



HAL
open science

La Métropole de Lyon

Christophe Chabrot

► **To cite this version:**

Christophe Chabrot. La Métropole de Lyon. Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation, 2017.
halshs-02406804

HAL Id: halshs-02406804

<https://shs.hal.science/halshs-02406804v1>

Submitted on 12 Dec 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation,

N. Kada (et alii), ed. Berger-Levrault, février 2017, p.692-698

<https://boutique.berger-levrault.fr/ouvrages/administration/administration/dictionnaire-encyclopedique-de-la-decentralisation.html>

Notice *La Métropole de Lyon*

*Par Christophe CHABROT, faculté de Droit de l'université Lumière-Lyon 2
centre de recherches Droits, Contrats, Territoires (DCT, EA 4573)
e-mail : christophe.chabrot@univ-lyon2.fr*

Le Grand Lyon est l'appellation usuelle de l'actuelle Métropole de Lyon, anciennement communauté urbaine. Sa particularité est de ne pas être un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ni une commune ou un département, mais une collectivité territoriale à statut particulier, au sens de l'article 72 alinéa 1 de la Constitution.

La région lyonnaise a longtemps connu 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 ». La coopération intercommunale y est alors historiquement faible, voire imposée par l'Etat comme en matière de transport en 1942. Après le rejet de création d'un district en 1959, un syndicat intercommunal à vocation multiple a vu le jour en 1962 sur pression du préfet, avant d'être transformé en communauté urbaine par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966, le département du Rhône voyant ses frontières modifiées pour intégrer les 55 communes du nouvel établissement. Instituée au 1^{er} janvier 1969, elle prend le nom de COURLY en 1971 (COMMunauté URbaine de LYon), puis devient le « Grand Lyon » en septembre 1991.

C'est sur une initiative locale que naîtra pourtant la Métropole de Lyon le 1^{er} janvier 2015, par entente du sénateur-maire de Lyon président du Grand Lyon et du président du conseil départemental du Rhône, inspirés par le rapport *Il est temps de décider* du Comité Balladur de mars 2009 dont la proposition 8 visait à créer par la loi des métropoles-collectivités territoriales, dont celle de Lyon. Leur projet, accepté par l'Exécutif national, sera adopté par la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, articles 26 à 39, et inscrit dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT) aux articles L.3611-1 à L.3665-2.

La métropole regroupe 59 communes pour une population d'1,3 million d'habitants, sur un périmètre fixé par la loi. Elle fusionne sur son territoire l'ancienne communauté urbaine de Lyon et le département du Rhône dont elle reprend les compétences et qui est dès lors redéfini dans ses frontières. Son organisation (I) et ses compétences (II) s'appuient sur des moyens financiers propres (III). Parfois pensée comme expérimentation locale des métropoles de demain, son identité très marquée par ses origines nécessite cependant d'être encore consolidée.

I – L'organisation de la métropole

La métropole de Lyon reprend l'essentiel des organes existant déjà au sein de la communauté urbaine du Grand Lyon. Ils sont décisionnels (**A**) ou consultatifs (**B**).

A) Les organes décisionnels

Collectivité territoriale, la métropole est dirigée par des organes élus. Il s'agit du conseil de la métropole et de sa commission permanente, ayant à leur tête un président et des vice-présidents.

Le **conseil de la métropole** est en fait pour la période 2015-2020 celui de la communauté urbaine élu en mars 2014 lors des élections municipales et prorogé par la loi pour éviter de nouvelles élections, ce qu'a accepté à titre exceptionnel le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2013-687 DC du 23 janvier 2014, considérant 74, pour faciliter la mise en place de cette nouvelle collectivité. Cette étrange situation produit une sorte de tutelle inversée, le conseil de la métropole, collectivité territoriale, étant alors entièrement composé d'élus d'autres collectivités, les 165 élus municipaux représentant en tant que telles les communes membres de l'ancien établissement public de coopération.

A partir des prochaines élections métropolitaines, couplées avec les élections municipales de 2020, les 150 futurs conseillers métropolitains seront élus pour 6 ans au scrutin majoritaire de liste à deux tours dans le cadre de 14 nouvelles circonscriptions servant à désigner chacune de 7 à 17 élus (ordonnance n°2014-1539 du 19 décembre 2014 modifiée par la loi de ratification n°2015-816 du 6 juillet 2015). Pour assurer la stabilité des institutions décisionnelles, la moitié des sièges de chaque circonscription sera accordée à la liste arrivée en tête, les autres sièges étant répartis entre toutes les listes ayant obtenu plus de 5% des suffrages, à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne (ne se présentent au second tour que les listes ayant obtenu plus de 10% des voix).

Les communes de la métropole ne seront donc plus représentées en tant que telles mais intégrées dans des circonscriptions qui les dépassent, et les conseillers métropolitains pourront enfin disposer d'une légitimité propre plus conforme au statut de cette collectivité.

Le Conseil de la métropole règle par ses délibérations les affaires de la métropole (art. L3642-1 CGCT). Il élit son **président** à la majorité absolue de ses membres (majorité relative au troisième tour), sachant que pour la période 2015-2020 c'est le président de la communauté urbaine élu le 16 avril 2014, le sénateur-maire de Lyon, qui est prorogé comme président de la métropole par la loi, les règles de non-cumul des mandats étant elles aussi repoussées aux prochaines élections. Chef de l'exécutif et des services métropolitains, ce président dispose de pouvoirs de police spéciale notamment en matière d'assainissement, de stationnement des résidences des gens du voyage, de circulation sauf exception -les maires conservant la police du stationnement- ou en matière d'urbanisme et de défense contre l'incendie. Il anime et coordonne les actions de prévention de la délinquance sous réserve des compétences des maires.

Il est entouré de 25 **vice-présidents**, le maximum autorisé par la loi. Les vice-présidents actuels ont été élus en avril 2014 au scrutin uninominal majoritaire à trois tours, prorogés par la loi comme vice-présidents de la métropole au 1^{er} janvier 2015. Ils font alors tous partie de l'alliance nouée autour du président en 2014. A partir de 2020, ils seront désignés par le conseil au scrutin de liste majoritaire, confortant ainsi l'unité de l'Exécutif au détriment peut-être de sa représentativité.

Le président et vice-présidents forment une **commission permanente** composée en outre de 24 conseillers métropolitains élus en janvier 2015 par le conseil au scrutin uninominal majoritaire à trois tours. Cette commission de 50 membres représente donc presque le tiers du conseil de la métropole mais n'en est toutefois pas représentative du fait de son mode de désignation. Elle peut recevoir pourtant délégation de pouvoirs du conseil pour décider en son nom sur de nombreux sujets, hors compétences budgétaires. Renforçant le fait majoritaire autour du président, elle siège de plus pour l'essentiel à huis-clos, ce qui obscurcit encore le fonctionnement démocratique de la métropole.

B) Les organes consultatifs

Ces organes consultatifs sont issus de la pratique développée par la communauté urbaine afin de faire lien avec les échelons inférieurs ou les acteurs socio-économiques du territoire.

Le **conseil de développement** est l'organe de représentation de cette société dite civile. Créé du temps de la communauté urbaine en février 2001, et traditionnellement rattaché à un EPCI à fiscalité propre, il se retrouve de façon originale et non prévue par la loi dans l'organigramme de la métropole de Lyon qui l'a institué en mai 2015. Composé de 200 membres nommés pour 3 ans et issus de 6 collèges, il délibère sur les questions que lui confie le conseil de la métropole ou son président, ou dont il se saisit lui-même, produisant rapports et avis simples sur les politiques du territoire.

A titre consultatif, est également créée par la loi comme dans les autres métropoles-EPCI une **conférence métropolitaine des maires** (CGCT, art.3633-2), instance regroupant tous les chefs des exécutifs municipaux de la métropole. Cette assemblée a été jugée nécessaire à Lyon pour maintenir ce lien entre élus et la synergie horizontale et verticale entre les deux niveaux d'action politique. Elle est présidée par le président du conseil de la métropole, et débat de tout sujet d'intérêt métropolitain. Surtout, elle élabore le Pacte de cohérence métropolitain qui sera adopté par le conseil de la métropole et qui organise l'articulation des compétences entre la métropole et les communes.

Au niveau local, se trouvent les **conférences territoriales des maires** (CGCT, art.L.3633-1). Ces conférences déjà instituées par la communauté urbaine réunissent les maires des communes situées dans les 9 espaces cohérents identifiés par le conseil, les « bassins de vie », qui servent d'échelon de proximité pour l'élaboration et la mise en œuvre géographique des grandes politiques de la métropole (PLU, SCOT). Ces conférences sont une instance de dialogue, de réflexion, de consultation, de coordination des actions métropolitaines et communales, voire d'expérimentation. Elles sont dirigées par un maire-président et un vice-président élus en leur sein et non plus désignés par l'échelon supérieur. Elles se réunissent régulièrement, en présence d'un **coordinateur territorial** non prévu par la loi mais nommé par le conseil, assurant le lien avec le niveau métropolitain. D'autres conférences de maires spécifiques peuvent être réunies ponctuellement. Une **conférence des présidents de conférences territoriales des maires** est également prévue par le Pacte de cohérence métropolitain, réunie à l'initiative du président du conseil de la métropole.

II – Les compétences de la métropole de Lyon

La métropole ne dispose pas de la clause générale de compétence désormais réservée aux seules communes. Elle est néanmoins dotée de nombreuses compétences attribuées par la loi ou issues de conventions (**A**), qu'elle peut gérer elle-même ou en déléguer l'exécution (**B**), afin de créer

un « espace de solidarité pour élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, sportif, culturel et social de son territoire, afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion » (art.L.3611-2 CGCT).

A) L'étendue des compétences de la métropole

Sans avoir à définir un « intérêt métropolitain » spécifique à l'instar des métropoles-EPCI, la métropole de Lyon dispose de compétences fixées par la loi (1) ou déléguées (2).

1) Les compétences légales

La Métropole reprend d'office les compétences qu'exerçait la communauté urbaine qu'elle remplace ainsi que celles que la loi lui attribue en lieu et place des communes en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel, de politique locale de l'habitat et de la ville, de gestion des services d'intérêt collectif et de protection de l'environnement et du cadre de vie (CGCT, art.L.3641-1). La métropole, et notamment son président, est également compétente en matière de police et de prévention de la délinquance, pouvant décider avec l'accord des communes concernées l'installation de dispositifs de vidéo-surveillance (CGCT, art.L.3642-4) et la mise en place d'un conseil métropolitain de sécurité et de prévention de la délinquance (CGCT, art.L.3642-5).

Dans le cadre de ces compétences, la métropole est substituée de plein droit aux communes et EPCI se trouvant sur son territoire, ou aux communes membres d'EPCI lorsque leur territoire déborde celui de la métropole, par exemple en matière de gestion des espaces humides et aquatiques (CGCT, art.L.3641-8).

Des départements (CGCT, art.L.3641-2), elle reprend toutes les politiques sociales comme la protection des personnes fragiles (personnes âgées, handicapées, maternité et enfance) et de la jeunesse, ou les actions en faveur de l'emploi et de l'insertion avec notamment la charge du RSA. En la matière, cette compétence est mise en rapport avec ses propres activités économiques et ses réseaux partenaires pour améliorer l'offre d'insertion et de formation dans le cadre d'un Plan métropolitain d'insertion pour l'emploi. Les compétences reçues du département concernent également la culture (Musée des Confluences, festival Nuits de Fourvière), l'éducation (collèges), l'agriculture et le tourisme. La Métropole devient également gestionnaire de la ligne de tramway rapide Rhône-Express créée par le département du Rhône pour relier Lyon et l'aéroport Saint-Exupéry. Autorité organisatrice de mobilité, elle deviendra propriétaire de cette ligne à l'expiration de la concession trentenaire signée en 2007 au consortium qui exploite actuellement la ligne. Plus généralement, elle exerce toutes les compétences que la loi attribue au département (CGCT, art.L.3641-2).

Le transfert de compétences du département à la métropole est en général entier et exclusif. Certaines activités se réalisent toutefois sur le territoire des deux collectivités et s'exercent alors sous une double tutelle, comme pour le *service départemental-métropolitain d'incendie et de secours* (CGCT, art.L.1424-69) ou le *service d'archives départementales et métropolitaines*, et pour plusieurs instances dans le domaine social (*Association départementale-métropolitaine d'information sur le logement*, *Maison départementale-métropolitaine des personnes handicapées*, *Conseil départemental-métropolitain de la citoyenneté et de l'autonomie* et autre *Conseil de famille départemental-métropolitain* des pupilles de l'Etat ou *Commission consultative paritaire départementale* compétente pour l'agrément d'assistantes maternelles).

La métropole de Lyon est enfin intégrée dans la *Commission départementale-métropolitaine de la coopération intercommunale* du Rhône (CGCT, art.L.5211-43), où elle dispose de 5% de représentants propres.

2) *Les compétences déléguées*

La Métropole de Lyon peut également recevoir des compétences déléguées de la part de l'Etat et de la région. Cette solution se distingue d'un véritable transfert par son aspect volontaire et limité, qui permet de chercher la meilleure efficacité en cas d'espèce. Ces délégations font l'objet d'une convention renouvelable de six ans (CGCT, art.L.1111-8 et L.1111-8-1) qui règle le détail de la gestion de ces nouvelles compétences qui se fait « au nom et pour le compte » de l'autorité délégante.

Comme pour les autres métropoles-EPCI, l'Etat et l'Agence nationale de l'Habitat peuvent déléguer à la métropole de Lyon et à son président (CGCT, art.L.3641-5) de nombreuses compétences relatives à l'aide à la pierre et au logement (locatif ou d'accession à la propriété, social ou non). La délégation actuelle signée en 2015 fait suite à celle de 2006 renouvelée en 2009. Ces délégations s'accompagnent d'un mécanisme d'évaluation au bout de trois ans, et peuvent être dénoncées ou modifiées le cas échéant à la demande de l'une ou l'autre partie.

D'une manière générale, la métropole peut demander à l'Etat la délégation de toute compétence la concernant sur la base de l'article L.1111-8-1, et dans le cadre des harmonisations discutées en conférence territoriale de l'action publique. L'Etat peut également transférer à la demande de la métropole à titre gratuit la gestion des grands équipements et infrastructures, pouvant même se situer en dehors de son périmètre (CGCT, art.L.3641-7). La délégation est autorisée par décret et mise en œuvre par une convention.

La région peut également déléguer certaines de ses compétences (CGCT, art.L.3641-4). Ces délégations peuvent être générales, adoptées sur la base de l'article L.1111-8 du CGCT et par une convention signée entre les deux parties fixant les objectifs, les moyens et les modalités du contrôle régional. Elles peuvent aussi être prévues plus précisément par la loi, en matière de gestion des lycées ou d'aide au développement économique et social (CGCT, art.L.4211-1). Cela concerne notamment la réalisation d'équipements collectifs régionaux sur son territoire, et les interventions économiques et financières d'intérêt régional et de soutien aux entreprises (ex : CGCT, art.L.4253-1, art.L.1511-2 I°). Ces aides métropolitaines devront respecter les principes établis par le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

La métropole peut également être liée par une convention à la région dans les domaines pour lesquels celle-ci est réputée chef de file (CGCT, art.L.1111-9-1), en matière de développement économique, d'aménagement du territoire, de protection de la biodiversité et de la qualité de l'environnement, ou de soutien à l'innovation, à la recherche et à l'internationalisation des entreprises.

La métropole de Lyon est enfin associée de plein droit à l'élaboration, révision et modification des documents de planification économique et d'aménagement du territoire régional, qu'elle doit respecter en tout état de cause (CGCT, art.L.4251-17) et dont la liste est fixée par un décret en Conseil d'Etat, dès lors que ces documents affectent son territoire et ses compétences, comme le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (CGCT, art.L.4251-1), et surtout le contrat de plan Etat-région (CGCT, art.L.3641-6).

B) L'exercice des compétences de la métropole

La métropole de Lyon s'appuie sur l'administration de la communauté urbaine qu'elle remplace et sur le personnel issu du département du Rhône pour assurer par elle-même ses compétences (1), qu'elle peut également déléguer par convention (2).

1) Les moyens de la métropole

La métropole peut assumer par elle-même les compétences historiquement dévolues à la communauté urbaine en utilisant son administration de 4.800 agents qui lui a été transférée de plein droit (CGCT, art.L.3651-3 I). Celle-ci est complétée par le personnel du conseil départemental du Rhône, des communes ou de l'Etat relevant des services désormais assumés par la métropole, et qui sont transférés ou mis à sa disposition selon une convention signée entre les deux parties (CGCT, art.L.3651-3 II, III et IV et L.5211-4-1). La métropole gère ainsi aujourd'hui plus de 8.700 agents.

Les biens mobiliers et immobiliers affectés à l'exercice d'une compétence de la métropole ont pareillement été transférés de plein droit par la communauté urbaine, ou mis à disposition par les communes ou le département puis transférés en pleine propriété dans l'année suivante. Ces transferts ont été réalisés à titre gratuit, la métropole de Lyon étant substituée de plein droit à l'ancien propriétaire dans l'ensemble de ses droits et obligations (CGCT, art.L.3651-1 et L.1321-4). C'est le cas des 330 km de routes départementales et infrastructures routières y afférant, des terrains acquis, et des 492 bâtiments gérés jusque-là par le département du Rhône pour les missions désormais dévolues à la métropole (Maisons du Rhône, collèges, sites administratifs centraux ou spécifiques, l'Hôtel du département historique restant la propriété du Conseil départemental tant que celui-ci siège à Lyon). Lorsque la métropole est substituée dans le cadre de ses compétences aux syndicats dont le périmètre est inclus dans le sien, elle reçoit pareillement transfert des biens et droits nécessaires à l'exercice de ces compétences, ainsi que du personnel afférant (CGCT, art.L.3641-8).

2) Les délégations dans la métropole

L'exercice des compétences locales implique collectivement la métropole et les communes ou établissements situés sur son territoire, comme le précise le Pacte de cohérence métropolitain. Ce Pacte a été élaboré par les communes, notamment par leurs maires réunis en conférences territoriales et métropolitaines, puis adopté par le conseil de la métropole en décembre 2015. Il pose les principes directeurs du fonctionnement de la métropole dans son rapport au territoire et aux communes qu'elle regroupe. Reconnaisant la subsidiarité comme référence, il prévoit les procédés de rencontre entre les niveaux communaux et métropolitains à travers deux modalités : la délégation de compétence et l'exercice articulé des compétences.

* La délégation de compétence est envisagée aux articles L.3633-4 et L.3641-3 du CGCT complétant le principe général de l'article L.1111-8, et précisée par le Pacte de cohérence métropolitain. Concernant des domaines impliquant plusieurs autorités, elle est à double sens : de la métropole vers les communes et des communes vers la métropole. Par elle, et pour simplifier la prise de décision, une des collectivités confie à l'autre la réalisation d'une compétence qu'elle possède initialement et dont elle reste responsable, l'autorité délégataire agissant « au nom et pour le compte » de l'autorité délégante. Elle peut se faire par un acte unilatéral, ou par une convention qui fixe les objectifs visés, le cadre exact de la délégation des pouvoirs et des modalités de participation mutuelle à la réalisation du service, et les formes du

contrôle des actes adoptés ou de l'évaluation des résultats. Les conventions sont signées pour un maximum de six ans renouvelables. Elles ont pour but de rationaliser la mise en œuvre des services publics sur le territoire par la recherche du niveau décisionnel le plus judicieux, communal, métropolitain, par bassins de vie ou s'appuyant sur les syndicats intercommunaux existant au sein de la métropole, éventuellement après expérimentation temporaire.

Le Pacte de cohérence prévoit des délégations dans plusieurs domaines clairement identifiés (point 3.2). Celles des communes vers la métropole concernent l'accueil et l'accompagnement de la demande sociale, ou le nettoyage des espaces publics concernant plusieurs propriétaires publics. Celles de la métropole vers les communes sont envisagées en matière de nettoyage des espaces publics de proximité. Cette liste n'est toutefois ni exhaustive ni limitative. Les délégations peuvent également concerner la gestion d'un équipement sportif ou culturel relevant des compétences de la métropole.

* D'autres domaines de compétences convergentes peuvent faire l'objet selon le Pacte d'un « exercice articulé des compétences ». Cette expression recouvre toutes les modalités d'harmonisation des pouvoirs entre les différents partenaires. Cela peut aller du simple échange d'information à la coordination des interventions voire à la mutualisation des services, à l'utilisation des mêmes outils informatiques, etc. La métropole peut par exemple aider les services funéraires municipaux à mieux gérer leurs cimetières avec les logiciels utilisés par les deux cimetières métropolitains, pour en repousser notamment la construction d'un nouveau.

L'exercice articulé des compétences peut également se faire entre communes, pour coordonner leurs propres activités ou les mutualiser, en élaborant des projets communs et complémentaires et non pas concurrents. La Métropole peut ici jouer le rôle de coordonnateur ou d'incitateur, apportant son expérience à des communes qui conservent la compétence et la décision finale. L'harmonisation des cantines municipales en est un exemple.

Le Pacte de cohérence liste une quinzaine de domaines donnant lieu à cette articulation : action sociale pour l'enfance, les personnes handicapées ou âgées, lutte contre le décrochage scolaire, maintien des commerces de proximité, développement économique ou urbain, insertion, politiques de la ville, nettoyage, déchetteries, équipements sportifs, etc. Ces matières peuvent donner lieu à convention ou à création d'une instance permanente, ou juste conduire à des réunions de travail, des échanges d'expérience, des procédures communes, des manifestations ponctuelles ou régulières entre les partenaires.

IV – Les finances de la métropole

La création de la métropole de Lyon au 1^{er} janvier 2015 a donné lieu en matière financière à une ordonnance spécifique n°2014-1335 du 6 novembre 2014, ratifiée par la loi n°2015-381 du 3 avril 2015.

Le budget de fonctionnement de la métropole est en 2016 de 2,5 milliards d'euros, le double de l'ancienne communauté urbaine, du fait des ajouts issus du département du Rhône. Le budget investissement est pour sa part de 682 millions d'euros en 2016. Le premier budget élaboré en 2015 s'est appuyé sur les travaux de la commission locale d'évaluation des charges et des ressources transférées prévue par la loi (CGCT, art.L.3662-3) visant à clarifier le partage financier des actifs et passifs entre la métropole et le département qui lui transfère son patrimoine et ses compétences. Le contexte de la baisse globale des dotations de l'Etat et du

relèvement des taux des prêts dits « toxiques » du département pèse particulièrement sur les recettes (A) et les dépenses (B) de cette métropole.

A) Les recettes de la métropole

La métropole perçoit des ressources fiscales, des subventions et diverses recettes, ventilées classiquement dans le budget en section de fonctionnement et en section d'investissement. Les recettes de ce budget correspondent environ pour moitié aux recettes de l'ancienne communauté urbaine et pour moitié à celles provenant du département.

Les ressources fiscales représentent plus de 75% du budget en 2016 (1,7 milliard d'euros sur 2,5). Elles proviennent de la fiscalité des ménages (400 millions d'euros, soit près de 16% des recettes de fonctionnement), des entreprises (751 millions, soit près de 30% des recettes), de taxes locales diverses (593 millions) et de droits de mutations, par ailleurs en hausse sur le territoire (250 millions). Ces recettes sont reversées mensuellement à la métropole par les services fiscaux de l'Etat (CGCT, art.L.3662-2).

Les dotations de l'Etat (DGF notamment) sont pour leur part en forte baisse. Elles se montaient à 615 millions d'euros en 2015, mais la dotation globale de fonctionnement diminue de 72 millions d'euros en 2015, de 125 millions en 2016 puis de 175 millions par an jusqu'en 2020, soit un manque à gagner pour les dotations cumulées de l'Etat de près d'1,2 milliard d'euros sur le mandat. La métropole a alors augmenté en 2015 de 5% en moyenne les taux de la taxe d'habitation et de la taxe foncière des entreprises pour compenser ces pertes. Les autres recettes de gestion de la métropole se montent à 250 millions d'euros.

B) Les dépenses de la métropole

Les dépenses de fonctionnement de 2,5 milliards d'euros ont connu une importante évolution structurelle du fait des nouvelles missions confiées à la métropole, notamment dans le domaine du social hérité du département et qui est devenu le principal poste des dépenses. Il représente en effet près de 30% du budget fonctionnement (705 millions d'euros, dont 41% pour le logement des personnes âgées en EPHAD, 33% pour le financement du RSA, et 15% pour l'APA).

Le deuxième poste de dépense de fonctionnement réside dans les subventions et participations de la métropole (420 millions d'euros, soit 20% du budget). La métropole reverse en effet aux communes près de 10% de son budget sous une forme ou une autre, et finance le SYTRAL (syndicat mixte chargé des transports en commun) et le service d'incendie et de secours, respectivement à hauteur de 144 et 113 millions d'euros. D'autres subventions concernent les manifestations culturelles (Nuits de Fourvière, Musée des Confluences) ou les services de transports (Rhône Express) engagés par le Département. Les dépenses de personnel (environ 400 millions d'euros) sont gérées de façon à limiter toute hausse, les charges générales (un peu plus de 300 millions d'euros, soit près de 15% du total) étant même orientées à la baisse, comme la plupart des autres subventions non structurelles. La Métropole de Lyon versera par ailleurs 8 millions d'euros par an au titre de la solidarité entre les territoires au Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Après évaluation contradictoire des recettes et charges liées aux transferts, une compensation annuelle de 75 millions d'euros est versée par la métropole au département, avec éventuelle réévaluation en 2017.

Le remboursement de la dette pour investissement a été alourdi par la récupération des emprunts dits toxiques contractés par le Département et indexés sur le franc suisse, dont l'envolée produit des taux d'intérêts pouvant aller jusqu'à 24%. Représentant près de 10% de la dette de la métropole (140 millions d'euros), ils font l'objet d'une renégociation avec la CAFFIL (Caisse Française de Financement Local) qui succède à Dexia, la banque qui a proposé ces prêts.

Le budget investissement, en baisse de 150 millions en 2016 par rapport à 2015, représente environ 682 millions d'euros en 2016 pour la seule métropole, dont 430 millions pour équipement notamment dans le cadre du plan de rénovation urbaine, et 190 millions de dépenses financières (gestion de la dette, cautionnements, aides). Le budget évalué par le programme pluriannuel d'investissement (PPI) se monte à 3,5 milliards sur les six ans du mandat, auxquels il faut ajouter 1,8 milliard des différents offices publics de l'habitat, 1 milliard d'investissement du SYTRAL, 600 millions de la ville de Lyon et autant des Hospices civils de Lyon qui gèrent une quinzaine de structures hospitalières et universitaires. En ce qui concerne le seul budget de la métropole, environ un tiers sera reversé aux communes au travers d'opérations d'investissement, un tiers sera affecté aux grands équipements métropolitains, le reste servant à financer l'entretien du patrimoine actuel, notamment à Lyon et Villeurbanne et dans les 77 collèges dont a hérité la métropole.

*
* *

L'originalité de la métropole de Lyon exige au final que soit résolue la question de son identité et du projet poursuivi. Encore parfois considérée comme un EPCI (CGCT, art. L.3611-4) tout en étant assimilée à un département (CGCT, art.L.3611-3, la métropole étant incluse dans la Troisième partie législative du Code relative au Département), son Pacte de cohérence indexe directement son fonctionnement aux communes situées sur son territoire alors que l'objectif final pourrait être de les fusionner en son sein pour la transformer en une grande collectivité urbaine unique. Mais le choix entre ces différentes options est sans doute propre à chaque contexte et situation territoriale. Il reste difficile d'établir un modèle unique lyonnais valant pour toutes les métropoles à venir.

Christophe Chabrot

Maître de conférences de Droit public
Université Lumière-Lyon 2
Faculté de Droit Julie-Victoire Daubié

christophe.chabrot@univ-lyon2.fr

INDEX :

Comité Balladur – Commission permanente – Communauté urbaine – Conférence métropolitaine des maires – Conférence territoriale des maires — Conseil de la métropole – Délégation de compétences – Département – Métropole – Pacte de cohérence métropolitain

BIBLIOGRAPHIE :

- CHABROT (C.), La Métropole de Lyon, nouvel espace de démocratie locale ?, in *Recomposition territoriale : la décentralisation entre enjeux et obstacles*, Actes du colloque du GRALE-CNRS-OMIJ-AdCF, Limoges 4 et 5 décembre 2015, ed. L'Harmattan, 2016
- DAUCE (S.), Les métropoles hors Ile-de-France à l'issue de la loi MAPTAM : compétences et organisation institutionnelle, *JCP A (Administrations et Collectivités territoriales)*, n°8, 24 février 2014, p.44-50
- DEGOFFE (M.), L'organisation des métropoles, *RFDA* n°3, 2014, p.481
- DOUENCE (J.-Cl.), Les métropoles, *RFDA* n°2, 2011, p.258
- FAURE (B.), Penser le changement ou changer le pansement ?, *AJDA* n°11 du 24 mars 2014, p.601
- FERREIRA (N.), Le temps des métropoles : une métropolisation à la carte pour quelle carte métropolitaine ?, *Revue Lamy des Collectivités territoriales*, n°90, mai 2013, p.63-66
- GOHIN (O.), La loi MAPAM du 27 janvier 2014 : un ajout régulier au mille-feuilles territorial, *JCP G Semaine juridique* (ed. générale), n°9, mars 2014, p.443-449
- JANICOT (L.), Les métropoles à statut particulier : le Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence, *AJDA* n°11, mars 2014, p.613-618
- KADA (N.), Métropoles : vers un droit (peu) commun ?, *AJDA*, n°11 du 24 mars 2014, p.619
- LE CHATELIER (G.), La Métropole de Lyon, *AJ Collectivités territoriales*, 2014-241, 28 mai 2014
- LUCHAIRE (Y.), La réforme territoriale issue des lois récentes, *Revue Générale des Collectivités Territoriales* (RGCT), n°56, mars 2015, p.3-42
- MARCOVICI (E.), Les rapports entre les métropoles et leur environnement institutionnel, in *Recomposition territoriale : la décentralisation entre enjeux et obstacles*, Actes du colloque du GRALE-CNRS-OMIJ-AdCF, Limoges 4 et 5 décembre 2015, ed. L'Harmattan, 2016
- SCHERRER (F.), Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine : de Lyon au Grand Lyon, *Revue de géographie de Lyon*, vol.70, n°2, 1995, p.105