de renoncer au projet de téléphérique** tout en affichant, « *compte tenu des attentes en termes de mobilité* », « *poursuivre le dialogue avec les habitants et acteurs de l'ouest lyonnais sur les différents axes de travail déjà engagés ou qui restent à ouvrir pour traiter les besoins de mobilités de ce territoire* »¹.

De même, par un communiqué conjoint avec le maire de Charly, le président de la métropole de Lyon, Bruno Bernard, a indiqué « *relancer les études de sites susceptibles d'accueillir [le troisième cimetière métropolitain]* » : tout en réaffirmant la nécessité d'un tel équipement métropolitain, Bruno Bernard soulignait que « *ce projet doit s'élaborer dans un rapport étroit avec les territoires* ».

De tels efforts d'association sont particulièrement bienvenus et doivent être approfondis, afin que la gouvernance de la métropole de Lyon associe durablement les maires des communes situées sur son territoire.

À titre d'exemple, **le pacte de cohérence métropolitain pour 2021-2026 élaboré par la métropole a prévu, outre un suivi annuel, « deux temps consacrés à l'évaluation du pacte »** :

- **à mi-mandat**, « *une clause de revoyure* » devant permettre de « *suivre le niveau d'utilisation des crédits et l'opérationnalité des principes retenus sur le volet financier du pacte* » ;

- **en fin de mandat**, un travail d'évaluation devant « *étudier l'effectivité du renforcement du partenariat entre la Métropole, les CTM et les communes et l'émergence de nouvelles formes de coopérations, l'optimisation de l'action publique sur le territoire ou encore la méthodologie retenue de déclinaison du pacte* ». »

La mission estime **très favorable que soit conduit un tel travail d'évaluation, qui permettra l'objectivation de la déclinaison territoriale des politiques conduites par la métropole et, in fine, une meilleure association des maires à celles-ci**.

¹ Délibération n° 22-044 du conseil d'administration du 16 mai 2022 ; consultable à l'adresse suivante : <https://www.sytral.fr/491-deliberations.htm>.

² Pacte de cohérence métropolitain 2021-2026, p. 43.

Afin de mieux associer les maires à l'élaboration du pacte de cohérence métropolitain, elle propose, dès lors, une triple mesure visant :

- **pour sortir d'une logique de décision « descendante »**, à permettre aux maires, par le biais des conférences territoriales des maires, de **formuler, dès le stade d'élaboration du pacte de cohérence métropolitain, des propositions destinées à y figurer ;**

- **à rendre obligatoire la motivation par le conseil de la métropole, en cas d'adoption d'un pacte métropolitain amendé par rapport au projet de pacte formulé par la conférence des maires, de tout changement ;**

- et à **consacrer le comité annuel de suivi de l'application du pacte métropolitain** composé de représentants des conférences territoriales des maires.

Proposition n° 5 : mieux associer les maires à l'élaboration du pacte de cohérence métropolitain

***Sous-proposition n° 1** : permettre aux maires, par le biais des conférences territoriales des maires, de formuler, dès le stade d'élaboration du pacte de cohérence métropolitain, des propositions destinées à y figurer pour sortir d'une logique de décision « descendante »*

***Sous-proposition n° 2** : en cas d'adoption par le conseil de la métropole d'un pacte métropolitain amendé par rapport au projet de pacte formulé par la conférence des maires, rendre obligatoire la motivation par le conseil de la métropole auprès de la conférence des maires de tout changement*

***Sous-proposition n° 3** : consacrer le comité de suivi de l'application du pacte métropolitain composé de représentants des conférences territoriales des maires*

(2) Clarifier le rôle des maires d'arrondissement

Afin de fluidifier la relation entre l'exécutif métropolitain et les maires des communes situées sur le territoire de la métropole, **le rôle des maires d'arrondissement dans le fonctionnement et le processus décisionnel de la métropole** pourrait, en premier lieu, **faire l'objet d'une particulière attention.**

Les maires d'arrondissement disposent en effet de **prérogatives relativement limitées** aux termes de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, dite « Paris Lyon Marseille »¹.

¹ Ces dispositions sont désormais codifiées aux articles L. 2511-1 à L. 2511-45 du code général des collectivités territoriales.

Les maires d'arrondissement disposent de capacités d'action limitées

Comme le rappelle la direction générale des collectivités locales (DGCL)¹, les conseils d'arrondissement disposent pour l'essentiel de trois catégories de compétences :

- **une compétence consultative élargie** : le conseil d'arrondissement est ainsi « *saisi pour avis des rapports de présentation et des projets de délibération concernant les affaires dont l'exécution est prévue, en tout ou partie, dans les limites de l'arrondissement, préalablement à leur examen par le conseil municipal* »². Il est consulté sur le montant des subventions accordées par le conseil municipal à des associations³, ainsi qu'en matière d'urbanisme, notamment pour « *l'établissement, la révision ou la modification du plan local d'urbanisme lorsque le périmètre du projet de plan ou le projet de modification ou de révision concerne, en tout ou partie, le ressort territorial de l'arrondissement* »⁴ ;

- **une compétence décisionnaire limitée et encadrée par le conseil municipal** : en matière d'équipements de proximité, le conseil d'arrondissement délibère ainsi sur « *l'implantation et le programme d'aménagement* » de tels équipements, dont la réalisation est néanmoins subordonnée à une décision du conseil municipal⁵ » ;

- **une compétence de gestion** : le conseil d'arrondissement dispose ainsi d'un droit à l'information sur « *toute affaire intéressant l'arrondissement* » qu'il exerce en adressant des questions écrites au maire de la commune⁶.

Dans le cas lyonnais, **les maires d'arrondissement semblent avoir d'autant moins de capacités d'action que la commune de Lyon est elle-même mise en concurrence, sur son territoire, avec une autre collectivité territoriale** disposant d'une clause générale de compétence, d'une force de frappe financière importante, de compétences étendues et de la légitimité du suffrage universel direct. **Leur positionnement vis-à-vis des politiques conduites par la métropole sur le territoire de leur arrondissement est donc particulièrement malaisé.**

Afin de pallier cette difficulté, les maires d'arrondissement pourraient assumer **un rôle renforcé de relais de l'action de la métropole à un échelon de proximité**. Un tel rôle correspond à la vocation même des conseils d'arrondissement, dont la création avait pour objectif de rapprocher l'administration locale des citoyens. Dès lors, les rapporteurs estiment nécessaire que **les maires d'arrondissement soient associés, autant que possible, aux politiques conduites par la métropole, afin d'offrir à leurs administrés une vision plus claire de l'action non seulement municipale mais également métropolitaine sur leur territoire.**

¹ Voir la description du statut de Paris, Lyon et Marseille à l'adresse suivante : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/collectivites-statuts-particuliers>.

² Article L. 2511-13 du code général des collectivités territoriales.

³ Article L. 2511-14 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Article L. 2511-15 du code général des collectivités territoriales.

⁵ Article L. 2511-16 du code général des collectivités territoriales.

⁶ Article L. 2511-12 du code général des collectivités territoriales.

Une telle association a déjà été opérée en pratique, les maires d'arrondissement pouvant faire valoir leurs vues dans le cadre d'une des neuf conférences territoriales des maires et siégeant, en tant qu'invités, à la conférence métropolitaine des maires. **Les modalités d'une telle association**, qui ne semble donc pas problématique en son principe, **pourraient dès lors être clarifiées, au besoin dans la loi. Deux évolutions seraient alors envisageables :**

- d'une part, **prévoir explicitement que les maires siègent au sein de la conférence métropolitaine des maires avec voix consultative.** Questionnés sur ce sujet par les rapporteurs, certains groupes politiques de la métropole ont ainsi estimé nécessaire que soient mieux représentés les maires d'arrondissement au sein des instances de la métropole. À titre d'exemple, Laurent Legendre, président du groupe « Métropole insoumise, résiliente et solidaire », a jugé que l'inclusion des maires d'arrondissement au sein de la conférence métropolitaine des maires gagnerait à être incluse dans la loi ;

- d'autre part, **fusionner la conférence territoriale des maires pour la commune de Lyon (CTM 1) et la conférence des maires d'arrondissement installée à titre informel par le maire de Lyon à l'automne 2020**, dont celui-ci a d'ailleurs reconnu devant les rapporteurs que les deux instances « *se recoupaient* » dans leurs finalités. Il paraîtrait donc opportun de fusionner, par délibérations concordantes du conseil municipal de Lyon et du conseil de la métropole, ces deux instances afin qu'elles constituent un **lieu unique, identifié des maires et des conseillers municipaux et métropolitains de concertation pour l'ensemble des politiques relevant du bloc local** sur le territoire de la commune de Lyon.

2. Se saisir des mécanismes existant dans la loi pour favoriser l'exercice partagé des compétences communales au service des citoyens

a) Encourager l'usage des facultés de délégation

Si un renforcement des mécanismes garantissant l'association des maires à la conduite des politiques menées par la métropole demeure nécessaire, les rapporteurs estiment que **les questions de gouvernance n'épuisent pas les possibilités d'amélioration du fonctionnement de la métropole.** En effet, **le partage des compétences entre la métropole et les communes situées sur son territoire est au cœur de leurs difficultés et pose la question légitime de l'exercice conjoint de compétences par les communes et la métropole.**

En cette matière, les membres de la mission souhaitent **rappeler que le législateur a explicitement prévu des mécanismes permettant l'exercice partagé des compétences du bloc local**. Ils font néanmoins le constat de **l'insuffisant usage de tels mécanismes** et estiment donc que, **plutôt que de procéder à une modification risquée de la répartition des compétences, une meilleure appropriation de ces mécanismes est avant tout nécessaire**.

Proposition n° 6: favoriser la pleine appropriation par la métropole et les communes situées sur son territoire des outils existants de partage de compétences

Trois modalités de coopération entre la métropole et les communes situées sur son territoire peuvent être distinguées.

En premier lieu, **dans les domaines de compétences que les deux collectivités continuent de détenir concurremment**, afin d'éviter un enchevêtrement, **l'exercice par chacune de sa compétence doit être concerté**. Dans le cadre du pacte de cohérence métropolitain pour 2015-2020, **cette forme de coopération était définie comme un « exercice articulé »**, ainsi défini : *« Certaines compétences sont exercées légitimement tant par les communes que par la métropole. L'exercice articulé de compétences recouvre des formes multiples de collaboration entre la métropole et la commune, pouvant aller de la simple coordination ou se traduire par le rapprochement ou l'articulation plus étroite des services de la Métropole et de la Commune pour produire tout ou partie d'une même prestation¹. »*

Une telle dénomination n'a pas perduré : le pacte de cohérence métropolitain pour 2021-2026 a identifié six « domaines de coopération » et défini pour chacun des modalités concrètes d'action concertée². Faute d'évaluation, il est difficile de procéder à un premier état des lieux de ce dispositif. En tout état de cause, l'identification claire de domaines de coopération prioritaires et la mise en avant d'actions concrètes de collaboration semblent des évolutions favorables, à même de renforcer le partenariat entre métropole et communes.

En deuxième lieu, **les communes et la métropole peuvent procéder à des délégations de compétences, dans les conditions de droit commun prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales**.

¹ Pacte de cohérence métropolitain de la métropole de Lyon pour 2015-2020, p. 22.

² Pacte de cohérence métropolitaine de la métropole de Lyon pour 2021-2026, pp. 32-36.

Comme le précise néanmoins Elise Fraysse, maître de conférences à l'université Lumière Lyon 2 en droit public, **cette faculté de délégation de compétences est néanmoins « renforcé[e] dans le cas lyonnais » dans le cadre du pacte de cohérence métropolitain**, « lequel a pour objet selon l'article L. 3633-3 du code général des collectivités territoriales de "proposer une stratégie de délégation de compétences"¹ » de la métropole vers les communes mais également des communes vers la métropole.

Le pacte de cohérence métropolitain pour 2015-2020 ne proposait néanmoins pas de stratégie particulièrement structurée de délégation de compétences. Sa formulation témoignait bien davantage d'une défiance vis-à-vis du dispositif : après l'avoir présenté succinctement, il précisait ainsi que « *la délégation de compétences ne doit pas être synonyme de retour en arrière, se traduire par un éclatement des politiques publiques et un affaiblissement de la Métropole, mais au contraire se justifier par une efficacité démontrée du nouveau dispositif proposé.* » Au surplus, comme le relevait la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, « *sur les 21 propositions, seulement deux² concernent une délégation de compétence de la commune à la métropole et les 19 autres portent sur l'exercice "articulé" des compétences, ce qui montre le faible niveau de délégations de compétences et de mutualisation envisagé³.* » Dans ces conditions, **le bilan de ces délégations sur le mandat s'écoulant de 2015 à 2020 semble relativement faible** : comme l'indique Elise Fraysse, « *sur 59 communes, 7 ont choisi de déléguer l'une de leurs compétences à la métropole, et une seule a opté pour la réintégration d'une des compétences de la métropole* »⁴.

À cet égard, **le pacte de cohérence métropolitain pour 2021-2026 a été l'occasion manquée d'approfondir les délégations envisagées.** Comme le précisaient les services de la métropole dans leurs réponses aux questions des rapporteurs, il n'existe pas pour l'heure « *de projet de délégation non abouti* » et « *les communes n'ont pas émis la volonté de réinvestir certaines compétences* ».

¹ Elise Fraysse, « Repenser la distinction entre collectivité territoriale et EPCI », in C. Chabrot (dir.), *Métropole de Lyon, an I : des élections directes, et après ?*, L'Harmattan, 2022, p. 178.

² Il s'agissait des propositions de coopération 15 et 16, ayant trait au nettoyage des espaces publics respectivement « complexes » et « de proximité ».

³ Chambre régionale des comptes, rapport précité, p. 32.

⁴ Elise Fraysse, op. cit.

En dernier lieu et de façon analogue, **les facultés ouvertes par le législateur de délégation de gestion de certains équipements¹ et compétences² n'ont été que faiblement utilisées.** Fait notable, alors que la délégation de compétences ancre la métropole de Lyon dans la catégorie de collectivité territoriale – cette faculté n'étant ouverte, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi dite « 3DS »³, qu'aux collectivités territoriales et non aux EPCI à fiscalité propre – **la délégation de gestion d'équipements témoigne résolument de l'esprit intercommunal ayant présidé à sa création et qui continue à animer l'action locale, notamment des maires** : une telle faculté est en effet explicitement prévue pour les communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles de droit commun⁴.

Pourtant, **cette faculté a, à la connaissance des rapporteurs, été utilisée uniquement s'agissant de la lecture publique.** Or, **le bilan de cette délégation de gestion est, de l'avis général, extrêmement positif.** La chambre régionale des comptes relève ainsi que *« la convention déléguant la gestion à la ville de Lyon a permis d'éviter la mise en place d'un service propre à la métropole et constitue ainsi une démarche positive de mutualisation des moyens⁵. »* Auditionné par la mission, Grégory Doucet, maire de Lyon, a ainsi fait valoir la logique vertueuse d'une mutualisation en la matière, estimant que *« le savoir-faire est à la bibliothèque municipale de Lyon »*. Dès lors, les rapporteurs ne peuvent que **regretter l'usage par trop parcimonieux qui a été fait de cette faculté ouverte à la métropole de Lyon et aux communes situées sur son territoire.**

Pour la délégation de compétences comme de gestion d'équipements, les membres de la mission estiment donc nécessaire que les acteurs se saisissent des moyens existant dans la loi, qui n'appellent pas de modification particulière. **Une circulaire de la direction générale des**

¹ Article L. 3633-4 du code général des collectivités territoriales.

² L'article L. 3641-3 du code général des collectivités territoriales prévoit en effet que la métropole « peut déléguer aux communes situées sur son territoire, par convention, la gestion de certaines de ses compétences. » La portée réelle de cet article, qui n'a, à la connaissance des rapporteurs, jamais été appliqué, pose question, la délégation de gestion d'une compétence n'étant pas clairement définie par le code général des collectivités territoriales. En effet, le code ne prévoit qu'un seul autre exemple de délégation de gestion : les aides du conseil régional à des établissements publics ou à la Banque publique d'investissement. Dès lors, la mention de la délégation de la gestion d'une compétence pose question : soit il s'agit d'une délégation de l'exercice d'une compétence, et le cas est déjà prévu à l'article L. 1111-8 du même code, qui prévoit d'ailleurs depuis l'entrée en vigueur de la loi dite « 3DS » qu'une telle délégation puisse concerner « la réalisation ou la gestion de projets structurants » ; soit il s'agit d'une délégation de gestion d'équipements, et le cas semble également largement couvert par l'article L. 3633-4 du même code. C'est d'ailleurs sur ce dernier fondement que la délégation de gestion en matière de lecture publique a été consentie.

³ L'article 8 de ladite loi prévoit ainsi, à l'initiative du Sénat, la possibilité pour les EPCI à fiscalité propre de déléguer l'exercice de leurs compétences facultatives.

⁴ Articles L. 5214-16-1, L. 5215-27, 5216-7-7 et L. 5217-7 du code général des collectivités territoriales respectivement.

⁵ Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, rapport précité, p. 79.

collectivités locales (DGCL) gagnerait à rendre ces dispositifs, trop souvent méconnus des élus comme des services déconcentrés de l'État, davantage accessibles à l'ensemble des parties. Au demeurant, les bénéfices tirés de l'adoption d'un tel document ne seraient pas limités à la seule métropole de Lyon, mais pourraient être avantageux pour de nombreuses collectivités territoriales et faciliteraient la bonne application de la loi.

***Sous-proposition n° 1** : favoriser, notamment par un accompagnement accru de l'État, l'usage par les collectivités territoriales des modalités de délégation prévues par la loi, y compris dans le cas spécifique de la métropole de Lyon*

b) Préciser au besoin la notion d'équipements métropolitains

Eu égard à sa qualité de collectivité territoriale de plein exercice, **la métropole de Lyon ne connaît pas, comme les métropoles de droit commun, de modification de la répartition des compétences en fonction de « l'intérêt métropolitain »**. Un tel mécanisme, qui a montré sa pertinence dans l'amodiation fine et concertée de la répartition des compétences entre métropole et communes membres, n'est pas applicable dans une collectivité territoriale, sauf à créer le risque d'une atteinte grave au principe de non-tutelle.

Dès lors, **le législateur a fait référence, pour cette métropole, à la notion d'équipements « métropolitains »**, excluant la référence à des équipements « d'intérêt métropolitain ». **N'ayant, pour autant, pas prévu de procédure de détermination du caractère métropolitain d'un équipement, le législateur a créé une notion dont la définition demeure incertaine**. Comme le relève la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, « *la consistance concrète de la notion d'équipement métropolitain apparaît incertaine, en particulier au regard de la "construction, l'aménagement, l'entretien, et [le] fonctionnement d'équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs métropolitains". En effet, la loi ne définit pas les établissements dits "métropolitains"*¹. »

Une telle indétermination ne pose pas de difficulté dans l'immédiat, les équipements métropolitains étant relativement bien identifiés comme étant ceux dont la métropole a hérité la gestion, soit qu'ils aient appartenu à la communauté urbaine, soit qu'ils aient appartenu au département. **Sauf à conserver une liste figée d'équipements gérés par la métropole, la question du caractère métropolitain pourrait néanmoins se poser pour l'avenir**, dans le cas de la construction d'un équipement dont une commune pourrait estimer qu'il relève davantage de ses compétences².

¹ Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, rapport précité, p. 13.

² L'on peut par exemple penser au cas de la construction d'un cimetière, crématorium ou site cinéraire.

Dans ces conditions, les membres de la mission estiment **souhaitable que, pour les domaines de compétences concernés et dans le cas de projets de construction de nouveaux équipements, une délibération du conseil de la métropole justifie le caractère métropolitain de ceux-ci.** Au demeurant, **une meilleure définition par voie réglementaire devrait également être envisagée.**

Sous-proposition n° 2 : mieux circonscrire, par des mesures réglementaires, la notion « d'équipement métropolitain »

3. Mieux partager les moyens de l'exercice de certaines compétences conformément au principe de subsidiarité

Il est naturellement **souhaitable que la métropole dispose des moyens d'exercer ses compétences.** Le législateur a amplement pourvu à ce besoin, dotant la métropole de moyens élargis d'action et d'attributions dans des domaines nombreux. **Le président de la métropole exerce ainsi, le cas échéant sans préjudice du pouvoir de police générale des maires :**

- les attributions lui permettant de réglementer l'assainissement ;
- les attributions lui permettant de réglementer la collecte des déchets ménagers ;
- les attributions relatives au stationnement des résidences mobiles des gens du voyage ;
- la tutelle du service d'ordre pour garantir la sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées dans les établissements de la métropole ;
- la police de la circulation, la police du stationnement demeurant exercée par les maires ;
- la police de la conservation sur les voies du domaine public routier de la métropole ;
- la délivrance aux exploitants de taxi des autorisations de stationnement sur la voie publique ;
- les attributions permettant de réglementer la défense extérieure contre l'incendie ;
- la police de la sécurité des établissements recevant du public et des immeubles, locaux et installations¹.

Lorsque ces différents pouvoirs impliquent la prise par le président de la métropole d'un arrêté de police, celui-ci est tenu de le transmettre « pour information aux maires des communes intéressées dans les meilleurs délais. » Les communes disposent donc en la matière d'un légitime droit d'information, qui n'a fait l'objet d'aucune récrimination

¹ Ces attributions sont prévues à l'article L. 3642-2 du code général des collectivités territoriales.

lors des auditions conduites par la mission et qui ne peut dès lors qu'être considéré comme satisfaisant.

Au surplus, **la métropole dispose de trois attributions particulières en matière de sécurité :**

- la faculté « *d'acquérir, d'installer et d'entretenir des dispositifs de vidéoprotection aux fins de prévention de la délinquance* », assortie de la possibilité de mettre à disposition des communes intéressées « *du personnel pour visionner les images* », sous réserve de l'accord de la commune d'implantation¹ ;

- la possibilité de recruter², à la demande des maires de plusieurs communes de la métropole et après accord préalable de celles-ci exprimé sous des conditions de majorité renforcées³, des agents de police municipale « *en vue de les mettre à disposition de l'ensemble des communes* » – et non des seules communes ayant formulé la demande ;

- l'animation et la coordination des dispositifs locaux de prévention de la délinquance et d'accès au droit. À ce titre et « *sauf opposition d'une ou plusieurs communes représentant au moins la moitié de la population totale de la métropole* », le président de la métropole préside le conseil métropolitain de sécurité et de prévention de la délinquance.

La métropole dispose donc, pour l'exercice de ses compétences, de moyens juridiques étendus, à l'emploi desquels il ne s'agit nullement de faire obstacle. Néanmoins, l'usage par la métropole de ses légitimes attributions doit **se conjuguer avec un besoin d'association renforcé des communes sur le territoire desquelles celles-ci sont exercées.**

D'une part, il serait **utile que soit prévue plus explicitement l'articulation entre certains domaines d'attribution distincts appartenant concurremment à la métropole et aux communes** : ainsi, la coexistence d'un pouvoir de police du stationnement dévolu aux maires et d'une réglementation du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage relevant du président du conseil de métropole, qui n'a pas semblé poser pour l'heure de difficulté, pourrait à terme être source de frictions d'autant plus dommageables que certaines procédures prévues en la matière sont conditionnées à la prise par l'autorité compétente d'arrêtés d'interdiction de stationnement⁴.

¹ Article L. 3642-4 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 3642-3 du code général des collectivités territoriales.

³ La délibération doit être adoptée par « *deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population totale de celles-ci* ».

⁴ La procédure d'expulsion administrative d'évacuation d'office des résidences mobiles de gens du voyage en cas de stationnement illicite est en particulier conditionnée au respect par l'autorité compétente – ici, la métropole, qui dispose de la compétence – de ses obligations en matière d'accueil mais également de la prise par l'autorité compétente d'un arrêté interdisant le stationnement en dehors des aires aménagées.

D'autre part, il pourrait être envisagé d'aménager une meilleure participation des maires l'exercice de certaines attributions de la métropole. Les membres de la mission constatent ainsi qu'en matière de sécurité, les prérogatives de la métropole tendent à s'exercer sous réserve de l'accord des communes situées sur le territoire de la métropole. Ils estiment dès lors que de tels mécanismes gagneraient à être étendus aux autres attributions de la métropole évoquées ci-avant. À cet égard, l'exercice par la métropole de ses attributions en matière de police de la circulation pourrait, lorsque les décisions qui en découlent constituent une modification substantielle de la circulation et sauf urgence, être conditionné à la remise par la commune concernée par la décision d'un avis. Ce faisant, des décisions telles que le passage à sens unique du pont de Vernaison auraient pu être prises dans un cadre offrant aux communes de Vernaison et Solaize l'opportunité de voir leur avis mieux pris en compte.

Proposition n° 7 : garantir l'exercice conjoint, lorsque nécessaire, des maires et du président de la métropole à l'exercice de pouvoirs de police métropolitains

**B. DOTER LES COMMUNES DES MOYENS DE RÉÉQUILIBRER
LES RELATIONS AVEC LA MÉTROPOLE**

Le rapport de force entre la métropole et les communes situées sur son territoire paraît aujourd'hui déséquilibré au profit de la première. Pour y remédier et en s'inspirant des propositions formulées par les acteurs locaux rencontrés, les membres de la mission souhaitent proposer deux voies permettant d'ajustement le périmètre de la métropole comme celui des communes afin de rééquilibrer ce rapport de force au profit des communes.

Proposition n° 8 : prévoir les moyens d'un ajustement, à l'initiative des communes, du périmètre de la métropole ou des communes situées sur le territoire de celles-ci

1. Faciliter les modalités de sortie de la métropole pour les communes situées sur son territoire, dans le respect des prérogatives du législateur

Regrettant un fonctionnement d'essence intercommunal, certains élus communaux et métropolitains ont estimé que l'absence de possibilité pour les communes de quitter la métropole de Lyon, pour rejoindre un EPCI à fiscalité propre limitrophe par exemple, leur était préjudiciable. Cette demande a été largement relayée par divers acteurs auditionnés par les membres de la mission :

- les maires de Cailloux-sur-Fontaines, Collonges-au-Mont-d'Or, de Pierre-Bénite, ont notamment déploré lors de leur audition l'absence de mécanisme de sortie de la métropole ;

- Marc Grivel, président du groupe Synergies au sein du conseil de la métropole, a ainsi déploré l'absence de « *clause de sortie* » pour les communes situées sur le territoire de la métropole ;

- Laurent Wauquiez, président de la région Auvergne-Rhône-Alpes, s'est prononcé nettement en faveur de la création d'une « *issue de secours* », pour deux raisons : d'une part, la possibilité pour une commune de rejoindre un EPCI à fiscalité propre correspondant potentiellement mieux au bassin de vie dans lequel s'inscrit son territoire ; d'autre part, la nécessité de recréer les conditions d'un « *bras de fer* », **en dotant les communes concernées d'une arme de « dissuasion nucléaire »**.

Les membres de la mission **souscrivent à cette analyse**. À l'heure actuelle, **la possibilité pour une commune de sortir du périmètre de la métropole** ne s'apparente pas à la modification du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre, dont les modalités ont été progressivement assouplies par le législateur, mais **revient à la modification des limites territoriales de plusieurs collectivités territoriales** : celles de la métropole, naturellement, mais également celles du département « d'accueil » de la commune sortante.

En conséquence, le cadre législatif applicable est identique à celui applicable pour la modification du périmètre de deux départements ou régions : une telle modification ne peut intervenir que par la loi, après consultation des assemblées délibérantes des collectivités territoriales concernées ; dans le cas où celles-ci ont exprimé par délibérations concordantes leur accord sur la modification des limites territoriales proposée, celle-ci intervient néanmoins sur simple décret en Conseil d'État.

Le régime juridique de la modification des limites territoriales de la métropole de Lyon est fixé par l'article L. 3621-1 du code général des collectivités territoriales

« Les limites territoriales de la métropole de Lyon fixées à l'article L. 3611-1 sont modifiées par la loi, après consultation du conseil de la métropole, des conseils municipaux des communes intéressées et du conseil départemental intéressé, le Conseil d'État entendu. Toutefois, lorsque le conseil de la métropole, les conseils municipaux des communes intéressées et le conseil départemental ont approuvé par délibération les modifications envisagées, ces limites territoriales sont modifiées par décret en Conseil d'État. »

La sortie d'une commune du périmètre de la métropole de Lyon nécessiterait donc l'accord du conseil métropolitain. Naturellement, cet accord est **de nature à complexifier considérablement une telle sortie.**

Jugeant néanmoins qu'il est regrettable que les communes membres de la métropole ne disposent pas de de davantage de moyens de faire valoir les difficultés qu'elles rencontrent dans leurs relations avec la métropole et leur volonté de s'extraire de cette dernière, les membres de la mission **proposent d'ouvrir aux communes membres une procédure *ad hoc* leur permettant de présenter une proposition de modification des limites territoriales de la métropole, adressée au Premier ministre, au préfet de région ainsi qu'aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.** Modelée sur la faculté, récemment élargie par la loi dite « 3DS » de formuler des propositions relatives à la différenciation territoriale, **une telle procédure, prévue uniquement pour les communes de la métropole de Lyon, permettrait à celles-ci de mieux faire valoir leurs propositions de changement en la matière et de contraindre la métropole à engager une réflexion sur une éventuelle modification de ses limites territoriales.**

Sous-proposition n° 1 : assouplir la possibilité ouverte aux communes de sortir de la métropole par la création d'une procédure *ad hoc*

2. Engager une réflexion sur la carte communale au sein de la métropole

Au nombre de 59, les communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon sont nombreuses. L'ouest lyonnais se caractérise en particulier par un paysage communal fragmenté, voire éclaté.

Les membres de la mission **n'estiment pas que cette fragmentation soit en soi problématique**, dès lors qu'elle correspond à la réalité du paysage politique et administratif tel qu'il est perçu par les citoyens des communes concernées.

Ils relèvent néanmoins que **cet éclatement, dans le contexte institutionnel nouveau posé par l'existence de la métropole de Lyon, rend plus difficile la représentation des maires des communes concernées au sein de cette dernière**, pour deux raisons :

- **le grand nombre de communes rend d'autant moins probable la représentation de chacune d'entre elle par un membre issu de leur conseil municipal au sein du conseil de la métropole**, qui ne compte que 150 sièges ;

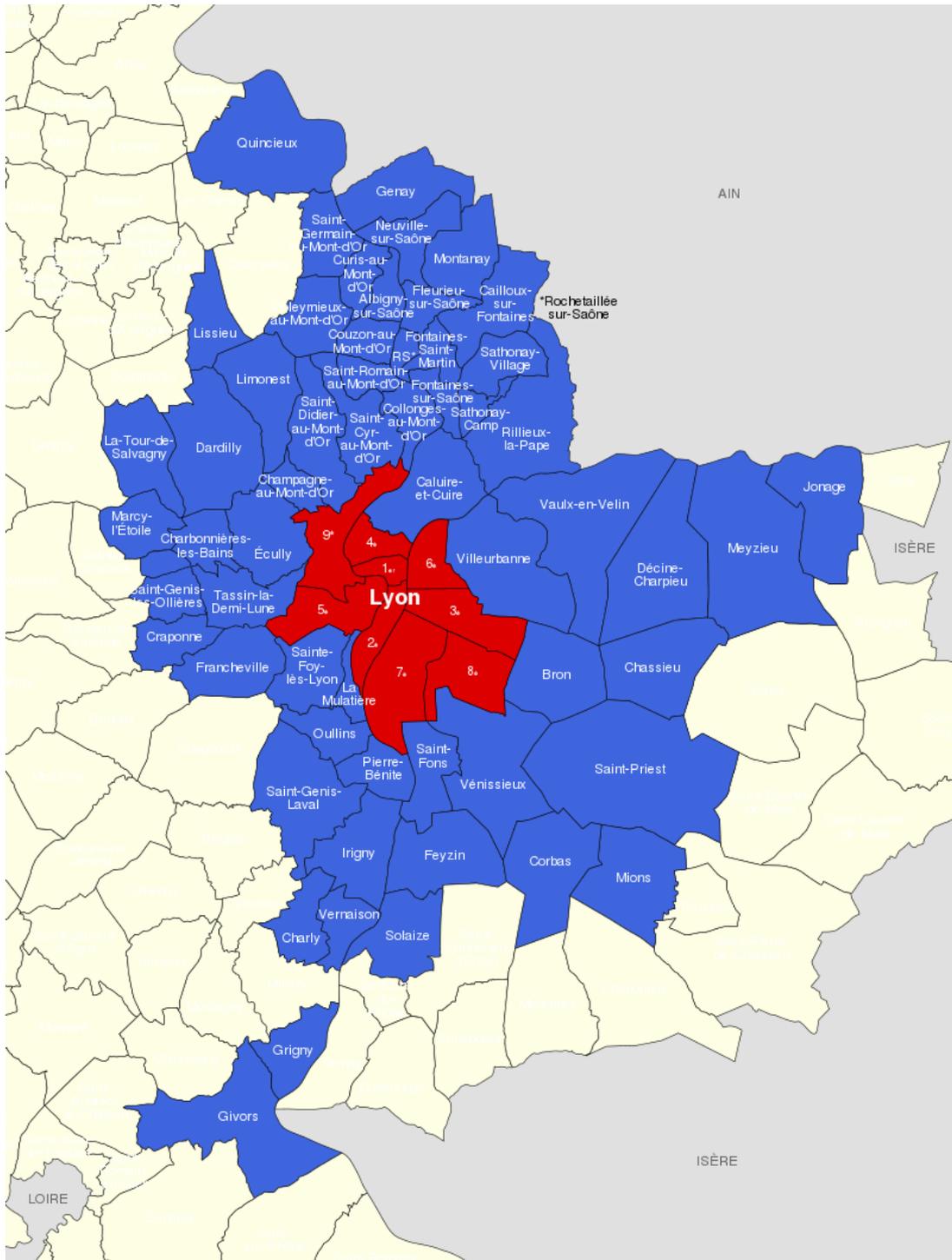
- **dans la conduite quotidienne des relations avec la métropole**, un nombre élevé de communes rend nécessairement plus difficile à cette dernière la garantie d'un dialogue équilibré avec l'ensemble des communes situées sur son territoire ;

- enfin, **la taille modeste de certaines communes peut constituer un obstacle à la constitution d'un rapport de force favorable** dans le dialogue avec la métropole.

Dès lors, et sans que cette recommandation revête un quelconque caractère de contrainte, les membres de la mission ont jugé souhaitable que **s'engage à terme une réflexion sur la carte communale au sein de la métropole**. En particulier, et à la condition expresse qu'une telle évolution recueille le plein accord des communes concernées, **la constitution de communes nouvelles pourrait constituer une piste d'évolution à explorer**. En la matière, comme l'a constamment rappelé le Sénat depuis leur création à l'initiative de Françoise Gatel, un accompagnement financier de l'État serait particulièrement bienvenu afin de favoriser spécifiquement cette création sur le périmètre de la métropole de Lyon compte tenu de ses spécificités.

<p><i>Sous-proposition n° 2 : favoriser la création de communes nouvelles sur le périmètre de la métropole de Lyon</i></p>

Carte des communes membres de la métropole de Lyon



Source : rapport de la commission des lois sur le projet de loi dit « MAPTAM »

II. POUR UNE MÉTROPOLE SOUCIEUSE D'UN DÉVELOPPEMENT ÉQUILIBRÉ DU TERRITOIRE RÉGIONAL

Au-delà des difficultés que la métropole rencontre dans l'association des maires sur son territoire, elle est aussi souvent décriée pour son insertion limitée **dans le territoire régional**. La création de la métropole a donné naissance à **une collectivité très forte, qui ne peut faire abstraction des obligations en termes de solidarité qu'une telle position entraîne**.

La métropole, collectivité bien insérée dans le tissu économique européen et mondial, doit **mieux emmener son hinterland dans son sillage**. Devenue une collectivité **exerçant les compétences départementales, elle doit faire usage**, sur son territoire et en lien, dans la mesure du possible, avec les autres collectivités situées dans son environnement immédiat, **des compétences qui lui reviennent en matière de développement des solidarités territoriales**.

Selon les membres de la mission, **ce déficit de solidarité explique en large part pourquoi l'exemple lyonnais ne fait pas autant école qu'il l'a un temps été pensé**. L'insertion de la métropole de Lyon dans le tissu de solidarité qu'elle doit former avec les autres collectivités, sur son territoire comme en dehors de celui-ci, est **très largement perfectible en l'état**.

A. LA COOPÉRATION ENTRE LA MÉTROPOLE ET LES AUTRES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EST AUJOURD'HUI PERFECTIBLE

Les personnes entendues par la mission représentant les collectivités limitrophes de la métropole de Lyon ont convergé dans la critique du mode de fonctionnement de celle-ci. Elles ont souligné le risque d'un rôle **anti-péréquateur** joué par la métropole. À cet égard, force est de constater que le rapport de 2020 de Cécile Cukierman présentait déjà les risques que posait la création de la métropole en la matière.

La création de la métropole de Lyon : un effet anti-péréquateur ? Extraits du rapport de Cécile Cukierman

« Reste la question la plus sensible et peut-être la plus importante, celle de la solidarité entre la métropole et son environnement.

« Les métropoles ont d'abord été conçues comme une « locomotive » pour leur territoire, dont le développement accéléré, en réseau avec les autres métropoles mondiales, devait profiter à leur arrière-pays. Cette idée n'a jamais été corroborée, et l'on peut craindre au contraire un assèchement des forces vives et de l'activité économique des villes petites et moyennes, ainsi que du monde rural. **Toujours est-il que le département du Rhône, dans son ancienne configuration, contribuait par son pouvoir fiscal et ses choix budgétaires à la redistribution des richesses et au rééquilibrage des services et des équipements**. Cette politique se traduisait en particulier dans l'attribution de subventions aux communes pour le financement de leurs projets d'investissement, dans le cadre de la compétence de solidarité territoriale.

Or, comme le relevaient nos collègues Charles Guené et Claude Raynal, « le montant total des aides versées aux communes situées hors du territoire métropolitain a fortement diminué après la création de la métropole de Lyon », passant de 31 millions d'euros en 2014 à 25 millions en 2018. « 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 ». »

« Cet effet contre-péréquateur est atténué, dans le Rhône, par les conditions financières assez favorables au département dans lesquelles a eu lieu la création de la métropole. Toutefois, la rapporteure a pu constater que certaines voix s'élèvent aujourd'hui pour les remettre en cause, notamment pour revoir à la baisse le montant de la dotation de compensation métropolitaine due, chaque année, par la métropole au département et destinée à assurer la neutralité financière des transferts de produits et de charges tout en prenant en compte les effets redistributifs de la politique antérieure du département. »

Source : rapport n° 706, (2019-2020) précité.

1. Une relation paradoxalement faible avec le département du Nouveau Rhône

Certains interlocuteurs ont fait valoir les difficultés qu'ils éprouvaient pour entretenir toute forme de relation avec la métropole. **Le président du conseil départemental du Rhône, Christophe Guilloteau, a ainsi estimé que sa collectivité n'entretenait pas de mauvaises relations avec la métropole, car il ne considérait pas réellement qu'une relation entre les deux collectivités existât à proprement parler.**

Cette situation paraît d'autant plus problématique qu'elle **ne permet pas de régler certains problèmes de gestion concertée des compétences détenues par ces deux collectivités territoriales mais n'ayant pas fait l'objet d'une mutualisation**, les problématiques rencontrées sur chacun des deux territoires ne cessant pas d'être imbriquées parce qu'une séparation administrative est intervenue.

À titre d'exemple, la chambre régionale des comptes relevait dans son rapport de 2020 que **les difficultés de frontière administrative s'agissant de la compétence de gestion des collèges n'étaient pas entièrement réglées**. Elle soulignait notamment qu'un « nombre important de collégiens du nouveau Rhône sont accueillis dans les établissements de la métropole », ce qui a conduit à « réduire le nombre de collégiens extérieurs accueillis dans les établissements, ce qui peut poser question en matière de service rendu à l'utilisateur (rattachement de certains collégiens à des établissements plus éloignés, bien que situés sur leur territoire)¹. » Elle a en conséquence considéré « le développement de toute forme de coopération entre les deux collectivités en matière d'éducation [comme] une nécessité² ».

¹ Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, rapport précité, p. 94.

² Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, rapport précité, p. 95.

De façon analogue, lors de son audition par les membres de la mission, le président du département du Nouveau Rhône a estimé que **l'exercice insuffisamment efficace de certaines compétences identifiées (accueil des jeunes enfants ou prise en charge des mineurs non accompagnés en particulier) pourrait se traduire par un surcroît de charges pour sa collectivité.**

2. Des liens distendus avec la région Auvergne-Rhône-Alpes

Au-delà des limites territoriales de l'ancien département du Rhône, **les relations de la métropole de Lyon avec les autres collectivités alentour, à commencer par le conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes, pâtissent d'un évident défaut de fluidité.**

Auditionné par les membres de la mission, le président du conseil régional, **Laurent Wauquiez**, a estimé que **le cas lyonnais constituait un exemple des critiques qui peuvent être formulées à l'ensemble des métropoles sur le défaut d'entraînement de leur hinterland** ; il a en particulier alerté sur le risque d'un « *pays à deux vitesses, faisant coexister des métropoles qui attirent l'économie du 21^{ème} siècle et, de l'autre côté, des territoires perdus, loin des îlots de prospérité* ». Il a ainsi jugé que la métropole constituait une « *force centripète* », **concentrant les ressources sans qu'une redistribution péréquatrice efficace soit opérée au profit des territoires voisins**. Il a également estimé que les métropoles constituaient « *un outil d'égoïsme territorial, là où les départements et régions sont un outil d'aménagement du territoire* ».

La difficulté pour les deux collectivités à coopérer s'exprime tout particulièrement dans **leur coopération dans l'exercice de leurs compétences économiques, notamment dans le cadre de l'adoption par la région de son schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)**. En effet, l'article L. 4251-15 du code général des collectivités territoriales prévoit que les orientations de ce document structurant pour la politique régionale en matière économique sont « *élaborées et adoptées conjointement par le conseil de la métropole concerné et le conseil régional* ». Néanmoins, **en cas de désaccord, la métropole est libre d'élaborer son propre document d'orientations stratégiques, qui n'est plus lié au document d'orientations élaboré par la région par le lien de la conformité** – voire de l'identique – mais par celui d'une simple « prise en compte », plus souple.

Or, comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport de 2020 relatif à la mise en place des métropoles, **la métropole de Lyon a fait pour le SRDEII 2016-2021 le « choix d'émancipation par rapport à la région »**¹ ce qui l'a conduit à élaborer un document d'orientations stratégiques distinct. **Quant à l'élaboration du SRDEII pour 2022-2026, récemment adopté par la région Auvergne-Rhône-Alpes, elle n'a pas été l'occasion d'un travail conjoint entre les deux collectivités et a au contraire constitué un point nodal de tension entre les deux collectivités** : le président de la métropole a informé le président du conseil régional au mois de juin 2022 que, faute d'une communication de documents jugée insuffisante, la métropole ne se prononcerait pas formellement sur le projet de SRDEII² ; le président du conseil régional a jugé pour sa part que la métropole de Lyon n'avait pas répondu aux échanges engagés.

De façon analogue, **la coopération entre les deux collectivités pour l'élaboration du contrat de plan État-région (CPER) ne semble pas fluide**. Lors de son audition par les membres de la mission, le président du conseil régional a ainsi précisé que **la métropole avait transmis avec retard ses projets dans le cadre de l'élaboration par l'État et la région du CPER**.

Il semble ainsi, aux yeux des membres de la mission, que **la métropole et la région ne soient pas encore parvenues à tisser un lien de coopération confiante s'agissant de la gestion des compétences économiques qu'elles ont en partage, pourtant nécessaire à leur bon exercice tant pour les élus locaux que pour les citoyens**.

¹ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2020, fascicule 3*, « La mise en place des métropoles : un premier bilan peu convaincant », p. 67, consultable à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-finances-publiques-locales-2020-fascicules-2-et-3>.

² La publication dans la presse d'extraits du courrier en question a été largement reprise dans la presse locale, notamment par un [article](#) du Progrès en date du 29 juin 2022.

B. POUR UNE MÉTROPOLE MOTRICE D'UN DÉVELOPPEMENT ÉQUILIBRÉ DE SON ENVIRONNEMENT RÉGIONAL

Face aux difficultés d'insertion de la métropole dans son environnement immédiat, les membres de la mission estiment nécessaire de **conforter le rôle d'entraînement de la métropole de Lyon**.

1. Un objectif à conforter

En application de l'article 5217-1 du code général des collectivités territoriales, **le législateur a fixé aux métropoles de droit commun deux objectifs clairs**. En effet, la conduite conjointe par les communes en leur sein de leur « *projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire* » doit ainsi viser à :

- « *améliorer la cohésion et la compétitivité* » **de leur territoire** ;
- « *concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional* ».

Dans cette perspective, la valorisation par la métropole des « *fonctions économiques métropolitaines, [de] ses réseaux de transport et [de] ses ressources universitaires, de recherche et d'innovation* » s'opère « *dans un esprit de coopération régionale et interrégionale et avec le souci d'un développement territorial équilibré.* »

Le second de ces objectifs, qui n'était pas prévu dans le projet de loi dit « MAPTAM » et a été ajouté lors de sa discussion parlementaire¹, vise clairement à **prémunir les métropoles contre la tentation de se constituer en espaces d'attractivité coupés de leur environnement, déliés de tout esprit de solidarité vis-à-vis de leur hinterland et des collectivités qui s'y trouvent qui contribuent pourtant à leur prospérité**. Il tend donc à ancrer les métropoles de droit commun dans leur territoire, équilibrant l'objectif attribué à la métropole de favorisation de la compétitivité de son territoire.

Or, en l'absence d'une coordination avec le régime de droit commun des métropoles, **le législateur n'a pas attribué explicitement cet objectif à la métropole de Lyon**, qui n'a donc pour objectif que celui d'améliorer la compétitivité et la cohésion de son propre territoire. Les travaux parlementaires ne permettent pas de savoir si un tel défaut résulte d'une omission ou d'une intention délibérée.

¹ Amendement n° CL381 de Paul Molac et Sergio Coronado, consultable à l'adresse suivante : https://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/1120/CIION_LOIS/CL381.asp.

En tout état de cause, les membres de la mission estiment nécessaire que la métropole de Lyon se considère comme dotée d'un tel objectif, que le législateur a toujours souhaité attribuer aux métropoles et que la situation particulière de celle-ci ne justifie pas de l'en exonérer, bien au contraire.

2. Clarifier les relations avec le Nouveau Rhône

Les relations entre la métropole de Lyon et le Nouveau Rhône demeurent brouillées en raison de certaines compétences mutualisées dont l'exercice est imparfait. Il apparaît donc nécessaire d'achever, dans certains domaines, la séparation entre les deux départements en clarifiant certains points demeurant contentieux.

Proposition n° 9 : parachever la séparation de la métropole de Lyon et du Nouveau Rhône, lorsque nécessaire

En effet, au-delà des relations, évoquées *supra*, relatives aux compétences détenues en commun mais non mutualisées, paradoxalement faibles, le Nouveau Rhône et la métropole de Lyon entretiennent des relations quotidiennement au sein de cadres de mutualisation. En la matière, le bilan apparaît mitigé.

D'une part, l'exercice mutualisé de certaines compétences est reconnu comme une incontestable réussite. Il en va ainsi du service départemental-métropolitain d'incendie et de secours (SDMIS). Auditionnés par les membres de la mission, Bruno Bernard, président du conseil de la métropole, Pascal Mailhos, préfet du Rhône et de la région Auvergne-Rhône-Alpes, ainsi que Christophe Guilloteau, président du conseil départemental du Nouveau Rhône, ont tous loué le fonctionnement de ce service, pourtant relativement complexe. La chambre régionale des comptes a également émis un *satisfecit* sur l'efficacité de l'action conduite par cette structure originale : notant que le « double rattachement aurait pu générer des difficultés de fonctionnement et conduire à une parcellisation de l'action publique, chaque collectivité recherchant à orienter ses financements vers des moyens déployés spécifiquement vers son territoire », elle souligne que cette éventualité ne s'est pas produite et que les « deux collectivités ont pu fixer des objectifs communs de maîtrise des dépenses, sans remettre en cause la mutualisation des moyens entre les deux territoires¹. »

¹ Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, rapport précité, p. 90.

D'autre part, certaines **compétences du Nouveau Rhône pourraient être complétées au besoin pour renforcer son rôle et améliorer ses relations avec la métropole de Lyon dans leur exercice harmonieux**, lorsque celui-ci est possible. L'absence du conseil départemental dans la gouvernance de l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais (ex-SYTRAL) est particulièrement dommageable, alors même que le conseil départemental gère le transport scolaire des élèves et étudiants en situation de handicap. Dans ces conditions, **les membres de la mission estiment nécessaire que le conseil départemental soit doté d'un siège, avec voix consultative, au conseil d'administration de cette autorité organisatrice des mobilités.**

À *contrario*, la **gestion en commun de la maison départementale-métropolitaine des personnes handicapées (MDMPH) ne semble satisfaisante pour aucun des acteurs auditionnés** par les membres de la mission. Sur le plan de l'efficacité de l'action publique, la chambre régionale des comptes a ainsi estimé que *« l'organisation mise en place a abouti à la mise en place de deux directions largement autonomes pour chaque territoire »,* chacune des deux collectivités souhaitant *« avoir suffisamment de maîtrise sur cette structure pour agir dans le domaine du handicap, en cohérence avec l'ensemble de leurs politiques sociales »*. **Au regard de la faiblesse des mutualisations effectivement consenties, le fonctionnement actuel de la structure « ne permet pas réellement d'économies de moyens et pose des difficultés de gestion et de pilotage des politiques du handicap »¹.** Ce constat a été corroboré par les présidents de chacun des exécutifs des collectivités concernées lors de leurs auditions par les membres de la mission.

Dès lors, **constatant un accord local en la matière, les membres de la mission estiment souhaitable que la modification législative nécessaire intervienne pour scinder la MDMPH.** Une telle scission aurait pour mérite de contribuer à la clarification des relations entre la métropole et le Nouveau Rhône et de renforcer l'efficacité de l'action publique locale en la matière.

Sous-proposition n° 1 : scinder la MDMPH en deux maisons des personnes handicapées distinctes

Par ailleurs, il est apparu clair aux membres de la mission que **le département du Nouveau Rhône souffrait de l'absence de préfecture de plein exercice sur son territoire.** Christophe Guilloteau a ainsi estimé que **ce défaut se traduisait par une insuffisante considération,** le conseil départemental du Rhône n'étant pas considéré comme un département à part entière.

Tout en prenant acte de l'importance de cet enjeu symbolique, les membres de la mission estiment au surplus que **dédier un préfet à ce territoire faciliterait concrètement les liens des élus de ce territoire avec l'État.**

¹ *Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, rapport précité, p. 92.*

Il convient dès lors, **dans un souci de lisibilité des structures territoriales, ainsi que d'efficacité de l'action de l'État et des collectivités territoriales, de doter le Nouveau Rhône d'une préfecture**, dont le chef-lieu serait la ville de Villefranche-sur-Saône, actuelle sous-préfecture.

Sous-proposition n° 2 : scinder la circonscription administrative du Rhône en deux circonscriptions départementales de plein exercice et faire de Villefranche-sur-Saône un chef-lieu disposant d'un préfet

3. Trouver les moyens de coopérer avec les intercommunalités constituant le bassin de vie élargi de la métropole

Au-delà des seules limites du département administratif du Rhône, **les relations entre la métropole et son environnement immédiat ont en particulier pris la forme d'un pôle métropolitain**. Créé en 2012, selon les modalités prescrites par la loi¹ et par arrêté du préfet de région², il réunit :

- la communauté urbaine du Grand Lyon, puis la métropole de Lyon ;
- la communauté d'agglomération, puis communauté urbaine Saint-Etienne métropole ;
- la communauté d'agglomération Porte de l'Isère ;
- la communauté d'agglomération de Vienne Condrieu ;
- depuis 2016, la communauté d'agglomération de Villefranche Beaujolais Saône et la communauté de communes de l'Est Lyonnais.

Le pôle métropolitain exerçait ses attributions, essentiellement centrées autour de **la coordination, l'animation et le soutien à l'ingénierie pour la conduite par ses membres de leurs actions**, dans les domaines de compétence suivants :

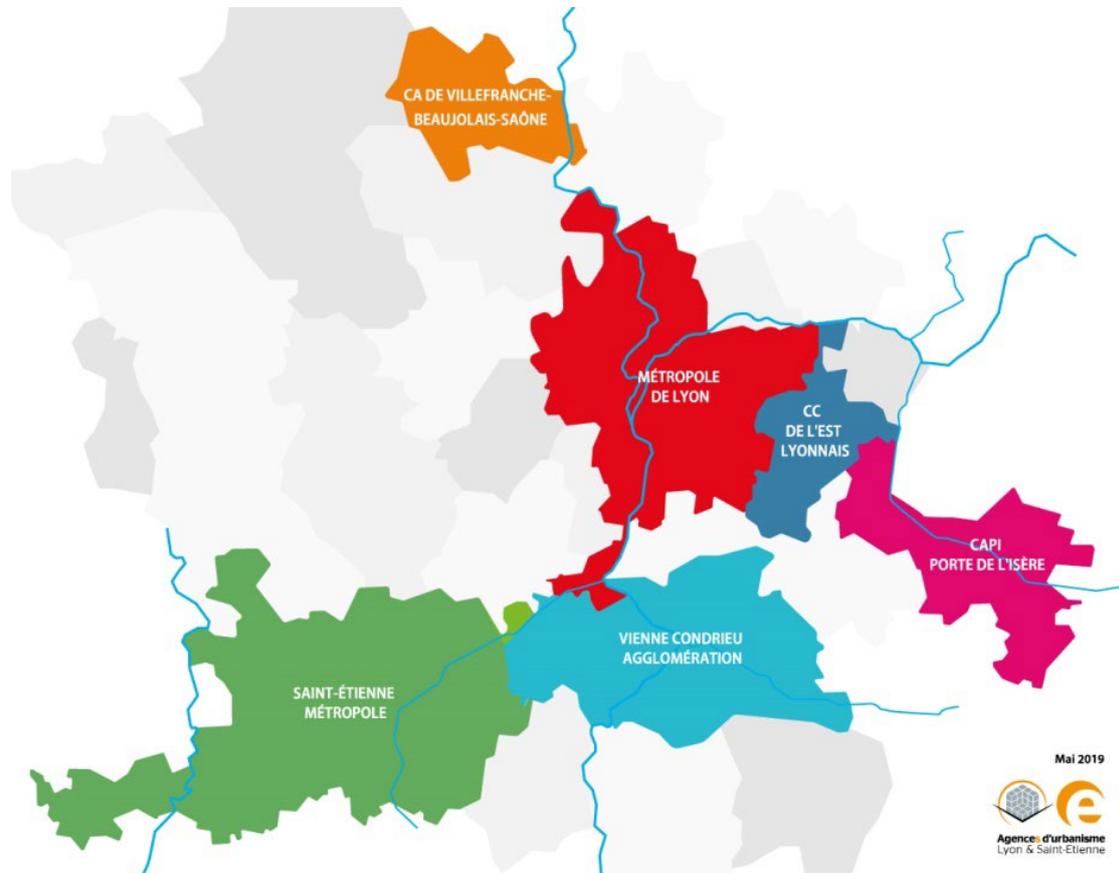
- **développement des infrastructures et des services de transports ;**
- **développement économique, promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur ;**
- **aménagement et planification ;**
- **culture**³.

¹ Article L. 5731-1 du code général des collectivités territoriales.

² Par l'arrêté préfectoral n° 1688 en date du 16 avril 2012 relatif à la création d'un Pôle Métropolitain entre la communauté urbaine de Lyon, la communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole, la communauté d'agglomération du Pays Viennois et la communauté d'agglomération Porte de l'Isère.

³ Voir l'arrêté n° 69-2016-04-04-001 du 4 avril 2016 relatif aux statuts et compétences du Pôle Métropolitain entre la Métropole de Lyon, la communauté urbaine Saint-Etienne Métropole, la communauté d'agglomération Porte de l'Isère, la communauté d'agglomération du Pays Viennois, la

Carte des membres du pôle métropolitain



Source : pôle métropolitain et agence d'urbanisme de Lyon et Saint-Etienne

Instance particulièrement souple, le pôle métropolitain ne semble pas avoir fait la preuve de sa pleine utilité auprès de ses membres, en particulier **la métropole de Lyon, qui a demandé sa dissolution par délibération du 26 septembre 2022¹**. Les arguments invoqués à l'appui de cette demande peinent pourtant à convaincre les membres de la mission.

communauté de communes de l'Est Lyonnais et la communauté d'agglomération Villefranche Beaujolais Saône.

¹ Délibération du conseil de la métropole n° 2022-1264 du 26 septembre 2022.

En premier lieu, **le conseil de la métropole invoque le périmètre du pôle métropolitain**, « *limité à quelques grandes agglomérations, [qui] couvre de manière partielle le bassin de vie fonctionnel de Lyon, écartant ainsi un grand nombre d'intercommunalités voisines avec lesquelles la Métropole partage des enjeux communs et des complémentarités.* » D'une part, si la métropole s'avérait insatisfaite du périmètre de la **métropole il aurait pu être envisagé d'étendre celui-ci**. D'autre part, l'existence d'un pôle métropolitain pour traiter de questions de coopération avec certains EPCI à fiscalité propre voisins de la métropole n'interdisait nullement à cette dernière de **développer des formes de coopération alternatives avec d'autres de ces EPCI à fiscalité propre, ce qu'elle ne semble pourtant pas avoir fait malgré la dissolution dudit pôle**.

En second lieu, **le conseil de la métropole déplore la lourdeur de l'organe que constituait le pôle métropolitain**, « *avec une assemblée composée de 88 représentants pour un budget annuel de l'ordre de 1,5 million d'euros* ». Les membres de la mission ne partagent pas l'avis ainsi émis par le conseil de la métropole selon lequel l'outil que constituerait le pôle métropolitain serait « *surdimensionné et en décalage avec les besoins des territoires* ». Au contraire, **le pôle métropolitain constituait un espace structuré et organisé de discussion et de coopération, faiblement coûteux pour ses membres**. Au surplus, **sa composition s'avérait sûrement plus protectrice pour les intercommunalités concernées qu'une relation de coopération bilatérale avec la métropole**, que les moyens juridiques, humains et financiers de cette dernière tendent à rendre moins équilibrée.

Dès lors, **les membres de la mission s'expliquent difficilement la suppression de cet outil souple et partenarial**. Comme deux des membres du pôle métropolitain¹, ils **se prononcent favorablement au maintien de ce dispositif, qui devrait au contraire être réinvesti par l'ensemble de ses parties, à commencer par la métropole de Lyon, pour organiser l'insertion de cette dernière dans son hinterland**.

<p><i>Sous-proposition n° 1 : restaurer des outils institutionnels et financiers de coopération avec les intercommunalités voisines de la métropole</i></p>
--

¹ La communauté urbaine de Saint-Etienne métropole et la communauté d'agglomération Porte de l'Isère.

4. Penser l'insertion de la métropole dans la région : l'exemple des mobilités

Afin de garantir la bonne insertion de la métropole dans son environnement immédiat au-delà des frontières rhodaniennes, il est **impératif que soient renoués les fils d'une coopération fructueuse avec le conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes.**

Les membres de la mission identifient, pour ce faire, **la compétence partagée des mobilités comme étant un axe prioritaire d'amélioration de la coopération, au service d'un projet d'interconnexion de la métropole avec des territoires dépassant son strict périmètre.**

Lors de son audition, Laurent Wauquiez, président du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes, a ainsi fait part de **difficultés de coopération en la matière, s'agissant par exemple du déploiement de bus à haut niveau de service ou encore de la mise en œuvre d'une tarification unique, à l'échelle de l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais (AOMTL).**

Dès lors, sans qu'il appartienne aux membres de la mission de se prononcer sur le fond de ces dossiers, ils notent que, **du point de vue de la gouvernance à l'échelle de l'aire d'attractivité de la métropole, la concentration des moyens juridiques et financiers dans les mains de représentants de la seule métropole de Lyon peut conduire à une focalisation sur les enjeux propres à son seul territoire ; or, en matière de mobilités, si l'objectif poursuivi est de mieux insérer la métropole dans son environnement immédiat afin d'en faire un pôle de solidarité territoriale, tout l'enjeu est de mieux relier le territoire de la métropole aux territoires environnants qui constituent son bassin de vie élargi.**

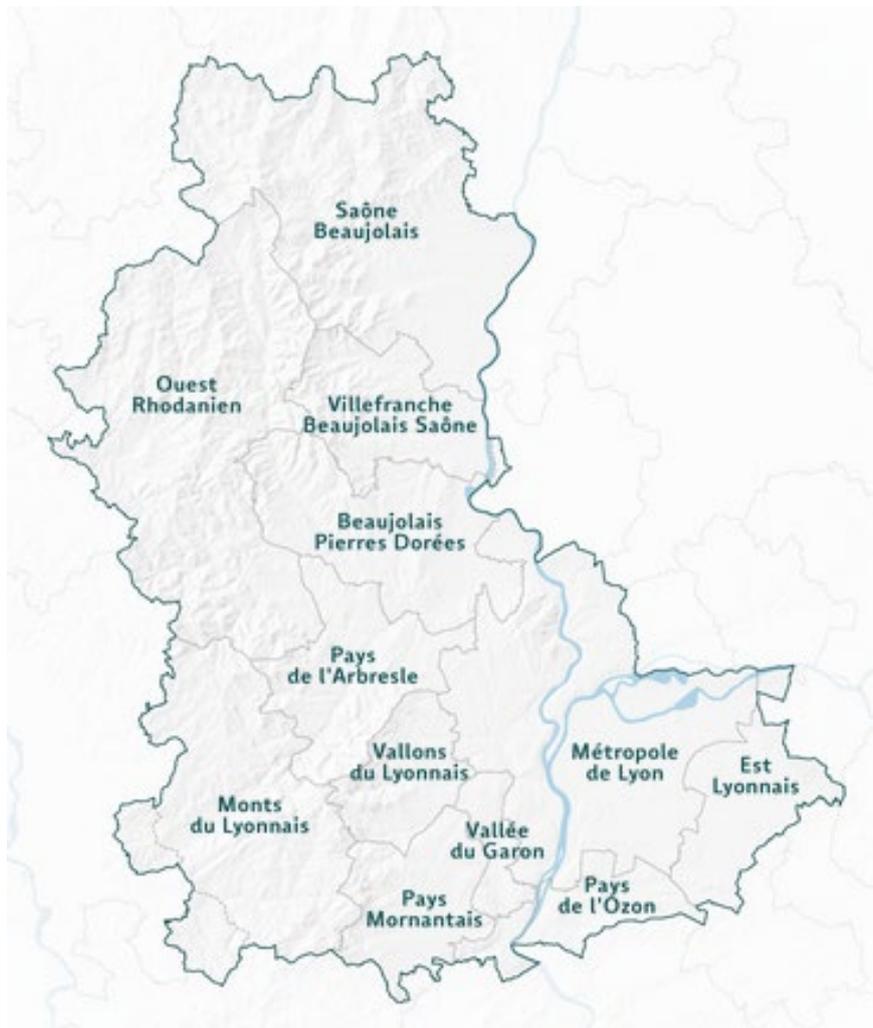
Dans ces conditions, **la gouvernance de la nouvelle autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais (AOMTL), établissement public local puissant, pose question.**

L'Autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais, un établissement public local puissant

Conformément à l'ordonnance n° 2021-408 du 8 avril 2021 relative à l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais, le syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise est devenu, au 1^{er} janvier 2022, un **établissement public local** sous le nom de **Sytral Mobilités.**

Associant la métropole de Lyon, la région Auvergne-Rhône-Alpes, les communautés d'agglomération Villefranche Beaujolais Saône et de l'Ouest Rhodanien, ainsi que l'ensemble des communautés de communes du Rhône, cette **nouvelle autorité organisatrice exerce ses missions sur un bassin de mobilité comprenant 13 collectivités du Rhône et desservant 263 communes sur un territoire de plus de 1,8 millions d'habitants.**

Ressort territorial de Sytral Mobilités



Source : site Internet de Sytral Mobilités

Le budget de Sytral Mobilités s'élève à près de 1,4 milliard d'euros en 2022. Ses recettes de fonctionnement comprennent : le versement mobilité ; les recettes commerciales d'exploitation des réseaux ; les contributions des collectivités membres et les aides de l'État.

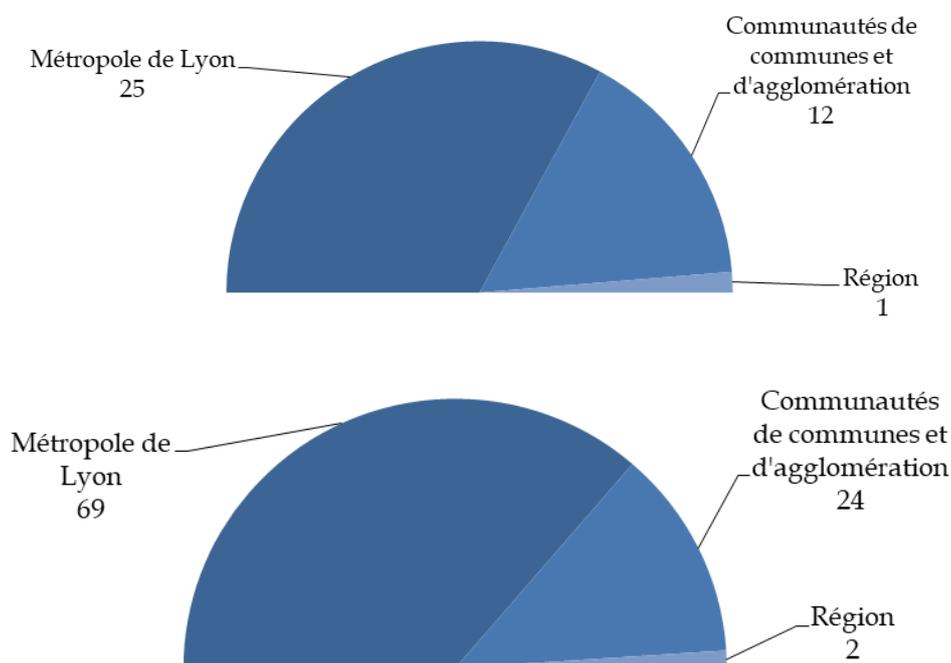
Le président de la métropole de Lyon, par ailleurs président de Sytral Mobilités depuis septembre 2020, a décidé d'augmenter la contribution versée par la métropole afin de développer le réseau de transport en commun et de financer la tarification solidaire. Le plan d'investissement multimodal de l'établissement public s'élève ainsi à 2,55 milliards d'euros pour 2021-2026, soit un doublement par rapport au mandat précédent.

En effet, **le conseil d'administration de Sytral Mobilités offre en l'état une large représentation à la majorité métropolitaine**. Ainsi, sur les 38 élus que compte le conseil d'administration de Sytral Mobilités, 25 représentent la métropole de Lyon si l'on y inclut le président de la métropole de Lyon et président de Sytral Mobilités, Bruno Bernard.

La métropole de Lyon dispose donc d'un peu plus de 63 % des sièges au conseil, nettement au-dessus du seuil minimal de 50 % fixé par la loi, dans sa rédaction résultante de l'ordonnance précitée¹. L'on peut donc considérer que **le pouvoir réglementaire, qui fixe le nombre de sièges selon de légitimes critères démographiques, a eu une appréciation relativement large de l'intention du législateur en la matière**.

En effet, les autres membres, dont le conseil régional, ne disposent que d'un seul siège, à l'exception de la communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône, qui dispose de deux sièges. Au surplus, la répartition des droits de vote au sein du conseil d'administration accentue cette inégalité au profit de la métropole, en lui octroyant 72,6 % des voix.

Répartition du nombre de sièges (haut) et de voix (bas) au sein du conseil d'administration de Sytral Mobilités



Source : commission des lois

¹ L'article L. 1243-11 du code des transports prévoit ainsi que la métropole de Lyon détient la majorité des sièges.

En sus, **force est de constater que la représentation quasi-exclusive**, parmi les élus représentant la métropole de Lyon au sein du conseil d'administration, **de la seule majorité métropolitaine peut poser question**. En décalage avec l'usage en cours avant la création de l'AOMTL, qui prévoyait que l'opposition représentait 7 sièges sur les 23 que comptait la métropole au sein du conseil d'administration, la composition du conseil d'administration n'ouvre qu'un seul siège à l'opposition.

Un tel état de fait résulte d'un désaccord au sein du conseil de la métropole : le président du conseil de la métropole ayant fait la proposition aux groupes d'opposition de disposer d'un seul représentant chacun, soit 4 représentants en tout contre les 7 dont ils disposaient précédemment, les groupes d'opposition ont manifesté leur rejet d'une telle représentation en ne présentant aucun candidat, à l'exception du groupe Métropole en commun, qui a donc désigné le seul élu d'opposition au sein du conseil d'administration de Sytral Mobilités¹.

Dans ces conditions, il ne suffit dès lors que de **l'adjonction de cinq voix pour atteindre la majorité qualifiée des trois quarts prévue pour les décisions structurantes que doit prendre le Sytral Mobilités** telles que « l'adoption des décisions portant sur les participations financières » des membres, « la fixation des taux de versement mobilité et la quote-part de versement mobilité reversée le cas échéant à une autorité organisatrice de la mobilité », l'adhésion ou le retrait d'un nouveau membre². Une telle configuration **ne semble pas pleinement permettre de « garantir une pluralité dans la gouvernance de l'établissement s'agissant des décisions les plus structurantes »** comme l'évoquait le rapport au président de la République sur l'ordonnance précitée au sujet du choix de ce seuil de majorité qualifiée³.

Dès lors, il paraît opportun de **réviser à la marge la gouvernance de Sytral Mobilités pour en améliorer le caractère démocratique**. Auditionné par les membres de la mission, son président Bruno Bernard s'y est opposé, arguant de la bonne représentation de l'ensemble des territoires constituant la métropole au sein du conseil d'administration. Les membres de la mission relèvent néanmoins qu'en l'espèce, **la difficulté tient moins de la représentativité territoriale que d'un défaut de représentativité politique**.

¹ Voir le compte rendu de la séance publique du 13 décembre 2021, pp. 136-148, consultable à l'adresse suivante : <https://agora.grandlyon.com/portail/seances?role=usager&format=html>.

² Voir respectivement le 2°, le 3°, le 4° du II de l'article L. 1243-12 et les articles L. 1243-3 et L. 1243-4 s'agissant de l'adhésion ou le retrait d'un EPCI à fiscalité propre non membre de droit.

³ Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2021-408 du 8 avril 2021 relative à l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais, consultable à l'adresse suivante : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/rapport/2021/4/9/TRAT2035106P/jo/texte>.

Aussi, le renforcement de la place des autres membres de l'AOMTL pourrait permettre de **garantir la meilleure acceptabilité des décisions prises** par un syndicat dont les décisions influent sur des territoires bien au-delà de celui de la métropole de Lyon, dont le **caractère jugé unilatéral des décisions de la métropole de Lyon en matière de transports est souvent déploré**.

Enfin, la réflexion autour d'une **péréquation des moyens financiers alloués aux autorités organisatrices de la mobilité à l'échelle de l'aire d'attractivité de la métropole de Lyon** devrait s'ouvrir à moyen terme.

Il apparaît en effet nécessaire d'organiser à cette échelle le financement d'infrastructures de transport lourdes, visant à relier le territoire métropolitain à d'autres pôles urbains situés dans son environnement proche, qu'ils soient inclus dans le périmètre de Sytral Mobilités ou non. **Le développement des mobilités ne saurait profiter qu'aux seuls habitants de la métropole de Lyon et doit au contraire être pensé comme l'un des instruments permettant d'ancrer la métropole dans son territoire, et d'exercer une fonction de solidarité territoriale vis-à-vis de ce dernier.**

Dans ces conditions, il apparaît crucial que **soient développés des outils de financement permettant le développement concerté de telles solutions de mobilité**. Plusieurs pistes ont à cet égard été évoquées devant les membres de la mission :

- **la conclusion de contrats**, sur le modèle de « *contrats de réciprocité* », dans le domaine des mobilités ;

- **la création d'un ou de plusieurs syndicats mixtes spécialisés dans le développement des mobilités**, regroupant les autorités organisatrices volontaires et mutualisant certains de leurs moyens. Le Sytral Mobilités pourrait adhérer dans les conditions prévues par la loi¹, à un tel syndicat, notamment avec pour objectif de développer une offre de mobilités à destination de territoires souhaitant être mieux reliés au pôle d'attractivité que constitue la métropole de Lyon ;

- **le reversement de ressources, en particulier du versement mobilité, du Sytral Mobilités vers d'autres autorités organisatrices des mobilités, à commencer par la région**. L'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais dispose en effet de la faculté de reverser une quote-part du versement mobilité à une autre autorité organisatrice des mobilités, dont le montant est déterminé par délibérations concordantes et qui ne peut excéder 0,1 point du taux du versement mobilité.

¹ Voir les articles L. 1231-10 et L. 1243-12 du code des transports.

S'il n'appartient pas aux membres de la mission de trancher entre ces différentes options, qui n'ont pas la prétention d'être exhaustives et dont il appartient aux collectivités concernées de se saisir, ils estiment néanmoins **nécessaire que s'engage une réflexion sur l'insertion de la métropole dans le réseau régional de transports.**

***Sous-proposition n° 2** : mettre en œuvre les moyens organisationnels et financiers pour assurer le développement équilibré à l'échelle régionale des mobilités*

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 7 DÉCEMBRE 2022

M. François-Noël Buffet, président. – Nous allons à présent entendre le rapport de Françoise Gatel et Mathieu Darnaud, rapporteurs de la mission d'information relative à la mise en œuvre des dispositifs créant les métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence. Je souhaiterais rappeler que la mission était composée, outre des deux rapporteurs, de Jean-Pierre Sueur, de Guy Benarroche, d'Agnès Canayer, de Cécile Cukierman, d'Alain Marc, de Jean-Yves Roux et de Dominique Théophile.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Nous sommes réunis ce matin pour un exercice intéressant puisqu'il s'agit d'évaluer l'impact et l'application de dispositifs que nous avons votés, ce que nous n'avons pas toujours le temps de faire. Nous nous consacrons ici aux métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence, qui appelaient toutes les deux, pour des raisons différentes, à ce qu'un bilan soit dressé.

S'agissant de Lyon, la métropole atteint enfin, plus de sept ans après sa création, son fonctionnement institutionnel de croisière. En effet, en 2020, les élections des conseillers métropolitains au suffrage universel direct se sont tenues pour la première fois. Elles ont eu lieu en même temps que les élections municipales. Je rappelle que cette métropole, ayant la particularité d'exercer à la fois les compétences d'un département et d'une métropole, est une collectivité territoriale à part entière.

En ce qui concerne la métropole d'Aix-Marseille-Provence, son origine et son processus d'élaboration sont un peu différents. Elle a notamment été profondément modifiée par les dispositions de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « 3DS » de février 2022, à l'issue d'une concertation des élus locaux conduite par le Gouvernement, sans qu'une étude d'impact solide n'ait pu être conduite.

Les membres de la mission, dont je tiens à saluer le travail tout au long de ces mois passés entre Paris, Lyon, Aix et Marseille, se sont attachés à formuler des propositions visant à améliorer le fonctionnement concret de ces deux métropoles particulières, tout en dégagant une possible trajectoire d'évolution institutionnelle. Nous allons vous présenter les résultats de nos travaux, en commençant par la métropole de Lyon.

La métropole de Lyon a été construite dans un moment de notre histoire politico-administrative particulièrement favorable à la création de métropoles très intégrées. Je vous renvoie à ce titre au rapport du comité dit « Balladur », qui était très positif en matière de reconnaissance du fait urbain et envisageait la création de ces métropoles pour permettre à de grands territoires d'affronter la compétition européenne et mondiale à armes égales avec leurs homologues européens et mondiaux. L'air du temps a sans doute un peu changé depuis lors, mais le choix avait été fait de donner à la métropole de Lyon un statut particulier, de la doter de compétences élargies, ainsi que de moyens juridiques et financiers étendus.

Chacun reconnaît que la transition entre la communauté urbaine de Lyon (COURLY) et la métropole a été bien menée. Aujourd'hui, cette collectivité dispose d'un important pouvoir d'agir, ce dont le Sénat, défenseur de la capacité d'action des collectivités territoriales, ne peut que se féliciter.

Quels sont les éléments majeurs ayant conduit à ce résultat positif ? D'abord, il existe dans ce territoire une culture très forte de coopération, qui a favorisé une sorte de mutation naturelle vers le statut de collectivité. Ensuite, sa capacité d'action financière et juridique est assez remarquable.

Malgré ces atouts favorables, les inquiétudes formulées depuis deux ans, par les maires des communes situées sur les territoires de la métropole au sujet d'une gouvernance excessivement centralisée et verticale, paraissent fondées.

Un malentendu est né dans la période de transition, entre la création de la métropole et les élections de 2020, qui n'a pas permis de clarifier le modèle métropolitain. On observe aujourd'hui, d'une part, une majorité métropolitaine souhaitant mener à bien ses projets et, d'autre part, les maires des communes qui aspirent légitimement à une meilleure association aux décisions prises par la métropole sur leur territoire. À cet égard, nous comprenons l'émoi, voire la colère, des maires qui, tenus à l'écart des projets de la métropole affectant directement leur commune, s'en voient informés par voie de presse.

Faut-il pour autant prôner le retour à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ? Nous en avons beaucoup débattu et, au moment de conclure nos travaux, nous avons répondu par la négative de manière collégiale. Une marche arrière ne semble ni possible ni souhaitable, y compris pour les communes. En effet, la métropole représente aujourd'hui un instrument efficace de l'action publique. Cependant, il nous faut présenter des propositions concrètes afin de mieux associer les communes et de rendre la gouvernance plus collaborative.

Cherchant à inscrire nos propositions dans cet équilibre, nous les avons organisées autour de trois axes. Je présenterai les deux premiers et Mathieu Darnaud évoquera le dernier.

En premier lieu, il convient de prendre acte du caractère spécifique de la collectivité territoriale que constitue la métropole de Lyon, qui cumule compétences départementales et intercommunales.

À cet égard, il paraît essentiel de clarifier le régime électoral de la métropole. Pour ce faire, il semble d'abord nécessaire de dissocier les élections municipales des élections métropolitaines, qui doivent se tenir au terme d'une campagne spécialement dédiée aux projets métropolitains.

Ensuite, des ajustements paraissent pouvoir être apportés au mode d'élection des conseillers et nous avons exploré deux options polaires. Dans un premier cas de figure, ces élections seraient alignées sur un scrutin départemental, qui aurait le mérite de rendre identifiable ce caractère départemental de la collectivité, aujourd'hui trop peu perçu. Néanmoins, cette option n'a pas été souvent évoquée par les personnes que nous avons auditionnées.

Dès lors, il faut considérer l'autre option, qui consiste à rapprocher le mode de scrutin de celui qui est en vigueur pour les conseillers régionaux. En effet, le mode de scrutin actuel est inspiré du mode communal, ce qui entraîne la présence d'une majorité dont les effectifs peuvent sembler écrasants et qui éprouve des difficultés à associer. Un alignement sur la prime majoritaire en vigueur dans les régions - à 25 % au lieu des 50 % actuels - permettrait de favoriser un fonctionnement plus démocratique du conseil de la métropole. Cette prime pourrait notamment s'exercer au niveau d'une circonscription unique, ce qui rendrait plus claire la distinction entre les légitimités métropolitaine et municipale, et favoriserait une gouvernance plus collective, en tout cas moins dominante qu'aujourd'hui.

Par ailleurs, dans un but de clarification de la nature singulière de la collectivité, il apparaîtrait opportun de supprimer la clause de compétence générale de la métropole. En effet, en droit commun, cette clause n'est détenue que par les communes.

Le défaut de structure intercommunale étant amené à perdurer pour les communes situées sur le territoire de la métropole, il est nécessaire qu'elles retrouvent des marges de manœuvre plus amples en matière de gouvernance. Il faut trouver des pistes pour rééquilibrer le rapport de forces entre la métropole et les communes ; il s'agit d'une demande forte, pressante et largement unanime parmi les maires.

S'agissant de la gouvernance de la métropole, il semble nécessaire de renforcer les conférences territoriales des maires (CTM) et la conférence métropolitaine des maires (CMM). Lors des discussions sur la loi dite « 3DS », nous avons beaucoup insisté sur ce sujet : la métropole ne peut fonctionner avec efficacité que s'il y a *affectio societatis* et que les maires ont voix au chapitre. La CMM doit être un lieu d'échanges, de débats et d'information, mais il faut également renforcer les CTM.

De même, le pacte de cohérence métropolitain, outil concret de coopération entre la métropole et les communes membres, doit mieux associer les maires dans son élaboration.

En ce qui concerne les moyens juridiques d'action de la métropole, leur emploi doit se faire dans une plus grande concertation avec les maires. Si les élus en sont d'accord et quand cela est possible, il faudrait davantage faire usage des facultés de délégation de compétences ouvertes. Par ailleurs, le président de la métropole doit exercer ses pouvoirs de police de manière concertée avec les maires, qui exercent parfois aussi de tels pouvoirs.

Enfin, il convient de doter les maires des moyens de rééquilibrer leurs relations avec la métropole, en assouplissant notamment la possibilité pour les communes de sortir de la métropole par la création d'une procédure *ad hoc*, respectueuse des prérogatives du législateur. De façon analogue, la création de communes nouvelles au sein de la métropole pourrait donner plus de poids aux communes de petite taille qui le souhaiteraient.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. - Le troisième axe de nos propositions me tient particulièrement à cœur, tant le développement des métropoles me semble aujourd'hui poser question. Il concerne le fonctionnement même de ces métropoles, dotées de deux jambes : la première les positionnant comme acteurs en pointe du développement économique du territoire, la seconde leur donnant la responsabilité d'entraîner leur *hinterland* dans le cadre de ce développement. Or la métropole de Lyon me semble aujourd'hui marcher à cloche-pied.

À cet égard, nous formulons deux propositions. En premier lieu, il s'agira de développer les relations de la métropole avec le département du Rhône, dit « Nouveau Rhône », en poursuivant deux voies.

D'abord, l'achèvement de la séparation entre la métropole de Lyon et le Nouveau Rhône, doit permettre d'apporter une nécessaire clarification en ce qui concerne des compétences aujourd'hui insuffisamment exercées en commun. Je pense notamment à la scission de la maison départementale et métropolitaine des personnes handicapées (MDMPH).

Ensuite, il s'agit de constituer le Nouveau Rhône comme circonscription administrative de plein exercice, dotée d'une préfecture à Villefranche-sur-Saône, pleinement indépendante de la métropole et donc prête à engager avec celle-ci des relations renouvelées de coopération, d'égal à égal.

La seconde de nos propositions porte sur les relations qu'entretient la métropole avec l'ensemble des autres collectivités l'environnant, dans l'objectif de concourir à un développement équilibré du territoire régional, et pour qu'enfin la métropole joue collectif.

D'une part, des outils comme le pôle métropolitain n'auraient pas dû être purement et simplement supprimés. La suppression de cette instance souple semble témoigner d'un défaut de volonté de la part de la métropole de coopérer avec ses voisins.

D'autre part, et je souhaiterais insister sur ce point, des moyens organisationnels et financiers doivent être mis en œuvre pour assurer le développement équilibré du territoire quant à la question des mobilités. À cet égard, la piste d'un reversement d'une partie du versement mobilité (VM) vers la région, que nous présentons dans le rapport, gagnerait à être davantage explorée.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous en venons à présent au rapport portant sur la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – La métropole d'Aix-Marseille-Provence est confrontée à des défis spécifiques.

Si l'aire urbaine d'Aix et Marseille, forte de son tissu urbain et d'une importante concentration de fonctions économiques et culturelles, pouvait légitimement faire prétendre cet ensemble au statut de métropole, ce territoire nous a paru très particulier. Comme nous avons pu le constater au cours de nos déplacements, la métropole est marquée par un polycentrisme particulièrement affirmé, ainsi que par des dynamiques économiques, démographiques, sociales et culturelles divergentes.

Au terme d'une construction législative heurtée, marquée par une forte opposition des élus locaux, la métropole ne paraissait remplir ses objectifs qu'imparfaitement. Ainsi, elle ne s'était pas réellement approprié ses compétences, en déléguant souvent l'exercice à ses communes membres.

De plus, le maintien des conseils de territoire, structures intermédiaires héritées des anciens EPCI envisagées comme transitoires par le législateur, mais exerçant de très nombreuses compétences au nom de la métropole, a également empêché celle-ci de développer des projets métropolitains.

Enfin, la situation financière de la métropole, telle qu'elle résultait de cette répartition des compétences, obérait sa capacité d'investissement.

La réforme prévue par la loi dite « 3DS » a permis d'agir sur chacun de ces paramètres. Ainsi, les conseils de territoire ont été supprimés. De plus, les compétences ont été de nouveau réparties entre la métropole et les communes membres, selon un partage entre compétences de proximité et compétences stratégiques, afin de satisfaire le principe de subsidiarité.

Par ailleurs, une procédure de redéfinition des relations financières entre la métropole et les communes membres a été prévue.

Nos travaux s'inscrivant dans ce contexte encore mouvant, ils n'ont pas vocation à tirer un bilan définitif de cette réforme, ni à tracer des pistes d'évolution institutionnelle à long terme, ce qui semblerait prématuré.

Soucieux de préserver cet équilibre, nous avons formulé des recommandations qui s'organisent autour de trois axes.

En premier lieu, il s'agit de parachever la récente réforme de la métropole Aix-Marseille-Provence, qui semble engager la métropole sur une voie meilleure. Les acteurs locaux doivent veiller à ce qu'elle produise tous ses effets.

À ce titre, en matière de compétences, nous excluons toute modification législative à court terme. La métropole et les communes membres doivent pleinement s'appropriier les compétences qui leur seront transférées au 1^{er} janvier 2023. Dans ces conditions, l'État doit apporter son concours afin d'accompagner une transition qui pourrait s'avérer complexe. Par ailleurs, la clarté n'excluant pas la souplesse, en cas de frictions ponctuelles au sujet de la répartition des compétences, la métropole et ses communes membres devraient être incitées à faire usage des facultés de délégation prévues par la loi. Enfin, si une définition de l'intérêt métropolitain est actée avant le 31 décembre 2022, comme cela semble se profiler, il conviendra d'en assurer la mise en œuvre rapide.

S'agissant de la difficile question des finances, la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) interviendra pour assurer la neutralité financière des transferts de compétences. Ce moment constituera une occasion unique, qu'il faudra saisir, de remettre à plat les relations financières entre la métropole et ses communes membres. Néanmoins, nous n'avons pas été sourds aux difficultés que pose une telle redéfinition. La nécessaire révision des attributions de compensation doit donc être envisagée dans le cadre global de la conclusion d'un nouveau pacte financier, sous l'égide de l'État, entre la métropole et ses communes membres, s'adossant sur un nouveau projet de territoire.

Enfin, en ce qui concerne le volet de l'organisation déconcentrée, la suppression des conseils de territoire a constitué une indéniable avancée, dont il convient désormais de prendre acte. À cette fin, la métropole doit arrêter au plus vite, comme souhaité par le législateur, les contours d'une organisation déconcentrée claire et lisible pour les élus comme pour les citoyens. L'accompagnement de l'État, dès lors qu'il est sollicité par la métropole pour la conduite d'une telle transition, doit être garanti.

Ces réformes de structure suffiront-elles ? Nous nous sommes permis d'en douter au regard de la situation de Marseille, ville-centre atypique qui concentre des difficultés majeures.

Ainsi, en deuxième lieu, des mesures de rééquilibrage ciblées sur la ville de Marseille devront garantir, à court comme à long terme, la viabilité de la métropole. Elles sont aujourd'hui réunies dans le cadre du plan « Marseille en Grand », pour lequel nous avons identifié trois pistes d'amélioration. D'abord, il s'agira d'évaluer régulièrement les mesures prévues pour s'assurer de leur efficacité. Ensuite, il faudra instituer rapidement un comité de suivi du plan, associant les élus locaux et l'État. Enfin, le plan devra s'inscrire dans la durée et son renforcement pourra être envisagé à mesure que les objectifs de politique publique seront atteints.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – J'en viens à notre troisième axe, qui porte sur la question institutionnelle. Nous avons auditionné les acteurs de la métropole, mais aussi les élus des EPCI voisins et il nous a semblé nécessaire de tirer les leçons de ce que trop souvent les élus subissent, quand un processus de décision est entamé sans être maîtrisé et sans avoir été nourri par une étude d'impact, devenant souvent brutal et trop rapide.

En ce qui concerne la question institutionnelle et une éventuelle réforme, aucun consensus ne semble se dégager, ni sur le contenu ni sur le calendrier, ni chez les élus de la métropole ni chez ceux des EPCI voisins.

Les paramètres d'une réforme éventuelle sont toutefois connus et les options évoquées par les personnes entendues pourraient chacune constituer une amélioration du fonctionnement de la métropole, dès lors que les élus auraient un tel projet en partage. Ainsi, il nous paraît exclu d'aller à l'encontre de la volonté du pays d'Arles, clairement exprimée par ses élus, de ne pas rejoindre la métropole tant qu'elle n'aura pas fait la preuve de son efficacité. La métropole doit d'abord s'organiser et se stabiliser pour, éventuellement, donner envie à d'autres de la rejoindre.

Une telle réforme ne doit donc pas être conduite dans l'immédiat, car il convient avant tout de mieux ancrer le projet métropolitain. Néanmoins, il semblerait problématique de n'avoir aucun horizon. Ce dossier doit pouvoir avancer et ne doit pas être tributaire des seules échéances électorales, comme celle de 2026, qui, bien souvent, provoquent des secousses. Il est aujourd'hui de notre responsabilité de demander qu'un calendrier soit établi.

Deux échéances rythmant le processus de décision d'une réforme institutionnelle pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence pourraient donc être fixées : la première pour la définition d'un calendrier de réforme, si possible avant 2026, et la seconde pour l'achèvement d'une éventuelle réforme institutionnelle.

S'agissant de la méthode, la réflexion sur l'évolution institutionnelle de la métropole doit être menée en toute liberté et en responsabilité, par les élus locaux eux-mêmes. Néanmoins, afin qu'ils soient dans des dispositions adéquates pour trancher sur un sujet aussi structurant, la méthode de conduite de ce processus doit réunir quatre conditions.

D'abord, la concertation doit être élargie aux élus locaux de l'aire départementale et des points d'étape réguliers doivent être prévus.

Ensuite, l'État doit se voir octroyer un rôle d'accompagnateur et de garant de la tenue du calendrier, défini par les acteurs locaux. Il s'agit là de la conception à laquelle le Sénat est attaché quand il s'agit du rôle de l'État, qui ne doit imposer ni réforme institutionnelle ni calendrier. Cependant, il demeure coresponsable de la réussite de ce territoire.

De plus, une évaluation objective et actualisée des pistes de réforme doit être conduite. Les réformes portant sur la réorganisation territoriale ont été trop souvent menées à la hussarde, sans une solide étude d'impact préalable. Nous devons gérer aujourd'hui des tensions entre des élus qui ont parfois eu l'impression d'avoir subi des transferts de compétences et des mariages forcés. Les territoires gagnent en efficacité quand la volonté est partagée.

Enfin, les acteurs de la société civile doivent être associés aux discussions, notamment en matière économique.

À ces conditions, une réforme institutionnelle fructueuse et consensuelle nous semble pouvoir être conduite. La métropole d'Aix-Marseille-Provence, ses territoires et ses habitants méritent une organisation territoriale qui soit enfin à la hauteur de leur potentiel et de ce qu'ils peuvent apporter au pays. Je voudrais tout de même souligner que, depuis l'adoption de la loi dite « 3DS », qui a stimulé et vivifié la réflexion comme la concertation locale, des avancées significatives ont eu lieu.

Mme Catherine Di Folco. - Mes questions porteront sur la métropole de Lyon. D'abord, pourquoi envisager le passage à une circonscription unique ?

Par ailleurs, vous évoquez le parachèvement de la séparation entre la métropole de Lyon et le Nouveau Rhône, notamment la scission de la maison départementale-métropolitaine des personnes handicapées (MDMPH). Je tiens toutefois à rappeler que plusieurs services s'exercent en commun, comme le service départemental-métropolitain d'incendie de secours (SDMIS), celui des archives ou le centre de gestion de la fonction publique. Il faudrait donc veiller à ce que ce processus de séparation ne touche pas des institutions qui fonctionnent bien, ce qui entraînerait des frais supplémentaires pour rien.

Enfin, je n'ai pas bien compris l'idée d'un transfert de pouvoirs à la région en termes de mobilité, la région étant déjà compétente en la matière.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je tiens à souligner le grand intérêt du travail mené. Nous avons rencontré de très nombreux élus des deux métropoles, dans un esprit d’ouverture, et nous sommes parvenus à faire un certain nombre de propositions, qui peuvent réunir les représentants de la mission et, je l’espère, ceux de notre commission.

En ce qui concerne Lyon, un dispositif particulier a été adopté, à la suite du travail réalisé par Gérard Collomb et Michel Mercier. Après avoir entendu les uns et les autres, y compris les maires, nous constatons qu’il existe un accord assez large pour ne pas revenir en arrière, notamment sur la question du suffrage universel pour l’élection des représentants de la métropole. Ce consensus me semble très positif.

Cependant, nous avons observé des difficultés de lisibilité en matière électorale. À ce titre, le vote dans le cadre d’une circonscription unique me paraît offrir plus de lisibilité qu’une organisation qui s’appuierait sur des circonscriptions créées de façon artificielle. Cependant, il ne s’agit que de mon point de vue et le rapport reste ouvert à cet égard.

À ce sujet, il apparaît aussi nécessaire de prendre en compte ce que disent les maires et j’avais imaginé des solutions de scrutin mixte, comprenant une partie majoritaire émanant du suffrage universel et une partie qui reprendrait une désignation par les communes. Néanmoins, ces solutions sont impraticables, soit parce qu’elles ne sont pas constitutionnelles, soit parce qu’elles aboutiraient à des assemblées pléthoriques. Cette possibilité a été explorée, mais il semble difficile d’y donner suite.

Par ailleurs, le rapport comprend une série de propositions concernant les CTM qui, si la circonscription unique devait être retenue, devraient être repensées selon les réalités du territoire.

De plus, donner plus de poids à la CMM apparaît essentiel. Celle-ci doit pouvoir se réunir chaque fois que c’est nécessaire avant le conseil métropolitain, et ses avis devraient obligatoirement être transmis aux conseillers métropolitains, voire lus en séance.

J’en viens à la métropole d’Aix-Marseille-Provence. D’abord, il me semble important que le rapport soit positif à l’égard de la ville de Marseille, qui connaît des difficultés, qu’il faut s’efforcer de surmonter plutôt que de les stigmatiser.

Par ailleurs, je partage ce qui a été dit sur le pays d’Arles : ce serait une erreur profonde de vouloir à tout prix l’intégrer dans la métropole. Un jour peut-être, la métropole présentera suffisamment d’avantages pour que les élus des EPCI concernées souhaitent y adhérer.

M. Éric Kerrouche. – Les mesures proposées semblent plus palliatives que curatives. Cette approche peut être utile, mais ne sera pas en mesure de résoudre le problème de fond.

D'abord, on a du mal à penser la spécificité de la métropole de Lyon, qui fusionne le bloc local avec le bloc départemental. Pourtant, des exemples identiques existent dans d'autres pays, notamment en Allemagne.

Nous avons choisi un mode électoral qui ne recoupe aucun des choix faits aux différents niveaux couverts par cette institution. Nous n'avons choisi ni le modèle communal ni le modèle départemental, et le mode de scrutin retenu cumule les désavantages de l'un et l'autre, sans présenter d'intérêt majeur. L'un de ses inconvénients forts est de tenir une partie des maires de la métropole à l'écart du processus de prise de décision. À ce titre, la proposition visant à donner un plus grand rôle à la CMM relève du palliatif et du rattrapage.

Par ailleurs, notre pays connaît une évolution sur laquelle nous devons nous pencher. En effet, dans l'état actuel de notre gouvernance locale, les élections privilégient un mode majorité-opposition plutôt qu'un mode exécutif-législatif. On obtient donc un président et un exécutif qui ont une majorité dans l'assemblée. Ce modèle produit peu de compromis et beaucoup d'affrontements ; il n'est pas tenable. Une véritable évolution – mais il faudrait aller beaucoup plus loin que ce qui est proposé – consisterait à produire cette rupture entre exécutif et législatif dans les grandes institutions françaises. Le modèle serait alors celui qu'on connaît dans la plupart des démocraties occidentales et européennes, en Italie, en Espagne ou en Allemagne. Il prévoirait une élection du législatif et une élection de l'exécutif. Sans une telle évolution, nous nous contenterons de tenter de corriger un système qui ne fonctionne pas structurellement, parce qu'il repose à l'origine sur un accord politique *intuitu personae*.

M. Dany Wattebled. – Ce projet m'inquiète, tant le pouvoir des maires me semble déjà dilué. Ainsi, je reste attaché au mode de représentation et il faut faire attention à cet égard à ne pas passer à un mode de scrutin qui exclurait tout à fait les maires des débats. Il faut maintenir une proportionnalité pour maintenir l'équilibre. En la matière, la CMM ne me paraît pas être l'élément le plus important ; ce qui compte, c'est que l' élu soit présent au conseil de la métropole, pour défendre son territoire.

M. Guy Benarroche. – La commission a mené ses travaux dans d'excellentes conditions, depuis les auditions jusqu'à la rédaction du rapport.

En ce qui concerne Lyon, il faut d'abord rappeler la structure unique que constitue la métropole. De plus, la dernière réforme menée a permis de donner à celle-ci le budget et les pouvoirs nécessaires pour qu'elle puisse agir dans le choix des politiques publiques. Il s'agit là d'un point essentiel, qui constitue peut-être la différence majeure avec la métropole d'Aix-Marseille-Provence. La métropole est d'autant plus légitime à faire ces choix que son conseil est élu au suffrage universel direct. À cet égard, je ne vois pas comment nous pourrions nous passer de ce type de suffrage

pour élire des représentants dont les votes engagent des budgets énormes. Les travaux de la mission proposent des pistes de réflexion utiles sur le régime électoral, mais, au sein de la métropole, personne n'a remis en cause le maintien du suffrage universel direct.

Les compétences de la métropole de Lyon sont nombreuses et il me semble que l'organisation territorialisée présentée fournit un bon exemple de la façon dont les choses doivent évoluer. Cependant, il faut que le lien avec les communes se noue aussi au niveau de la CMM et des CTM. En conclusion, le modèle lyonnais représente aujourd'hui un atout réel en matière de conduite de politiques publiques et il fonctionne globalement bien. Il demeure récent et des améliorations doivent être apportées. À ce titre, le rapport fournit des pistes intéressantes, qui ne heurteront pas les partenaires sur le territoire.

S'agissant de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, le travail effectué depuis le vote de la loi dite « 3DS » a été réel, mais pas très rapide. L'article même que la loi consacrait à la métropole explique ce retard. En effet, il apparaissait clairement que l'on ne pouvait pas réformer la métropole avec un amendement. De plus, il semblait compliqué de se faire comprendre de tous les acteurs du territoire, parce qu'on ne touchait qu'à une partie de l'organisation et que personne ne voyait apparaître de piste d'atterrissage pour cette loi. Je souhaitais alors que nous allions plus loin, ce qui n'a pas été possible.

Néanmoins, le travail a commencé en ce qui concerne la disparition des conseils de territoire, la répartition des compétences, la définition d'un intérêt métropolitain et l'étude de la réalité des flux financiers à l'intérieur de la métropole.

À ce titre, la chambre régionale des comptes a remis son premier rapport, qui a montré ce que tous les acteurs savaient : la métropole a été bâtie sur un socle mouvant, stable sur un point, la photo des flux financiers prise à l'époque, dans l'objectif d'assurer un certain équilibre grâce aux attributions de compensation (AC) et aux dotations de solidarité communautaire (DSC). Quand la photo a été prise pour savoir ce que chaque commune allait recevoir, chacune avait eu un an pour se préparer et la photo a été truquée.

En ce qui concerne le travail de répartition entre les AC et les DSC pour rééquilibrer la position de la ville de Marseille à l'intérieur de la métropole, il me semble qu'il existe deux options dont l'une prévoit de ne pas toucher aux AC et de créer des DSC qu'on ne sait pas comment financer. À cet égard, un amendement a été mis sur la table dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023, qui envisage la création d'une DSC d'environ 15 millions d'euros pour la première année, qui serait financée par la métropole. Elle prévoit ensuite près de 100 millions d'euros pour les deux

années suivantes, qui ne sont pas financés à ce stade. La proposition doit être signée par la métropole le 15 décembre, même si rien n'est encore joué.

Ensuite, je partage l'analyse qui a été faite au sujet de l'organisation future de la métropole. Nous pouvons fusionner ou ne pas fusionner la métropole et le département, ces deux possibilités devant être étudiées. Dans le cas d'une fusion, elle pourrait se faire sur le territoire actuel de la métropole, excluant le pays d'Arles et ses trois EPCI, ce qui m'apparaît comme la bonne solution.

Enfin, il faut rapidement se préoccuper de la question du scrutin, qu'il y ait fusion ou non. Les avis de tous les acteurs doivent être pris en compte dans un temps qui doit être marqué par un agenda clair et suivi. Un tel aiguillon semble nécessaire pour permettre à tous les acteurs de fonctionner malgré le passif existant dans ce territoire.

M. Stéphane Le Rudulier. – Mon propos portera uniquement sur la métropole d'Aix-Marseille-Provence. D'abord, je voudrais revenir sur les apports de la loi dite « 3DS ». S'agissant de la répartition des compétences et notamment de la « redescende » des compétences de proximité – je pense notamment à la voirie, à l'éclairage public ou aux bornes incendies –, elle a été grandement appréciée par les maires, notamment pour la souplesse qu'elle offrait. Des avancées ont eu lieu à cet égard.

Néanmoins, le point d'achoppement porte sur le volet financier et je suis en parfait désaccord avec Guy Benarroche sur ce sujet. En effet, les élus sont au travail depuis quelques mois, sur la prospective financière et sur la préparation d'un nouveau pacte fiscal et financier. Des réunions se tiennent toutes les semaines, trois groupes de travail réunissent les maires : le groupe établi autour du plan pluriannuel d'investissement « Ambition 2030 », le groupe relatif à la définition de l'intérêt métropolitain et un groupe purement financier, qui tente de trouver des marges de manœuvre pour combler le déficit structurel, notamment en ce qui concerne le volet mobilité. Rappelons en effet que le déficit du budget annexe des transports s'élève à 120 millions d'euros par an et devrait atteindre 200 millions d'euros par an à l'horizon de 2030, avec la mise en œuvre du plan « Marseille en Grand ». Suivre les recommandations du rapport de la chambre régionale des comptes, c'est-à-dire adopter la technique du rabot, reviendrait à mettre en péril plus de deux tiers des communes de la métropole.

Au sujet de la péréquation, sur les 92 communes de la métropole, 10 concentrent la richesse fiscale et financière. Il faudrait travailler exclusivement sur ces communes, qui représentent chacune des dizaines de millions d'euros d'AC quand elles comptent 30 000 ou 40 000 habitants. En effet, les AC par habitant sont de 180 euros à Marseille quand elles s'élèvent jusqu'à 3 800 euros dans certaines communes ! Cette péréquation doit se concentrer exclusivement sur ces communes pour lesquelles une baisse de quelques millions serait quasiment indolore.

En ce qui concerne la question fiscale, le dé plafonnement du versement mobilité dans la métropole représente un recours au regard du volume d'investissement prévu. Il s'agit d'un impôt fléché vers le budget annexe des transports et d'un véritable outil, au-delà de ce qui avait été envisagé, comme l'augmentation de la taxe foncière métropolitaine.

Avant de se lancer dans une réforme du périmètre, il faut d'abord stabiliser les choses en matière de répartition des compétences et de ressources financières ; il nous faudra au minimum douze mois pour y parvenir. La question d'une réforme ne pourra se poser qu'après. Quant aux trois EPCI de l'ouest du département, elles pourraient considérer d'un œil attentif le fait de rejoindre la métropole si elle devenait efficiente, notamment en matière de mobilité.

Enfin, au sujet de la déconcentration des services, les conseils de territoire ont été supprimés au 1^{er} juillet 2022, très rapidement après la promulgation de la loi dite « 3DS ». Cependant, pour l'heure, l'organisation déconcentrée des services métropolitains, qui rassemblent 7 000 agents, n'a pas encore pleinement abouti et leur fonctionnement n'est pas pleinement efficient.

M. Marc-Philippe Daubresse. - Je me permets d'intervenir modestement, car j'ai connu dans la métropole lilloise des problèmes similaires à ceux que rencontrent Lyon et Marseille. J'ai suivi tous les épisodes, depuis la loi dite « Chevènement » de 1999, qui relançait l'idée de l'élection au suffrage universel direct, jusqu'aux nouvelles créations institutionnelles. Tout le monde sait ici que l'histoire spécifique de la création de la métropole lyonnaise est due à Michel Mercier et Gérard Collomb. D'ailleurs, cette création semble déséquilibrée quand on l'observe de l'extérieur, entre une très grande métropole et un département atrophie.

Nous avons frôlé à Lille une crise totale du même type que celle qui est rencontrée aujourd'hui par Marseille et nous l'avons évitée grâce à deux éminents sénateurs, Pierre Mauroy et André Diligent. Ainsi, il y a vingt ans, s'opposaient à Lille « l'axe des émirats » et l'axe des villes en difficulté. On parlait de sécession, de réforme institutionnelle, de modification des AC et des DSC... Mais nous en sommes sortis et je donnerai ce conseil : chaque fois que l'on évoque une réforme institutionnelle révolutionnaire, on aboutit à un plus grand enlisement.

Aujourd'hui, c'est d'un pacte financier dont la métropole d'Aix-Marseille-Provence a besoin. Il faut d'abord éviter une catastrophe financière, comme l'a fait en son temps Pierre Mauroy. Ensuite, les questions institutionnelles cesseront de poser problème parce que les communes s'y retrouveront. Il ne faut surtout pas bouleverser les institutions et accentuer les contraintes pesant déjà sur les maires.

M. André Reichardt. – Ceux qui étaient déjà sénateurs et membres de la commission des lois lorsque ces métropoles ont été créées ne doivent pas s'étonner aujourd'hui des difficultés dont nous parlons. J'étais ici lorsque Gérard Collomb et Michel Mercier sont venus nous jouer leur pièce de théâtre, et je me souviendrai longtemps des cris d'alarme de Sophie Joissains en ce qui concerne la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Voilà ce qui se passe lorsqu'on ne fournit pas de travail préalable sérieux. Pensons-y à l'avenir !

Je me félicite néanmoins de l'évaluation de politique publique qu'a entreprise la mission et je souhaite que ce travail sérieux aboutisse.

Toutefois, comme l'a dit Éric Kerrouche, je pense que les mesures envisagées relèvent du palliatif. J'ai bien noté que des propositions étaient faites, particulièrement à Lyon, comme la clarification du mode de scrutin. Par ailleurs, je suis favorable à la circonscription unique ; il faut savoir ce qu'on veut. Malgré tout, je crains qu'il ne s'agisse que de corriger les choses et je ne crois pas que la CMM apportera la solution attendue. Je le dis en étant fort de mon expérience de maire d'une petite commune de la grande communauté urbaine de Strasbourg, devenue eurométropole.

Mme Valérie Boyer. – Ce rapport souligne bien la différence qui existe entre les métropoles de France, chacune ayant sa spécificité et son histoire. En ce qui concerne la métropole d'Aix-Marseille-Provence, nous avons beau déployer toute la souplesse possible, la métropole connaît une pénurie budgétaire et de grandes inégalités sur son territoire, qui ne sont pas compensées. Ces difficultés ne seront pas réglées par des mesures qui semblent surtout incitatives.

Aujourd'hui, il s'agit d'une métropole de projets et, parmi eux, celui de la mobilité pourrait peut-être fédérer les communes des Bouches-du-Rhône. Cependant, les différences sont immenses entre les villes et entre les habitants. De plus, la ville de Marseille concentre toutes les centralités du territoire, et même de la région, ce qui rend la tâche difficile. Néanmoins, je retiens de ce travail la recherche d'une stabilité, qui pourrait offrir une solution – sans oublier toutefois qu'aux difficultés juridiques, financières et fiscales, s'ajoute un manque de conception politique. Espérons que la stabilité et la perspective d'un projet en matière de mobilité permettront de sortir cette métropole de l'ornière.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – J'ai été rapporteur d'un texte sur le statut de Paris et l'aménagement métropolitain, à l'occasion duquel nous appelions à ne pas trop multiplier le nombre de métropoles. En effet, une métropole est définie par plusieurs critères, l'exercice est forcément complexe, pose des questions en matière de démocratie, d'économie, d'aménagement du territoire, et les décisions prises sont difficilement modélisables. À titre d'exemple, nous évoquons ce matin deux métropoles

dont l'une a un territoire six fois plus grand que l'autre ; il est difficile de tirer des conclusions qui soient valables pour les deux.

Par ailleurs, je rappelle qu'il s'agit ici d'une évaluation et que nous devons plus et mieux évaluer nos métropoles.

Pour répondre à André Reichardt et Éric Kerrouche, il est peut-être prématuré de parler de soins palliatifs dans la mesure où nous avons presque affaire à un nouveau-né... Cependant, je les rejoins sur le fait qu'il est difficile à ce stade de trouver des solutions qui ne soient pas clivantes. En ce qui concerne le mode de scrutin par exemple, nous avons offert plusieurs hypothèses pour aider à définir le modèle. Si nous considérons qu'il s'agit avant tout d'un modèle départemental, il devient possible de calquer le mode de scrutin correspondant. Ainsi, nous avons proposé la création de 75 cantons. Dans le cadre d'une solution intermédiaire, nous avons proposé la création de 31 cantons. Enfin, nous avons évoqué la circonscription unique. N'oublions pas que nous sommes confrontés à un problème de proximité et de lisibilité de l'action publique par les habitants de ces métropoles, qui sont habitués au modèle communal et se retrouvent face à un modèle nouveau et hybride.

Marc-Philippe Daubresse a raison et il s'agit de l'une des conclusions majeures que nous tirons du rapport sur Aix-Marseille-Provence : il faut d'abord conclure un pacte financier, sous l'égide de l'État. Cela compte plus encore après le lancement du plan « Marseille en Grand ».

Concernant la MDMPH, nous avons à présent affaire à deux collectivités. Par ailleurs, les présidents du département du Nouveau Rhône et de la métropole souhaitent qu'il y ait deux entités. Cependant, cela n'empêche pas que les choses se fassent dans de bonnes conditions, la volonté étant de poursuivre l'excellence du travail mené. Le Nouveau Rhône est aujourd'hui un département à part entière et il faut le prendre en compte, raison pour laquelle nous pensons nécessaire de le doter d'une préfecture.

En ce qui concerne le versement mobilité, il ne s'agit pas de compétences, mais de moyens ; tous les élus l'ont souligné. Certes, le versement mobilité échoit à la métropole, mais n'oublions pas que cette collectivité a besoin pour fonctionner des personnes venant de son *hinterland*. Aujourd'hui, comme le signalent le président de la région Auvergne-Rhône-Alpes et celui de la communauté d'agglomération Porte de l'Isère, la métropole de Lyon est en train de s'isoler des territoires environnants en matière de mobilité. N'oublions pas non plus que la région gère les trains express régionaux (TER). De plus, en Auvergne-Rhône-Alpes, presque toutes les intercommunalités ont transféré leur compétence mobilité à la région. Il faut donc prendre en compte cette situation et donner une partie des moyens à la région, pour qu'elle puisse organiser, avec

la métropole et d'autres autorités organisatrices, le fonctionnement des mobilités sur le territoire.

J'en viens à la question de la circonscription unique. Il ne s'agit pas d'opter pour un choix particulier, mais de faire état de trois possibilités, entre lesquelles il conviendra d'arbitrer dans un futur assez proche, pour permettre de répondre à la fois aux besoins de proximité des habitants et au mécontentement des maires, qui ont dénoncé que des projets métropolitains pouvaient voir le jour dans leur commune sans même qu'ils en soient informés. Ce sujet appellera des réflexions, mais il était prématuré pour nous d'aller plus loin.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Vos questions et interventions mettent en évidence ce qui représente un enseignement qui n'est pas nouveau, mais que nous redécouvrons toujours : l'évolution de l'organisation institutionnelle ne peut être une cavalcade effrénée et sans fin. Il faut stabiliser les situations pour garantir une bonne appropriation par les élus locaux et une mise en œuvre efficace pour nos concitoyens.

Dans le cas de ces deux métropoles, leur origine explique les constats que nous faisons. L'initiative de la métropole de Lyon a été portée ici par deux grands acteurs locaux. La proposition émanait d'une culture de coopération déjà existante et d'une vision qui offrait de propulser le territoire vers la réussite de son avenir. Elle reposait sur des atouts exemplaires, qui ont permis de créer une structure singulière, bien dans l'air du temps.

Mais il ne faut pas confondre mode et style. Suivre la mode en matière d'organisation institutionnelle n'est pas sans danger et peut conduire à commettre des erreurs. Le style serait de développer un projet adapté au territoire. À ce titre, une vraie question se pose au sujet de Marseille. En effet, après avoir analysé les atouts et difficultés du territoire, l'idée a germé de ce remède miracle – pour reprendre la métaphore médicale – : en utilisant l'outil métropolitain, on pourrait entraîner le territoire. Or l'outil ne fait pas la qualité du maçon. Cet ensemble, qui agrège des territoires aux cultures et aux dynamismes économiques très différents, n'a pas de tradition métropolitaine.

En revanche, Lyon est une création assez adaptée. Quant au mode de scrutin, il est éminemment démocratique car il s'effectue au suffrage universel direct. Cependant, il ne fonctionne pas bien et il faut donner de la visibilité à la métropole. La circonscription unique permettrait de développer et de mettre en œuvre de véritables programmes et projets métropolitains. De plus, grâce à la prime de scrutin majoritaire à 25 %, la gouvernance serait plus accessible aux communes et plus consensuelle. Dans les métropoles et les intercommunalités, les oppositions ne sont pas toujours politiques et peuvent se créer en fonction d'intérêts divers. La métropole est le lieu d'élaboration d'un projet de territoire.

Concernant Marseille, il s'agit encore pour les élus d'appriivoiser le modèle. Ce territoire grandit lentement, mais forcer la croissance ne donne pas toujours de bons résultats. Il convient de saluer le travail accompli depuis la loi dite « 3DS », avec notamment - évolution extraordinaire - la suppression des conseils de territoire.

Le pacte financier est un défi important, qui ne pourra être relevé sans un projet de territoire. Situation atypique : Marseille, la ville qui devrait tirer la métropole vers le haut, se retrouve aujourd'hui dans une situation difficile. Se posera bientôt la question de l'accompagnement de l'État qui, aujourd'hui, octroie des subventions, mais surtout des avances.

Ces deux « créations » sont nouvelles. Il convient de ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain - et donc, ne pas chercher à inventer autre chose au prétexte que cela ne fonctionne pas après quelques mois. Pour Lyon, des réglages sont nécessaires afin que les maires retrouvent leur place. Pour Marseille, la promesse du territoire est encore à construire, les élus avancent et les acteurs économiques poussent ; il est dans l'intérêt de tous que ce territoire prospère. Je ne suis pas pessimiste. Nos propositions n'ont pas pour objet de dire aux élus ce qu'ils doivent faire. Nous faisons des propositions à partir de constats, et les membres de la mission, dans leur grande diversité, sont unanimes pour saluer le travail accompli.

M. François-Noël Buffet, président. - La mission menée par nos deux rapporteurs intervient à un moment où les deux métropoles sont au début de leur vie, notamment celle de Lyon. Cette dernière n'a atteint sa plénitude que depuis l'élection au suffrage universel direct en 2020 ; elle est en place depuis 2015, mais, jusqu'en 2020, elle fonctionnait encore avec l'état d'esprit d'un EPCI. L'habitude du travail partagé entre les maires et la métropole a été prise depuis la création de la communauté urbaine en 1969, de surcroît sur un territoire urbain unique et avec une population importante. En 2020, l'élection au suffrage universel direct a entraîné un certain nombre de difficultés, notamment ce conflit de légitimités entre les maires et les élus de la métropole. Une évolution culturelle est à mener ; elle a encore besoin de temps.

Je rappelle que la mission est née d'une contestation d'un grand nombre de maires qui, sans en faire un sujet polémique, n'arrivaient pas à obtenir ce qu'ils souhaitaient. Les rapporteurs proposent des ajustements, nous sommes dans la gestion d'une croissance. Sur un territoire de 1,5 million d'habitants portant un budget de l'ordre de 4 milliards d'euros, on ne peut pas ne pas être dans un système démocratique, avec des élections au suffrage universel direct ; on lève des impôts, les enjeux sont importants.

Pour Marseille, la problématique est différente. Nous sommes dans le cadre d'un EPCI qui cherche encore à définir son projet métropolitain. L'histoire de ce territoire est riche et il ne faut pas non plus négliger le rôle de la deuxième ville de France. Il y a un besoin d'apaisement, tout en ayant

conscience de l'enjeu financier. Un travail est engagé et, s'il n'est pas conduit, ce territoire continuera de souffrir.

Ce sont deux situations différentes, avec des cultures politiques différentes, notamment dans l'appréhension du phénomène intercommunal. Mais nous restons convaincus, comme l'avait imaginé à l'époque le gouvernement du général de Gaulle, qu'il s'agit de deux grandes métropoles d'équilibre sur le plan national. Elles ont un rôle à jouer, au-delà d'elles-mêmes. Les évolutions ne se feront, à Lyon comme à Marseille, que si les élus se prennent en main.

Il conviendrait de reprendre nos travaux avant l'issue du mandat en 2026, afin de voir les évolutions et, le cas échéant, faire les ajustements nécessaires. L'enjeu est important, sachant que, dans ces territoires, les puissances économiques sont organisées de manière différente.

Pour la métropole de Lyon, les rapporteurs proposent d'intituler le rapport d'information : « Métropole de Lyon - communes : le pari d'un destin commun. » Cela traduit le fait que, en dépit des difficultés actuelles, il s'agit bien pour tout le monde de vivre ensemble.

Les recommandations sont adoptées.

La mission d'information adopte, à l'unanimité, le rapport d'information et en autorise la publication.

M. François-Noël Buffet, président. – Pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence, les rapporteurs proposent le titre suivant : « Métropole d'Aix-Marseille-Provence : une métropole à la croisée des chemins. ». Cela signifie que la métropole a des choix à effectuer dès maintenant.

Les recommandations sont adoptées.

La mission d'information adopte, à l'unanimité, le rapport d'information et en autorise la publication.

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

I. CONTRIBUTION DE M. GUY BENARROCHE, MEMBRE DE LA MISSION, SÉNATEUR DES BOUCHES-DU-RHÔNE (GROUPE ÉCOLOGISTE, SOLIDARITÉ ET TERRITOIRES)

Les travaux de la mission, les auditions, les déplacements ont permis de mettre en avant la structure unique que constitue la Métropole de Lyon (59 communes, 1 450 000 habitants). L'actualité rappelle aussi l'importance que la structure a prise pour des questions essentielles comme la gestion de la crise Covid ou bien encore les transports en commun (au travers de la présidence du SYTRAL).

Le budget et les pouvoirs dont dispose la Métropole de Lyon donnent une réelle possibilité d'action dans le choix des politiques publiques, pour lequel la légitimité du scrutin au suffrage universel direct est essentielle.

Les travaux de notre mission proposent des pistes de réflexion sur le régime électoral très utiles soulignant toutefois le nécessaire maintien du scrutin universel direct.

Ils notent également un alignement précisant l'alignement de la prime majoritaire avec celle ayant cours pour scrutin régional (soit 25%).

Je préciserais que cet alignement me paraît souhaitable et utile si la recommandation suivante est appliquée, c'est-à-dire uniquement en cas de passage à une circonscription unique.

Les compétences de la Métropole de Lyon, décrites dans le rapport, sont nombreuses, particulièrement depuis la fusion avec le département (comme les politiques d'inclusion, de prises en charge du handicap) et il me semble que l'organisation territorialisée de ces politiques grâce à la création d'une dizaine de directeurs de territoire afin de dialoguer avec les élus locaux, en est un bon exemple.

La proposition pour préserver pour les seules communes la clause de compétence générale

Le lien avec les communes se fait à plusieurs niveaux et trouvent tout leur sens au travers la conférence métropolitaine des maires (CMM) ou la conférence territoriale des maires (CTM).

Les propositions de ce rapport pour une meilleure efficacité de ces relations doivent être étudiées à l'aune d'un travail déjà très approfondi dans les faits. Des progrès peuvent certainement encore être faits mais des efforts pour une meilleure représentation a déjà été entamé (exemple : meilleure définition des CTM en lien avec les Maires) La représentativité des maires et des différents courants est une question centrale dont l'équilibre est parfois difficile à trouver, au regard du poids des différents courants politiques.

Un travail avec les CTM a été mené avec la mise en place de nombreuses réunions de travail afin d'étudier au mieux les besoins et équilibres des territoires.

Là encore, les travaux sont fructueux et les suggestions de la mission sur le développement des mobilités est une question centrale.

En conclusion, le modèle lyonnais est un atout pour mener des politiques publiques avec la légitimité apportée par le suffrage universel direct. Il fonctionne bien. Des améliorations sont toujours possibles et le rapport abonde de pistes de recherche. Comme pour la partie sur la métropole marseillaise, le rapport met en avant et respecte les spécificités de ce territoire. Il est important de rester le plus à l'écoute du territoire et ne pas envisager de légiférer trop vite, particulièrement sur un modèle si récent.

Nous resterons vigilants sur les discussions à venir sur le déploiement des mobilités et sur les questions de partage et répartition de compétences.

II. CONTRIBUTION DE MME CÉCILE CUKIERMAN, MEMBRE DE LA MISSION, SÉNATEUR DE LA LOIRE (GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN CITOYEN ET ÉCOLOGISTE)

De la volonté d'une réforme de l'organisation territoriale, à l'adoption de la loi MAPTAM et de la loi NOTRe, la Métropole de Lyon est le fruit d'un compromis imposé en son temps au territoire. Les premiers débats autour de sa création ont suscité de l'indignation et de l'incompréhension d'une partie des élus locaux.

Si l'objet de ce rapport n'est pas le retour en arrière, il est rendu dans une période où s'exprime un fort mécontentement des maires issus de toutes les sensibilités politiques, au sein de cette collectivité à statut spécifique. Au-delà des alternances politiques, il convient de tirer toutes les conséquences sur la mise en place de cette métropole et de son type de suffrage qui de fait exclut un certain nombre de maires ou même de représentants des communes, de par le scrutin de liste par territoires et par la loi sur le cumul des mandats. Ainsi il est impossible d'être élu municipal, communautaire et régional alors même que partout ailleurs la loi permet d'être élu communal, membre de son EPCI et d'être conseiller départemental ou régional. Alors même que l'objectif était de fusionner un EPCI et le département sur ce même périmètre, le mode de scrutin a cassé la dynamique intercommunale. Là où l'objectif prôné par ses défenseurs était de renforcer la démocratie locale, la représentation des communes - échelons de base de la démocratie locale - en ressort profondément affaiblie.

Les limites qui avaient été relevées avant sa création continuent d'être des sujets de crispation. Si nous soutenons la volonté d'apaisement et de projection vers l'avenir pour la métropole de Lyon, nous tenons à réaffirmer notre approche différente de sa construction institutionnelle.

I. Un problème politique et démocratique persistant

Le Conseil de la Métropole de Lyon ne permet pas une représentation réelle des communes et donc de la population qui compose la Métropole. Or les compétences déléguées à la Métropoles de Lyon ne sont pas minces, et chaque décision a des conséquences sur la gestion locale. Les maires n'ont qu'une voix consultative à travers les conseils de territoire. Cela pose problème puisque les principales compétences exercées par la Métropole sont des remontées de compétences historiquement communales.

Il serait donc judicieux que les maires puissent être acteurs des décisions métropolitaines et que cette collectivité soit plus un espace de coopération et d'avancement. Pour cela, la création d'une instance décisionnaire pour les maires et élus municipaux semble essentielle pour une meilleure transparence et une gouvernance utile à tous.

II. Des conséquences financières sur les collectivités environnantes

La métropole, par son statut de Département, doit porter la solidarité et s'assurer qu'une redistribution a bien lieu. Cependant, le mécanisme de péréquation qu'elle est censée mettre en œuvre semble limité. Pour qu'un équilibre existe entre la Métropole et les collectivités territoriales, la péréquation et la solidarité financière doivent être évidentes.

L'enjeu est de taille, dans un environnement où les quartiers politiques de la ville sont présents et que la pauvreté augmente.

PROGRAMME DU DÉPLACEMENT À LYON

Jeudi 31 mars 2022

Métropole de Lyon

- 10h00 Entretien avec **M. Bruno Bernard**, président de la métropole de Lyon.
- 11h00 Entretien avec **Mme Claire Peigné**, maire de Morancé et présidente de l'association des maires du Rhône.
- 12h15 Déjeuner de travail à l'invitation de **M. Bruno Bernard**, président de la métropole de Lyon, avec :
- **Mme Émeline Baume**, 1ère vice-présidente, déléguée à l'économie, à l'emploi, au commerce, au numérique et à la Commande publique,
 - **Mme Hélène Geoffroy**, vice-présidente à l'égalité des territoires,
 - **Mme Béatrice Vessiller**, vice-présidente chargée de l'urbanisme et du cadre de vie,
 - **M. Renaud Payre**, vice-président à l'habitat, au logement social et à la politique de la ville,
 - **M. Pascal Blanchard**, vice-président délégué à la santé, aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap,
 - **Mme Anne Jestin**, directrice générale des services de la Métropole de Lyon,
 - **Mme Delphine Prady**, directrice de cabinet adjointe du président de la Métropole de Lyon,
 - et **Mme Charlotte Pauron**, conseillère parlementaire et relations institutionnelles du président de la Métropole de Lyon.
- 14h00 Réunion avec les présidents des groupes politiques de la majorité du conseil de la métropole de Lyon :
- Groupe les écologistes*
M. Benjamin Badouard, co-président
Mme Vinciane Brunel-Vieira, co-présidente
Mme Patricia Gueguen, secrétaire générale
- Groupe socialistes, la gauche sociale et écologique et apparentés*
M. Jean-Michel Longueval, président
M. Quentin Fournet, collaborateur
- Groupe communiste et républicain*
M. Pierre-Alain Millet, président
Mme Gaelle Marginan, collaboratrice

Groupe Métropole insoumise résiliente et solidaire

M. Laurent Legendre, président

Groupe Métropole en commun

M. Mathieu Azcue, président

Mme Nathalie Perrin-Gilbert, conseillère métropolitaine

M. Jérôme Godard, collaborateur

.

16h00 Réunion avec les présidents des groupes politiques d'opposition du conseil de la métropole de Lyon :

Groupe rassemblement de la droite, du centre et de la société civile

M. Philippe Cochet, président

M. Alexandre Nanchi, secrétaire général

Groupe progressistes et républicains

M. Jean-Luc Da Passano, conseiller métropolitain

Groupe synergies Métropole

M. Marc Grivel, président

Mme Maryline Saint-Cyr, conseillère métropolitaine

M. Anthony Colomb, secrétaire général

Groupe inventer la Métropole de demain

M. Louis Pelaez, président

Mme Nicole Sibeud, conseillère métropolitaine

.

Vendredi 1er avril 2022

Préfecture du Rhône

09h30 Entretien avec **M. Pascal Mailhos**, préfet du Rhône et de la région Auvergne-Rhône-Alpes et **Mme Cécile Dindar**, préfète, secrétaire générale de la préfecture du Rhône.

10h30 Entretien avec **M. Grégory Doucet**, maire de Lyon.

11h30 Entretien avec **M. Bruno Bernard**, président de l'autorité organisatrice des mobilités (AOM) des territoires lyonnais.

14h00 Table ronde « Enjeux financiers » avec :

Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes

- **M. Bernard Lejeune**, président

- **M. Martin Launay**, président de la 2ème section

Direction régionale des finances publiques

- **M. Laurent de Jekhowsky**, directeur régional des finances publiques

- **M. Pierre Carré**, adjoint au directeur régional des finances publiques

15h30 Table ronde des chambres consulaires avec :

Chambre de commerce et d'industrie (CCI) Lyon Métropole

- **M. Philippe Valentin**, président

Chambre de Métiers et de l'Artisanat du Rhône (CMA)

- **M. Christophe Bernollin**, président

- **M. Frank Lebel**, directeur territorial

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

Parlementaires du Rhône

M. Étienne Blanc, sénateur du Rhône
M. Yves Blein, député du Rhône
Mme Blandine Brocard, députée du Rhône
Mme Anne Brugnera, députée du Rhône
M. Gilbert-Luc Devinaz, sénateur du Rhône
Mme Catherine Di Folco, sénateur du Rhône
M. Thomas Dossus, sénateur du Rhône
M. Bernard Fialaire, sénateur du Rhône
M. Thomas Gassilloud, député du Rhône
M. Cyrille Isaac-Sibille, député du Rhône
Mme Anissa Khedher, alors députée du Rhône
Mme Raymonde Poncet-Monge, sénatrice du Rhône
M. Thomas Rudigoz, député du Rhône

Maires des communes situées sur le territoire de la métropole de Lyon et non représentées dans le conseil de la métropole

M. Olivier Araujo, maire de Charly
M. Guy Barral, maire de Solaize
Mme Véronique Déchamps, maire de La Mulatière
Mme Béatrice Delorme, maire de Saint-Germain-au-Mont-d'Or
Mme Angélique Enderlin, maire de Cailloux-sur-Fontaines
M. Alain Germain, maire de Collonges-au-Mont-d'Or
Mme Valérie Giraud, maire de Genay
Mme Charlotte Grange, maire de Lissieu
M. Guillaume Malot, maire de Saint-Romain-au-Mont-d'Or
Mme Marie-Hélène Mathieu, maire de Saint-Didier-au-Mont-d'Or
M. Jérôme Moroge, maire de Pierre-Bénite
Mme Virginie Poulain, maire de Fontaines-Saint-Martin
M. Thierry Pouzol, maire de Fontaines-sur-Saône

M. Gilbert Suchet, maire de Montanay

M. Patrick Véron, maire de Couzon-au-Mont-d'Or

M. Julien Vuillemard, maire de Vernaison

Mairie de Villeurbanne

M. Cédric Van Styvendael, maire

Pôle métropolitain

M. Jean Papadopulo, président et président de la communauté d'agglomération Porte de l'Isère

Conseil départemental du Rhône

M. Christophe Guilloteau, président

M. Jean-Marie Martino, directeur général des services

Conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes

M. Laurent Wauquiez, président

Personnalités qualifiées

M. Gérard Collomb, ancien ministre, ancien sénateur, ancien maire de Lyon

M. Michel Mercier, ancien ministre, ancien sénateur, ancien président du conseil général du Rhône

M. Jean-François Carencu, ancien préfet du Rhône, alors président de la commission de régulation de l'énergie (CRE) accompagné d'Olivia Fitzinger, directrice de la communication et des relations institutionnelles

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

M. Stanislas Bourron, directeur général

Mme Karine Delamarche, sous-directrice des compétences et des institutions locales

M. Benoit Chapuis, adjoint au chef du bureau des structures territoriales

Mme Mathilde Cisowski, rédacteur au sein du bureau des structures territoriales

**Direction de la modernisation et de l'administration territoriale
(DMAT)**

M. Marc Tschiggfrey, adjoint au directeur

M. Sébastien Audebert, chef du bureau des élections et des études politiques

Professeurs de droit

M. Vincent Aubelle, professeur associé en droit public, École d'urbanisme de Paris, Université Gustave Eiffel

M. Christophe Chabrot, maître de conférences, Université Lumière Lyon 2

Mme Martine Long, maître de conférences, Université d'Angers

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Mme Géraldine Chavrier, professeur de droit, Université Paris I

Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)