



...le rapport d'information

SUR LA MÉTROPOLE DE LYON

« MÉTROPOLE DE LYON – COMMUNES : LE PARI D'UN DESTIN COMMUN »

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.

1. 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 « Ballardur », 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.

Territoires du Nouveau Rhône et de la Métropole de Lyon



Source : métropole de Lyon

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.

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**.

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.

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.**

2. 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.

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.**

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>).

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 collèges 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.

3. 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.

POUR EN SAVOIR +

- Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, rapport d'observations définitives, Métropole de Lyon (enquête nationale portant sur la mise en place des métropoles), mai 2020.
- Chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, rapport d'observations définitives, Département du Rhône, juillet 2020.
- Commission des finances du Sénat, La métropole de Lyon : une affaire d'hommes et de circonstances, rapport d'information n° 442 (2018-2019) de Claude Raynal et Charles Guéné, avril 2019.



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Mathieu Darnaud

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
de l'Ardèche



Françoise Gatel

Rapporteur

Sénateur
(Union Centriste)
d'Ille-et-Vilaine

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Pour en savoir plus :

<https://www.senat.fr/rap/r22-190/r22-190.html>

LISTE DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

PRENDRE ACTE DU CARACTÈRE SPÉCIFIQUE DE LA COLLECTIVITÉ	
1	Adapter le régime électoral aux spécificités de la collectivité
	Dissocier les élections métropolitaines des élections municipales en les alignant sur le calendrier des élections départementales
	Aligner la prime majoritaire sur celle ayant cours pour le scrutin régional
	Envisager le passage à une circonscription unique
	Favoriser l'identification par les citoyens des conseillers métropolitains
2	Préserver pour les seules communes la clause de compétence générale
RÉÉQUILIBRER LES RAPPORTS ENTRE MÉTROPOLE ET COMMUNES POUR UNE ACTION PLUS EFFICACE EN PROXIMITÉ	
3	Renforcer les conférences territoriales des maires en modifiant leur périmètre et renforçant leurs prérogatives et leurs moyens
	Poursuivre, avec l'accord exprès des communes concernées, l'alignement de la carte des conférences territoriales des maires sur celui des circonscriptions électorales
	Assurer une meilleure prise en compte des avis des conférences territoriales des maires par le conseil métropolitain
	Repositionner les conférences territoriales des maires comme acteurs déconcentrés des politiques conduites par la métropole
4	Renforcer le poids de la conférence métropolitaine des maires
	Promouvoir le rôle de la conférence métropolitaine des maires sur tout sujet ayant un effet, même indirect, sur les compétences communales
	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
5	Mieux associer les maires à l'élaboration du pacte de cohérence métropolitain
	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 »
	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
	Consacrer le comité de suivi de l'application du pacte métropolitain composé de représentants des conférences territoriales des maires

6	Favoriser la pleine appropriation par la métropole et les communes situées sur son territoire des outils existants de partage de compétences
	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
	Mieux circonscrire, par des mesures réglementaires, la notion « d'équipement métropolitain »
7	Garantir l'exercice conjoint, lorsque nécessaire, des maires et du président de la métropole à l'exercice de pouvoirs de police métropolitains
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
	Assouplir la possibilité ouverte aux communes de sortir de la métropole par la création d'une procédure ad hoc
	Favoriser la création de communes nouvelles sur le périmètre de la métropole de Lyon
POUR UNE MÉTROPOLE SOUCIEUSE D'UN DÉVELOPPEMENT ÉQUILIBRÉ DU TERRITOIRE RÉGIONAL	
9	Parachever la séparation de la Métropole de Lyon et du Nouveau Rhône
	Scinder la MDMPH en deux maisons des personnes handicapées distinctes
	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
10	Donner corps à l'objectif métropolitain de concourir à un développement équilibré du territoire régional
	Renforcer les outils institutionnels et financiers de coopération avec les intercommunalités voisines de la métropole
	Mettre en œuvre les moyens organisationnels et financiers pour assurer le développement équilibré à l'échelle régionale des mobilités