



La Métropole de Lyon, 3 ans après...

Aspect financier

1 – Introduction - Rappel du contexte

Janvier 2015 : création de la Métropole de Lyon

Pour l'essentiel, il s'agit du transfert au Grand Lyon des compétences qu'exerçait auparavant le département du Rhône sur le territoire des 59 communes de la communauté urbaine, c'est à dire :

- l'action sociale, la petite enfance, les personnes âgées et handicapées, avec les allocations correspondantes (RSA, APA, APH) et la santé (PMI)
- la sécurité (pompiers)
- les collèges
- la voirie départementale (il restait peu de choses sur le Grand Lyon fin 2014)
- les transports publics de voyageurs, routiers et ferroviaires (gestion Sytral et Rhônexpress)
- des engagements dans la culture (musées, archives, spectacles, bibliothèques)

Cela s'est traduit par des transferts importants de moyens humains, matériels et financiers, qui ont fait l'objet d'une évaluation et d'ajustements dans le cadre de la commission locale d'évaluation des charges et ressources transférées (CLERCT) mise en place à cette occasion.

Un sujet d'autant plus délicat que le département du Rhône était fortement engagé sur des emprunts toxiques...(400 M€ notamment contractés pour financer le surcoût du musée des confluences)

Sur le plan institutionnel, c'est un vrai changement de la nature du Grand Lyon :

- transformé en collectivité territoriale de plein exercice,
- ayant même la compétence générale du bloc communal, aujourd'hui retirée aux Départements et Régions,
- avec des charges de fonctionnement beaucoup plus importantes que celles d'une communauté urbaine (EPCI) dont la vocation principale était plus technique et très orientée sur les investissements,
- Un changement d'échelle (personnel passé de 4 600 à 8 000 salariés),
- Un potentiel d'intégration urbaine sans équivalent en France (en dehors de la Ville de Paris qui est commune + département), qui se traduit par de nouvelles possibilités de relations et synergies négociées avec les 59 communes concernées-
- Un mode d'élection au suffrage universel direct qui sera largement déconnecté de la trame communale en 2020 (150 conseillers métropolitains élus dans le cadre de 14 circonscriptions).

Sur le plan démocratique, des questions sont régulièrement soulevées sur plusieurs aspects liés à la création de la Métropole :

- la place des communes, qui est minorée par :

- de nouveaux transferts de compétence au Grand Lyon (polices spéciales, environnement et circulation, gestion des cours d'eau),
 - des maires qui ne peuvent plus jouer de la dualité Département / Grand Lyon pour négocier des dispositions favorables à leur commune,
 - les maires des petites communes qui seront absents du conseil métropolitain en 2020 et ne pourront plus peser de la même façon sur les décisions (cf. le rôle du groupe Synergies dans l'exécutif du Grand Lyon depuis plusieurs mandats)
- le rôle de la société civile n'est pas évident. Elle est déjà mal organisée pour peser sur les orientations des politiques d'investissement et la gestion des grands services publics concédés (transports, déchets, eau-assainissement, chauffage urbain). Elle paraît particulièrement désarmée face aux enjeux de la solidarité. La démocratie participative (conseils de quartiers, CIL, associations) a encore du mal à faire le lien entre l'échelon communal et l'agglomération. Un problème accentué sur Lyon, commune de 500 000 habitants découpée en arrondissements (de 30 000 à plus de 100 000 habitants) ayant très peu de prérogatives...
 - il faut souligner que cette mutation du Grand Lyon se produit au moment où l'Etat a décidé de réduire fortement les moyens alloués aux collectivités locales, avec l'objectif d'en réduire le coût budgétaire pour la nation.

La création de la Métropole, porteuse d'une forte ambition, s'est trouvée ainsi confrontée, dès sa naissance, à des problèmes financiers importants. Nous allons voir ce qu'il en est fin 2017.

Parallèlement, **le Département du Rhône** a vu son périmètre considérablement réduit :

- sur le plan territorial, 221 communes aujourd'hui dispersées (sans continuité territoriale),
- sur le plan démographique, 449 000 habitants en 2015, contre 1 776 000 habitants en 2014,
- sur le plan économique et social (en périphérie du pôle économique lyonnais),
- sur le plan financier (perte des recettes fiscales de l'agglomération lyonnaise).

A partir de 2015, du fait de la création de la Métropole de Lyon, le Rhône change complètement d'échelle, en termes de moyens humains, matériels et financiers.

Cette situation, perturbante pour le train de vie de l'institution et pouvant générer de graves déséquilibres de gestion et un fort endettement, a été anticipée par la CLERCT qui a défini une compensation financière annuelle de 75 M€ de la part de la Métropole (ajustée à 72 M€ en 2016). Cette somme était destinée à permettre aux deux collectivités d'obtenir un taux de marge nette (capacité d'autofinancement après remboursement de l'annuité d'emprunts) identique, estimé à 7,17 %.

La rupture de 2015 pour le Grand Lyon

	2014	2015	croissance
population (milliers)*	1 328	1 347	1,40%
dépenses de fonctionnement (M€)	1 076	2 324	116%
recettes de fonctionnement (M€)	1 428	2 763	93%
effectifs (ETP)	4 636	8 078	74%
dépenses fonctionnelles nettes (M€)	360	1 234	243%

(*) Population totale légale au 1^{er} janvier en milliers d'habitants

2 – Les objectifs

Lors de l'annonce de la création de la Métropole, les objectifs suivants ont été annoncés :

- Baisse de la dépense publique globale
- Plus grande efficacité grâce à une meilleure répartition des responsabilités
- Amélioration des relations Communes/Métropole de Lyon
- Meilleure qualité des services perçue par les habitants
- Accroissement de son rayonnement international

Ils étaient très flous. Ils n'ont été précisés que la première année de la création, en juillet 2015, dans le cadre de la présentation du Plan Pluriannuel d'Investissements (PPI) :

- **réduction des dépenses de fonctionnement : 125 M€ entre 2015 et 2020.**
- **Pas de hausse de la masse salariale : 0%** (hors mesures nationales et postes financés)
- **Programmation Pluriannuelle des Investissements : 3 520 M€ sur le mandat**

Le contexte de baisse des dotations de l'Etat de 970 M€ sur la durée du mandat était pris en compte.

Nous n'avons trouvé aucun indicateur défini pour mesurer les résultats et aucune trace du plan d'action mis en place. Une commission d'élus était désignée pour suivre cette transformation et en évaluer les résultats. Si elle s'est réunie, CANOL n'a pas trouvé ses conclusions.

3 – La méthodologie employée

Afin de mettre en relief les résultats de la gestion financière de la Métropole depuis sa création, nous avons suivi les principes suivants :

- Nous avons analysé les **comptes administratifs de 2014 à 2017** du Grand Lyon et du département du Rhône
- Nous avons regardé **l'impact des nouvelles compétences** sur le fonctionnement, les charges de personnel, l'investissement, la capacité d'investissement, la dette, la fiscalité et les dotations de l'Etat.
- Les analyses sont faites soit en **M€**, soit en **€ par habitant** pour tenir compte de l'évolution de la population (+ 3,3 % sur 3 ans), cette dernière méthode étant la seule à permettre les comparaisons avec les comptes 2014 du département du Rhône.
- Les comptes sont consolidés (budget principal + budgets annexes)
- Le rapprochement a été fait avec les objectifs chiffrés annoncés

Nous avons étudié successivement :

- L'évolution des dépenses de fonctionnement et des charges nettes par habitant
 - Les nouvelles compétences, leur poids dans la gestion
 - l'importance des dépenses sociales
 - la croissance des réversions de fiscalité
 - l'évolution récente des dépenses d'exploitation
 - la masse salariale et les effectifs
- Les recettes de fonctionnement et la hausse de la fiscalité
- La baisse des dépenses d'équipement et le retard des investissements
- L'évolution de la capacité d'investissement et de la dette
- Les perspectives à court terme
- Que devient le Département ?
- L'ensemble Métropole + Département et son impact éventuel sur les effectifs

4 – Evolution des dépenses de fonctionnement

4.1 - Dépenses réelles totales

Les dépenses de fonctionnement du Grand Lyon s'élevaient à 1 076 M€ en 2014. Le transfert des compétences du Département a eu pour effet de doubler ce montant en 2015 à 2 324 M€ (+ 1 248 M€ !)

- Légère augmentation en 2016 (+ 133 M€) : des économies... mais triplement des charges financières ! (cf. traitement des prêts toxiques contractés précédemment par le Département)
- Légère réduction en 2017 (2 457 M€, soit - 65 M€), malgré la hausse continue des reversements sur fiscalité, des charges de personnel

4.2 - Charges nettes par fonction

Ce sont les dépenses réelles nettes (recettes déduites) affectées à des programmes (fonctions), donc hors réversions et charges financières et exceptionnelles.

Les nouvelles compétences prennent une part essentielle dans le fonctionnement.

Le domaine social (628 M€ en 2017) représente aujourd'hui 51 % des charges nettes de la Métropole, en hausse permanente depuis 2015.

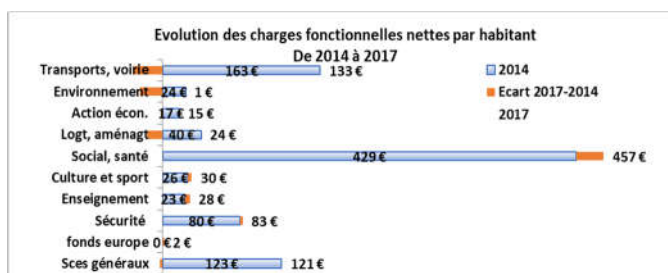
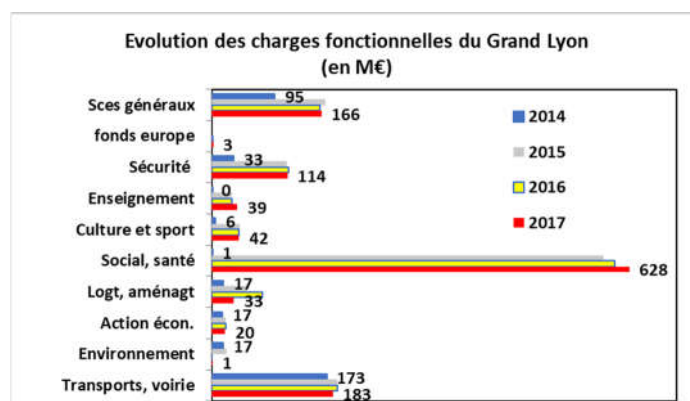
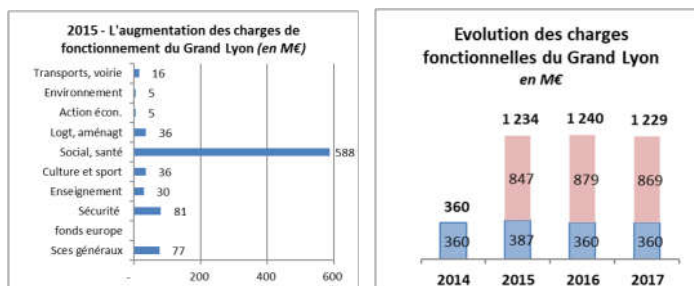
Les services généraux, la sécurité (SDMIS), l'enseignement (les collèges), la culture et le logement ont pris, dans le cadre de la Métropole, une nouvelle ampleur...

Parmi les compétences anciennes du Grand Lyon, l'action économique, les transports et la voirie ont peu évolué.

Par contre, l'environnement a disparu des charges nettes, grâce aux excédents de recettes sur la gestion des déchets (60 M€ en 2017), l'eau et l'assainissement (45 M€) ... une pratique de plus en plus contestable et contestée par CANOL !

Si nous regardons ces mêmes charges par habitant, l'évolution 2014-2017 est encore plus parlante :

En rouge sont indiquées les variations depuis 2014. Il est aisé de voir celles qui augmentent, les nouvelles charges (social, culture, enseignement, sécurité) et celles qui régressent, les anciennes charges (transports, environnement, logement-aménagement, action économique).

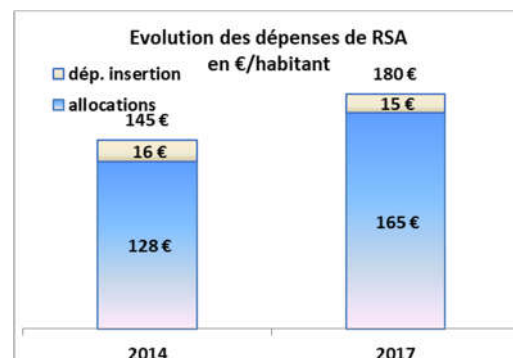


4.4 – Les dépenses sociales

- Elles représentent **plus de la moitié des dépenses de fonctionnement (51%)**
- **80% de ces dépenses n'ont pas d'interaction sur les autres missions de la Métropole** et celle-ci n'y avait aucune compétence préalable (petite enfance-PMI, protection de l'enfance, personnes âgées, personnes handicapées...)
- **Pendant 3 ans la Métropole n'a pas parlé de social :**
 - aucune délibération n'a présenté les résultats ou la stratégie...
 - les conseillers métropolitains n'ont pas eu accès aux données
 - nous avons dû passer par la CADA (Commission d'Accès aux Documents Administratifs) pour obtenir des informations
- **On ne constate encore aucun effet du rapprochement entre CCAS et Mdr**
-

4.5 – Le R.S.A.

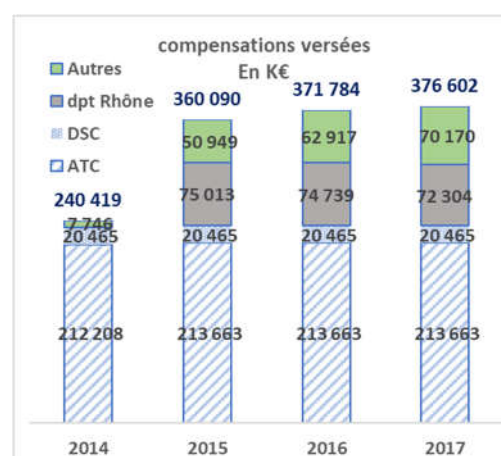
- **c'est le seul service qui peut avoir une interaction avec l'activité économique, mais il ne recouvre que 20% des dépenses sociales**
- **la métropole a bien voté un plan métropolitain d'insertion 2016-2020**
 - des représentants du secteur privé pour rendre la réinsertion plus efficace
 - des passerelles entre le développement économique et les parcours d'insertion
- **mais il se traduit bizarrement dans les faits :**
 - **les dépenses globales croissent considérablement** en € par habitant : + 24%
 - **les dépenses d'insertion baissent** : 11,3% des dépenses en 2014 (Dépt), 8,3% en 2017 (Métropole)
 - **le nombre d'allocataires du RSA augmente** : il passe de 37 306 en 2015 à 40 000 en 2017 (+7,2%) alors qu'en France il baisse de 2,4% pendant la même période !



4.6 – Les réversions de fiscalité

Le Grand Lyon reverse une partie importante de ses ressources aux organismes suivants :

- **Communes du Grand Lyon :**
 - **une attribution de compensation (ATC)** qui correspond à la différence constatée en 2003 entre le montant de taxe professionnelle transféré par les communes au Grand Lyon et celui de taxe d'habitation et taxe foncières transféré par le Grand Lyon aux communes. Ces montants très importants (213 M€) sont figés mais devraient diminuer progressivement compte tenu de la disparition de la compétence économique dans les communes. Cette « manne » continue à être versée sans contrepartie.
 - **Une Dotation de Solidarité Communautaire DSC** destinée à aider les communes les plus pauvres de la Métropole (20,5 M€)



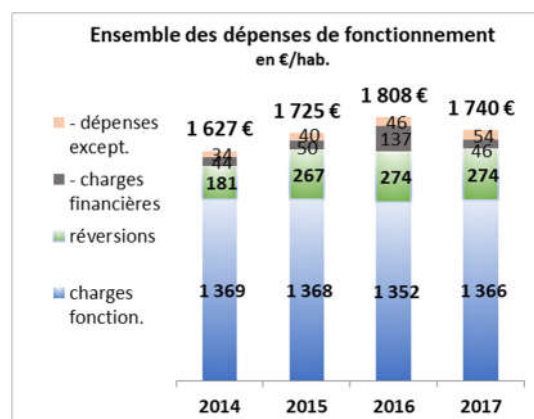
- **Collectivités extérieures :**

- **La compensation versée au département du Rhône** décidée par la CLERCT suite à la création de la Métropole de façon à leur assurer un taux de marge nette identique (7,17%)
- **Des dotations de péréquation nationale** destinées à aider les départements les moins riches. Elles ont augmenté très fortement ces dernières années.
-

4.7 – L'ensemble des dépenses de fonctionnement par habitant

Quand on cumule l'ensemble des dépenses de fonctionnement année par année depuis 2014, on s'aperçoit que :

- les dépenses fonctionnelles restent stables, les baisses des anciennes dépenses compensant les augmentations des nouvelles dépenses.
- Les charges financières sont à un niveau similaire, sauf en 2016 où la Métropole a dû régler le problème des emprunts toxiques hérités du département (coût : 87 €/hab.).
- Des charges exceptionnelles significatives (54 €/hab. en 2017) mais que la Métropole ne justifie pas.



Cela donne l'impression que les aléas surviennent sans réaction de la Métropole, celle-ci étant un bateau trop lourd à diriger.

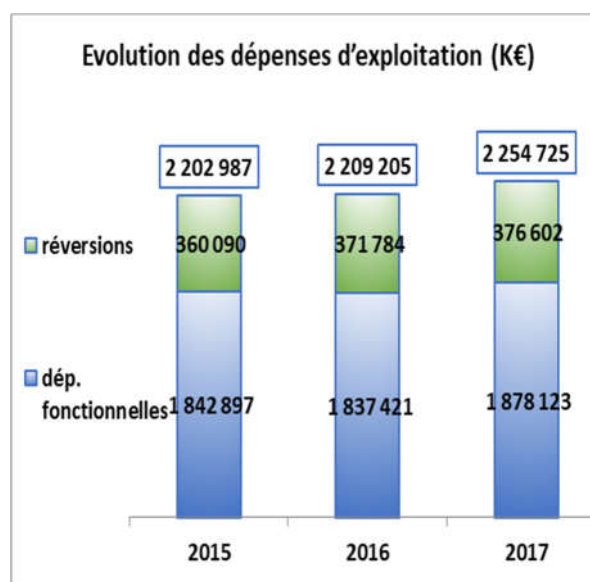
4.8 – L'évolution des dépenses d'exploitation

Elles sont calculées en déduisant des dépenses de fonctionnement les charges financières et les dépenses exceptionnelles.

Elles ont augmenté de 52 M€ en 2 ans, alors que l'objectif annoncé était de les faire diminuer de 25 M€ chaque année (1,1% du budget).

La différence est donc de 102 M€ ! dont 16,6 M€ provoquées par la croissance des péréquations nationales.

Même en tenant compte de l'inflation (+1,2%) et de la démographie (+2,1%), nous constatons un manque de 25 M€, essentiellement sur l'année 2017.



4.9 – La masse salariale et les effectifs

La masse salariale (+ 74% la première année) **a augmenté** en 2 ans de 15,4 M€ (+3,8%), ce qui ne correspond pas aux engagements pris

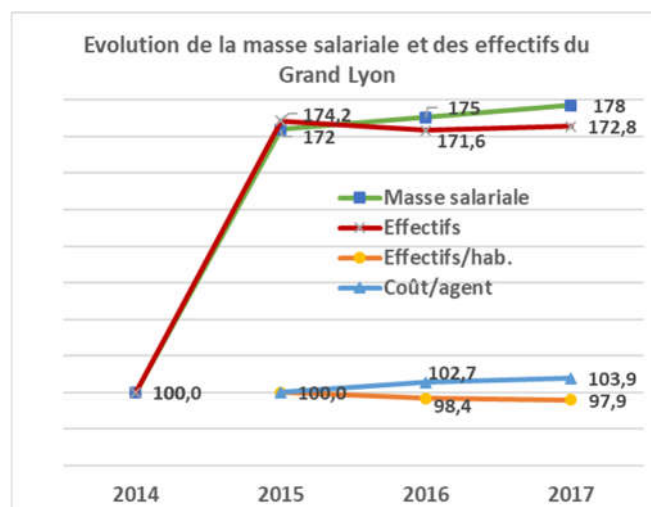
Les effectifs sont stables (8 076 ETP en 2017) et, par habitant, ils se réduisent de 2,1% : on aurait pu s'attendre à une réduction plus forte du fait de la synergie annoncée

Le coût par agent, élevé (51 766 €/an, charges comprises), **a augmenté de 3,9% en 2 ans...**

Le respect de la loi sur le temps de travail (1 607 h/an, vs 1 568 depuis 2001 au Grand Lyon) **n'a été effectif qu'en 2017, et n'a pas encore produit de résultat.**

Par ailleurs, le **Bilan Social 2015** de la Métropole faisait ressortir **un fort absentéisme** : 259 341 jours d'absence.

Ceci correspond à l'équivalent de 780 à 1 100 postes selon le mode de calcul (sur 365 jours ou 230 jours). Qu'elle est son **évolution depuis 2015** ?



5 – Les recettes de fonctionnement

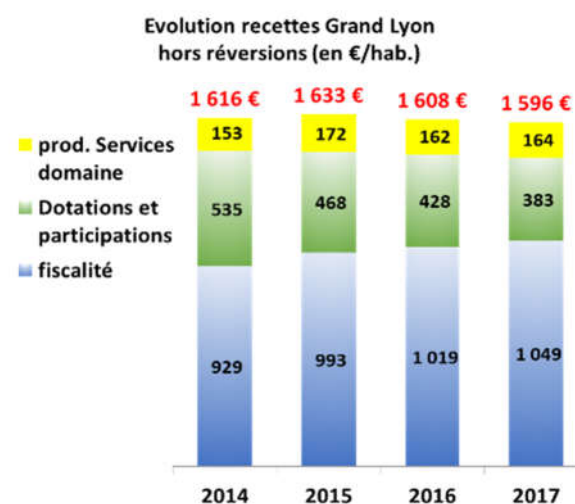
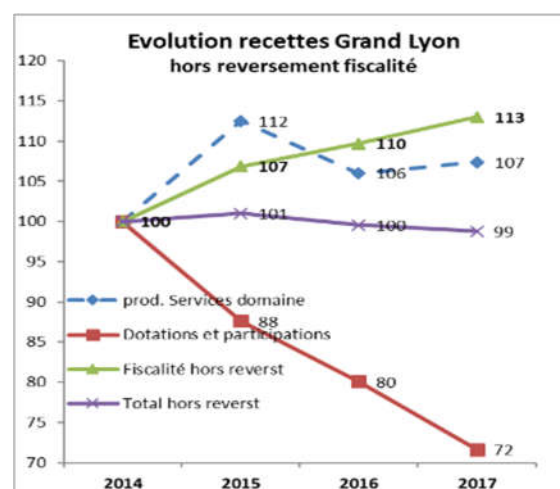
5.1 Recettes réelles totales

Avec la création de la Métropole, les recettes de fonctionnement ont doublé en 2015 (+ 1 289 M€). Elles ont peu évolué en 2016 (- 10 M€) et 2017 (2 543 M€, soit + 76 M€).

Après l'ajustement de 2015 (+ 205 M€, soit + 48 %), les dotations et participations ont fortement diminué en 2016 et 2017 (526 M€, soit – 104 M€, - 17% en 2 ans).

Les produits des services (189 M€ en 2014) ont sensiblement augmenté sur la période (225 M€ en 2017, soit + 36 M€, + 19 %).

Par habitant, la diminution des dotations de l'Etat est amplifiée (-152 €/hab., soit – 28,4 %) et c'est la hausse de la fiscalité (+ 120 €/hab., soit +12,9%) qui compense la diminution des dotations



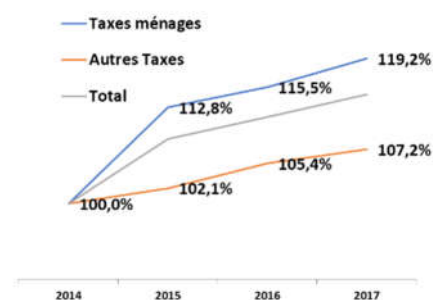
5.2 La hausse de la fiscalité

Le produit de la fiscalité (727 M€ en 2014) a fortement augmenté en 2015 (+ 902 M€, soit + 124 %) et sa croissance s'est encore poursuivie en 2016 (+ 58 M€) et 2017 (1 757 M€, soit + 69 M€).

Le graphique ci-contre présente cette évolution par habitant.

L'augmentation sur 3 ans (14,5 %) est 7 fois supérieure à l'inflation (2,1 %).

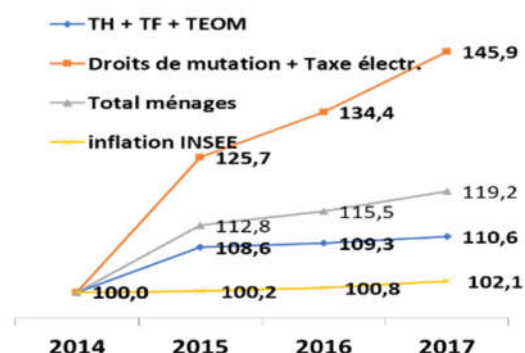
Evolution fiscalité Grand Lyon hors TICPE



Dans le détail, on remarque que **les taxes principalement payées par les ménages** (Taxes foncières et d'habitation, Droits de mutation, Taxe sur l'électricité) **augmentent de + 19 % en 3 ans** (+ 46 % pour les droits de mutation).

L'ensemble des autres taxes évolue plus modérément (+ 7 %)

Evolution fiscalité ménages Grand Lyon



6 – Evolution des dépenses d'équipement

6.1 - Dépenses totales

On observe :

- **une forte diminution des dépenses d'équipement** en 2015 et 2016 (- 125,4 M€ en 2 ans, soit - 25 %), suivie d'une légère remontée en 2017 (+ 30,2 M€),
- **cette diminution est encore plus importante pour les anciennes compétences**

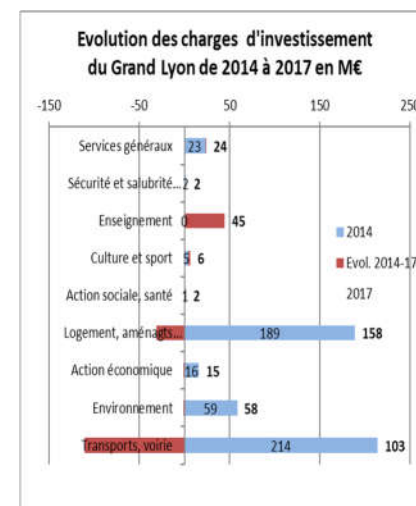
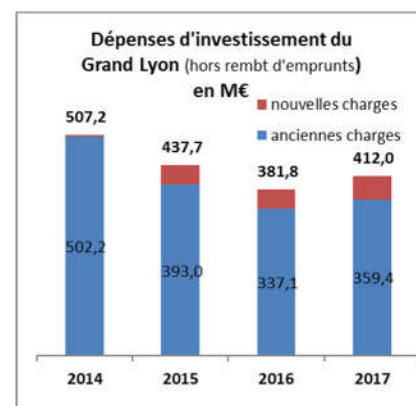
6.2 - Dépenses par fonction

Parmi les nouvelles compétences, l'enseignement (collèges...) représente une part significative de l'investissement (45 M€ en 2017), en croissance par rapport à 2015 et 2016.

L'intégration de l'OPAC du Rhône dans le giron de la Métropole se traduit par un doublement de l'investissement dans le logement locatif social en 2015 (+43 M€), effort qui se réduit en 2016 (- 15 M€) mais reste globalement important en 2017 (73 M€, soit + 5 M€).

Sur les anciennes compétences du Grand Lyon, la réduction est très sensible, notamment sur

- les transports-voirie (- 111 M€)
- le logement et l'aménagement urbain (- 31 M€)

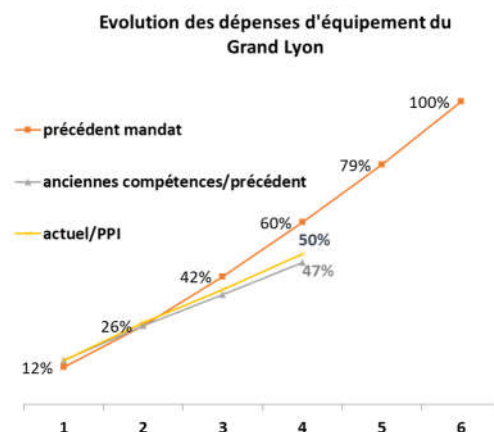


Parallèlement, les investissements dans la sécurité (2 M€), la culture (6 M€) et l'action économique (15 M€) restent très modérés.

6.3 – Le retard des investissements

Avec 10% de retard fin 2017, soit 20% d'investissements en moins à la fin de la 4ème année de mandat, le retard se creuse avec le mandat précédent !

En 4 ans, les investissements liés aux anciennes compétences ne représentent que 47% du réalisé dans le précédent mandat (vs 60%). Ils ont baissé de 385 M€ (-22%).



7 – Endettement et capacité d'investissement

7.1 La dette reste à un niveau élevé

La Métropole (dette de 1 504 M€ au 31/12/2014) se retrouve avec un endettement majoré de 613 M€ fin 2015 (+ 41 %). Stable en 2016 (- 15 M€), cette dette va s'accroître en 2017 (**2 188 M€**, soit + 86 M€).

Globalement, **la dette/habitant est passée** de 1 133 € fin 2014 (1 621 € avec le dépt) à **1 592 €/hab. fin 2017**.

À titre de comparaison :

- Groupements de plus de 300 000 hab. : 565 €/h fin 2016
- Départements de plus de 1 M hab. : 499 €/h fin 2017

7.2 La capacité d'investissement diminue

La CAF brute diminue chaque année depuis 2014 :

20,4 % fin 2014 16,5 % fin 2017

La capacité de désendettement est dégradée :

4,0 années fin 2014 4,6 années fin 2017

La prise en charge des compétences du département, au lieu de dynamiser la Métropole, la pénalise plutôt !

8 – Les perspectives à court terme

Pour le Grand Lyon, la transformation en Métropole, qui laissait entrevoir des potentiels de réduction des coûts, s'est en fait traduite par un gonflement de l'institution, qui n'a généré aucune économie de fonctionnement sur les trois premières années.

La Métropole s'est trouvée, dès 2015, confrontée à la baisse des dotations de l'Etat. Elle n'a agi que sur l'augmentation de la fiscalité et a profité des excédents tirés des budgets annexes (eau-assainissement) au lieu d'améliorer sa productivité.

Ces années se sont traduites par une forte réduction des investissements et des capacités d'investissement très amoindries...

On attend les résultats (synergies) du pacte de cohérence métropolitain et du rapprochement CCAS / MdM, mais il n'y a pas d'objectif annoncé, ni d'indicateur mis en place.

Il faut s'attendre à une diminution des recettes :

- De TEOM : > 50 M€ pour cause d'excédents sauf arrangement législatif

- De droits de mutation : retournement de conjoncture immobilière
- ... à une augmentation des dépenses :
- Vieillissement de la population (APA)
 - Remontée des taux d'intérêts
 -

Par contre, si le chômage baisse, on peut espérer une diminution des dépenses de RSA,

La volonté d'économies ne se traduit pas encore dans les faits et la capacité d'investissement amoindrie est aujourd'hui un handicap.

9 – Intégrer le Département dans l'analyse

9.1 – Que devient le Département du Rhône ?

Pour le Département du Rhône, la réduction de son périmètre en 2015 (amputé de 59 communes, population divisée par 4) et le transfert des transports à la Région en 2017 se traduisent par un allègement de l'institution (budget de fonctionnement divisé par 3, et donc moins de moyens pour gérer un territoire relativement éclaté).

En 2015, les difficultés sont liées à :

- des charges de personnel élevées au regard de la population concernée,
- un endettement important, malgré le transfert de la moitié de la dette contractée à la métropole,
- une fiscalité moins élevée hors du Grand Lyon.

L'adaptation à ce changement d'échelle est cependant facilitée par :

- une stabilisation des dépenses de fonctionnement et d'équipement,
- le versement d'une compensation par la Métropole (72 M€/an),
- une pression fiscale accrue fiscalité relativement dynamique (hausse des droits de mutation, impôts des ménages).

Le Département a cherché à réduire ses charges, la remise en ordre semble en cours.

10. Evolution de l'ensemble Métropole + Département

- Cette transformation a-t-elle eu pour effet de répondre à l'objectif fixé par l'Etat de réduire le coût budgétaire pour la nation ? La réponse est négative. Globalement, entre 2014 et 2017, il ressort du cumul des comptes de 2104 du département et du Grand Lyon et ceux de 2017 du Nouveau Rhône et de la Métropole que :

Les dépenses de fonctionnement ont augmenté :	+ 298 M€	+ 11,8 %
-avec une augmentation des charges de personnel	+ 22 M€	+ 4,5 %

Le désengagement de l'Etat, a été compensé par une pression fiscale accrue :

- Diminution des dotations	- 108 M€	- 13,3 %
- Hausse des réversions de péréquation les passer en -	- 64 M€	- 26,6 %
- augmentation de la fiscalité locale	+ 151 M€	+ 8,1%
La dette a augmenté	+ 239 M€	+ 10,1 %
- avec des remboursements accrus	+ 50 M€	+22,8 %
- et des charges d'intérêts plus élevées	+ 15 M€	+ 21,8 %

Les dépenses d'équipement ont régressées :
comme

- 291 M - 39,4 %

... Les capacités d'investissement (CAF brute)

- 69 M€ - 11,5 %

... et le remboursement de la dette

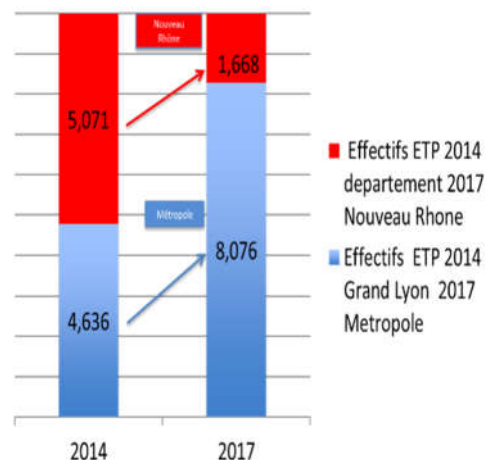
+ 1 année (4,9 au lieu de 3,9)

9.3 La transformation n'a pas eu d'effet sur les effectifs

2014 : département + Grand Lyon = 9 707 salariés (ETP)

2017 : nouveau Rhône + Métropole = 9 744 salariés (ETP)

Des gains de productivité auraient permis de relancer les investissements...



10 – Conclusions financières

Globalement, si la création de la Métropole a permis d'y voir plus clair sur les dérives de la gestion départementale antérieure, **le bilan de la transformation reste négatif fin 2017** :

Les économies escomptées ne sont pas là :

- la masse salariale augmente.
- Le poids important des dépenses sociales (difficilement maîtrisables) déséquilibre les budgets. Plus de 244 millions de nouvelles charges ont été générées dès la création de la Métropole.
- le RSA est en hausse, alors qu'il baisse ailleurs en France,
- les synergies entre anciennes et nouvelles compétences (80% des dépenses sociales, collèges) sont inexistantes.

La programmation des investissements a pris du retard

La capacité d'investissement régresse

La dette augmente.

Seule, la pression fiscale accrue, et de plus en plus ciblée, a permis de compenser la baisse des dotations de l'Etat.

Le fait qu'on puisse procéder à une transformation de cette ampleur, sans objectif précis, sans feuille de route, sans mettre en place des systèmes d'évaluation périodiques est déconcertant.

CANOL recommande que les futurs candidats s'engagent à mettre ces outils en place en 2020.