

La Métropole de Lyon 3 ans après

Conférence de presse
Jeudi 29 novembre 2018

Pourquoi une étude sur la Métropole ?

- **1^{er} janvier 2015** : transfert des compétences du département du Rhône
 - périmètre inchangé (59 communes)
 - mais changement de nature institutionnelle (nouvelle collectivité territoriale)
 - et changement d'échelle (le budget a plus que doublé)
- Porteuse d'une forte ambition, **tient-elle ses promesses ?**
 - est-elle bien engagée ? a-t-elle déjà été bénéfique pour la population ?
 - quelles sont les perspectives à court et moyen ?
- Pour répondre à ces interrogations, **CANOL a mené l'enquête...**

Les objectifs initiaux de la création

- **Rappel des objectifs :**
 - 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 sont très flous**, la Métropole ne les a pas transcrits en indicateurs mesurables, ni en quantité, ni dans le temps
- Nous n'avons trouvé aucun plan d'action les justifiant

Déroulement de la présentation

1 – Dépouillement d'un Quizz citoyen

Dominique Gaillot

2 – Enquête auprès des élus

Robert Cambet

3 – Aspect financier

René Marcand

4 – Conclusion

Michel Vergnaud

Echanges, questions...

La Métropole de Lyon 3 ans après

1 - Dépouillement du Quizz

Questionnement accessible en ligne sur le site internet Canol

Un sondage dans l'environnement de CANOL

- Promotion de l'enquête (quizz) : mails envoyés le 18 sept. à **5 510 contacts**
- Nombre de réponses exploitées : **302 réponses**
- Dates des réponses : **entre le 19 septembre et le 3 octobre 2018**
- Caractéristiques des personnes ayant répondu
 - Sexe : **Hommes : 81 %** Femmes : 19 %
 - Âge : **plus de 60 ans : 66 %** 30 à 60 ans : 26 % moins de 30 ans : 8%
 - Localisation : **Lyon : 40 %** **Autres communes de la Métropole : 54 %**
 hors Métropole : 3 % Indéterminée : 3 %

Cette population, composée principalement d'hommes âgés de plus de 60 ans, n'est évidemment pas représentative de l'ensemble de la population métropolitaine, mais correspond assez bien au public habituel de CANOL

Connaissances générales

- **Statut du Grand Lyon**

- **Métropole** **67 %** **bonnes réponses**
- Communauté urbaine 30 % NSP(*) 3 %

- **Président de la Métropole**

- **Monsieur D.KIMELFELD** **58 %** **bonnes réponses**
- mauvaises réponses et NSP(*) 42 % *(*) NSP = ne sais pas*

- **Maire de la commune**

- **Lyon - Monsieur G.KEPENEKIAN** **40 % de bonnes réponses**
- Autres communes 60 % à 100 % de bonnes réponses

Un tiers de réponses erronées sur le statut actuel du Grand Lyon.

Le Président de la Métropole est mieux identifié que le Maire de Lyon(**), mais moins que les Maires des autres communes.

*(**) à la date de l'enquête (septembre 2018) + concurrence des Maires d'arrondissements*

Connaissance des compétences

		mauvaises réponses et NSP(*)
• Ecoles - Communes	82 %	18 %
• Transports urb.-Métropole	81 %	19 %
• Voirie - Métropole	71 %	29 %
• Lycées - Région	65 %	35 %
• Pompiers - Métropole	45 %	55 %
• Collèges - Métropole	40 %	60 %
• RSA - Métropole	32 %	68 %

Responsabilités traditionnelles bien identifiées : écoles, lycées, voirie, transports

Ce n'est pas encore le cas pour les compétences transférées : collèges et RSA

Améliorations ressenties depuis 2015

	OUI	NON	NSP
• Collèges	5 %	17 %	79 %
• Propreté	9 %	67 %	24 %
• Action sociale	3 %	21 %	77 %
• Sécurité	7 %	60 %	33 %
• Transports urbains	27 %	42 %	31 %
• Poids des impôts locaux	8 %	75 %	17 %

Il n'y a pas d'amélioration significative sur les compétences traditionnelles, sauf peut-être dans les transports urbains (métro, tramways...).

Pour les compétences transférées (collèges, action sociale), c'est l'ignorance qui prédomine largement.

Une certitude est clairement partagée : le poids croissant de la fiscalité locale !

La Métropole de Lyon 3 ans après

2 - Enquête auprès des élus

CANOL a rencontré des élus métropolitains, des maires,
afin de recueillir leur « ressenti »

16 entretiens représentant plus de 60 conseillers (certains répondant pour leur groupe)

Administration - Compétences

- Administration générale
 - lourdeur administrative, moindre réactivité, poids élevé de Lyon-Villeurbanne
- Anciennes compétences
 - pas d'améliorations notables, budget voirie jugé très insuffisant
- Nouvelles compétences
 - peu de changements perçus
 - la culture est renforcée, les collèges sont bien intégrés
 - manque de transparence dans la politique sociale

Pacte de cohérence métropolitain

- **Élément nouveau** : contrats signés en 2017 et 2018 entre la Métropole et les communes pour coordonner les efforts, pour accroître l'efficacité de l'action publique...
 - 21 thématiques, il faudra attendre 2020 pour en mesurer la pertinence et l'efficacité.
 - ... mais pas d'objectif chiffré !
- Pour l'instant, la création de la Métropole n'a pas, ou très peu, influencé l'organisation et l'élaboration du budget des communes

Gouvernance

- **Le Conseil de la Métropole**
 - fonctionnement peu différent par rapport à celui de la Communauté
 - le débat démocratique ne s'est pas amélioré, sauf récemment
 - les décisions comprises comme étant l'émanation du président, de son cabinet et du « cercle » des vice-président(e)s.
- **La Commission permanente**
 - elle vote de plus en plus de « textes » et d'engagements financiers élevés
 - seuls les membres de la majorité en font partie
- **Les instances de concertation**
 - la conférence métropolitaine des maires fonctionne à sens unique
 - les conférences territoriales des maires, très suivies par les élus, sont bien perçues pour orienter l'action de proximité, même si le périmètre des bassins de vie (9) n'est pas toujours perçu comme bien adapté
 - le rôle des maires est jugé indispensable au bon fonctionnement de la Métropole

L'avenir de la Métropole

- Domaines pour lesquels l'impact est le plus attendu par les élus :
 - Priorité totale pour les transports et la mobilité
 - Etonnement général que la participation de la Métropole au Sytral soit en baisse
 - Ensuite la voirie, surtout pour l'entretien jugé insuffisant
 - Urbanisme et aménagement du territoire
 - Action économique
 - Action sociale et santé
- La Métropole : une bonne chose pour le rayonnement international
- La mise en place souffre du manque de concertation et préparation initial, des corrections s'imposent...
- Périmètre à élargir (cf. aéroport Saint Exupéry)
- Peu d'intérêt pour le Pôle métropolitain

Conclusion pour les élus

- Ils sont favorables à son existence, même si le Grand Lyon est devenu plus « gestionnaire » qu'investisseur
- ils pensent qu'à terme, elle sera bénéfique pour le territoire
- Mais elle a pris du retard, faute de préparation suffisante
- Les actions en cours n'ont pas encore produit de résultat concret
- Ils considèrent que ce 1^{er} mandat est un « rodage » et attendent :
 - une accélération de sa mise en place, davantage d'efficacité
 - un élargissement du territoire
 - une gouvernance plus démocratique et de proximité (déconcentration)

La Métropole de Lyon 3 ans après

3 - Aspect financier

Plan

- Les objectifs chiffrés en 2015 2015 : un changement d'échelle
- Dépenses de fonctionnement
 - L'ensemble des dépenses de fonctionnement L'évolution récente des dép. d'exploitation
 - La contrainte des réversions de fiscalité
 - Le poids des nouvelles compétences Des dépenses qu'il faut assimiler
 - Les charges fonctionnelles nettes par habitant
 - Des dépenses sociales passées sous silence Une évolution paradoxale du R.S.A.
 - La masse salariale et les effectifs Département + Métropole = effectifs accrus
- Recettes de fonctionnement
 - Les recettes de fonctionnement La hausse de la fiscalité
- Investissement, dette
 - La baisse des dépenses d'équipement Le retard des investissements en équipement
 - La capacité d'investissement diminue La dette reste à un niveau élevé
- Ensemble Grand Lyon + département du Rhône
- Conclusions financières

Les objectifs chiffrés en 2015

- Ce que nous avons trouvé dans les délibérations :
- 6 juillet 2015 :
 - ***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***

*Contexte de **baisse des dotations de l'Etat** et croissance des péréquations nationales : un manque à gagner estimé à **970 M€** sur la durée du mandat*

2015 : un changement d'échelle

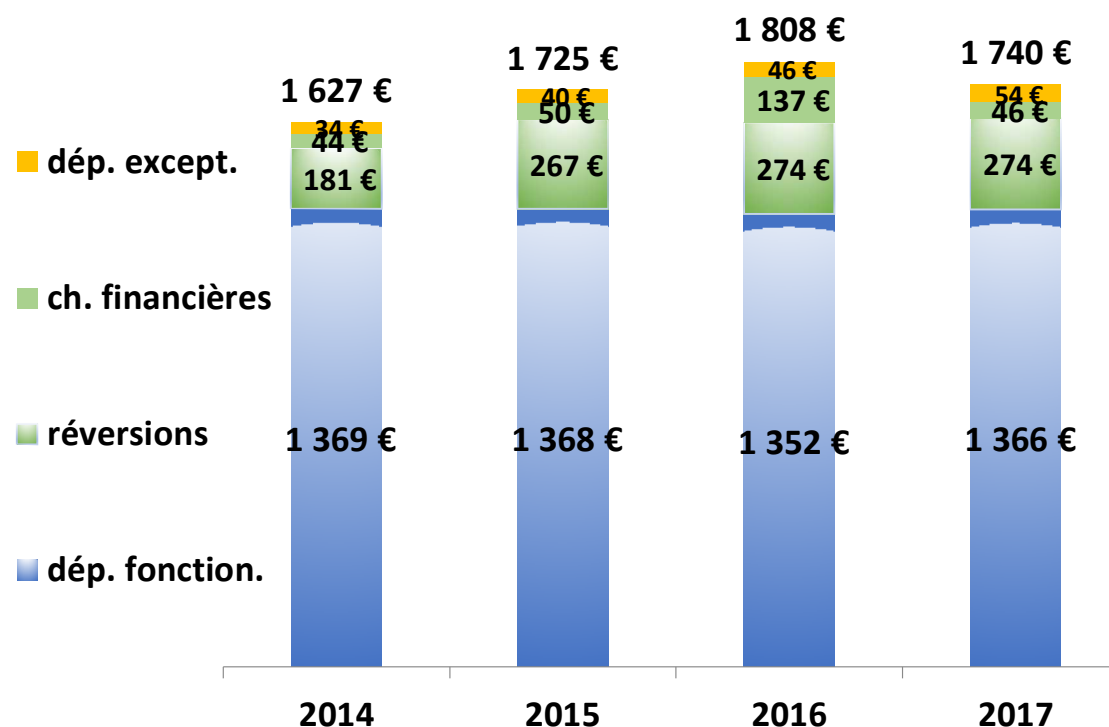
- En 2015, le périmètre du Grand Lyon ne bouge pas (59 communes) mais, avec le changement de statut institutionnel et les nouvelles compétences, **les volumes évoluent considérablement**

	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%

L'ensemble des dépenses de fonctionnement

- **Dépenses de fonctionnement stables** globalement, mais :
 - **réversions** de plus en plus importantes
 - **charges financières élevées en 2016** (87 €/hab. pour traiter les emprunts toxiques)
 - les **charges exceptionnelles** ne sont pas explicitées...
- La Métropole subit **des aléas...** sans réagir (?)

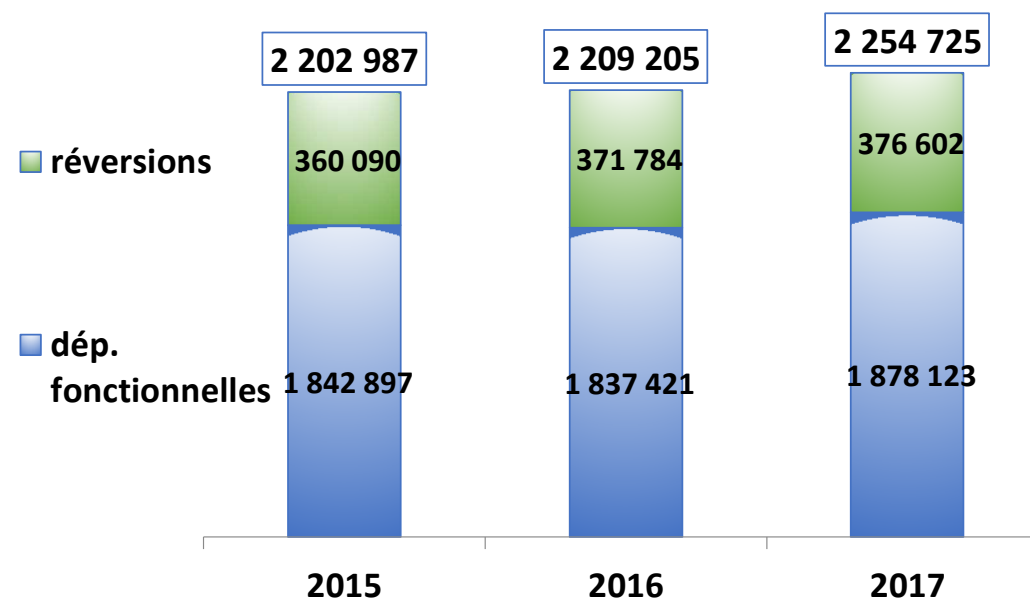
Evolution des dépenses de fonctionnement (€/hab.)



L'évolution récente des dépenses d'exploitation

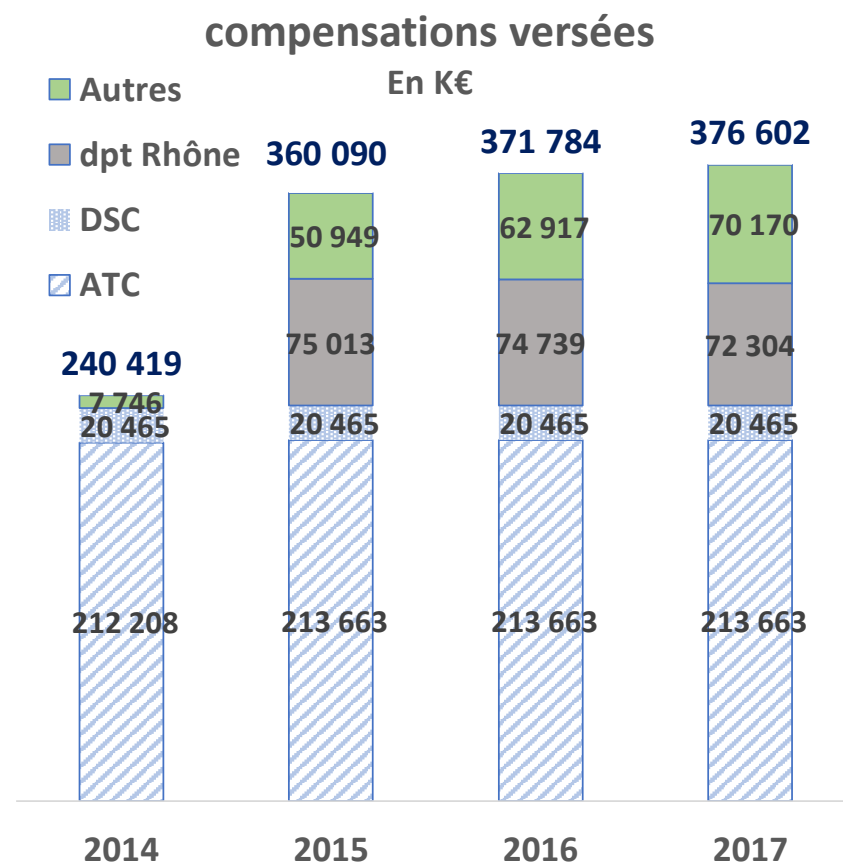
- **les dépenses d'exploitation** (*hors frais financiers et charges exceptionnelles*) **augmentent de 52 M€ en 2 ans**
 - **Objectif = diminution de 25 M€ par an** (1,1% du budget)
 - **La différence est de 102 M€**
 - **16,6 M€** dus aux péréquations nationales
 - **60 M€** = inflation 1,2% + démographie 2,1%
 - Solde **25 M€ = augmentation + 1,4%**
- ... sur l'année 2017

Evolution des dépenses d'exploitation (K€)



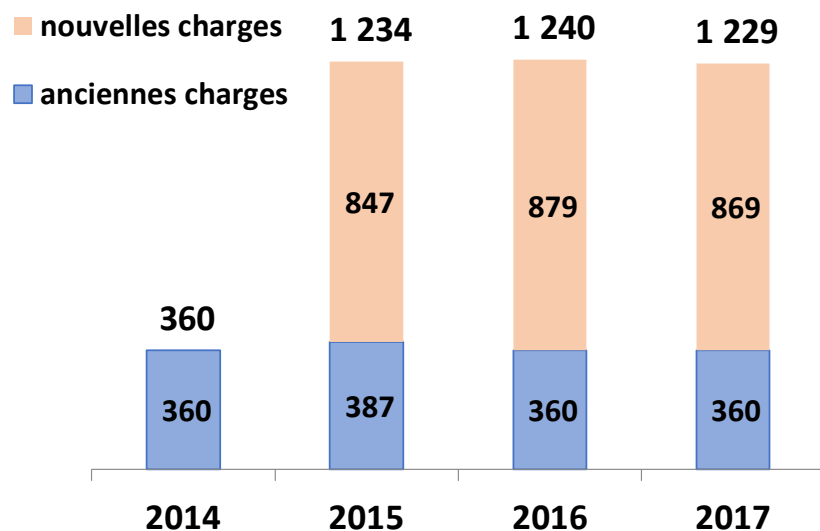
La contraintes des réversions de fiscalité

- **Les compensations intra-métropole**
 - **Attributions de compensation (ATC)**
 - figées en 2003 à la mise en place de la TPU, montants qui ne sont plus justifiés aujourd'hui
 - **Dotation de Solidarité Communautaire (DSC)**
- **Les compensations extra-métropole**
 - **Compensation au Départ. du Rhône**
 - figée à la création de la Métropole (CLERCT)
 - **Dotations de péréquation nationale** (communes, intercomunalités, dépts, DTMO...)
 - **Montée en charge, forte croissance**

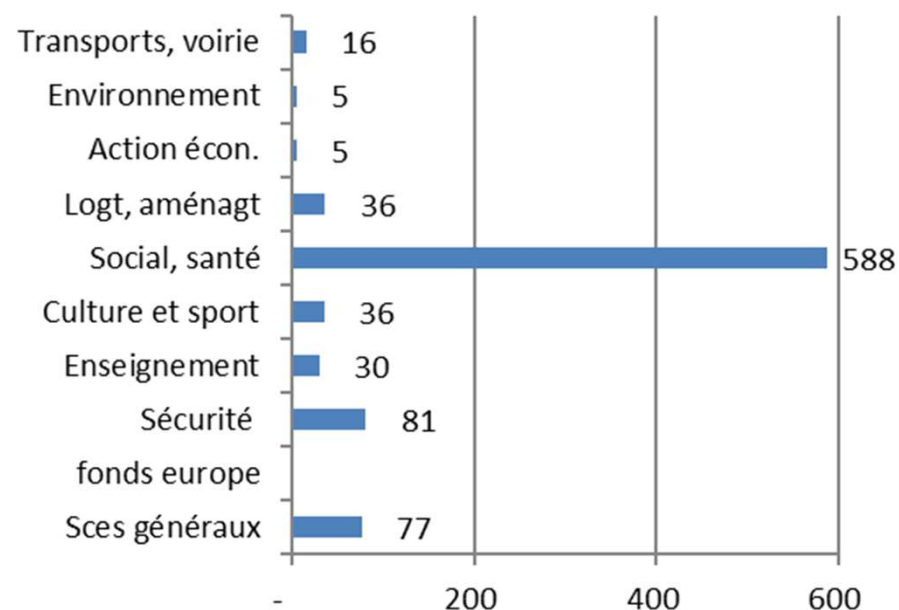


Le poids des nouvelles compétences

Evolution des charges fonctionnelles nettes du Grand Lyon (en M€)



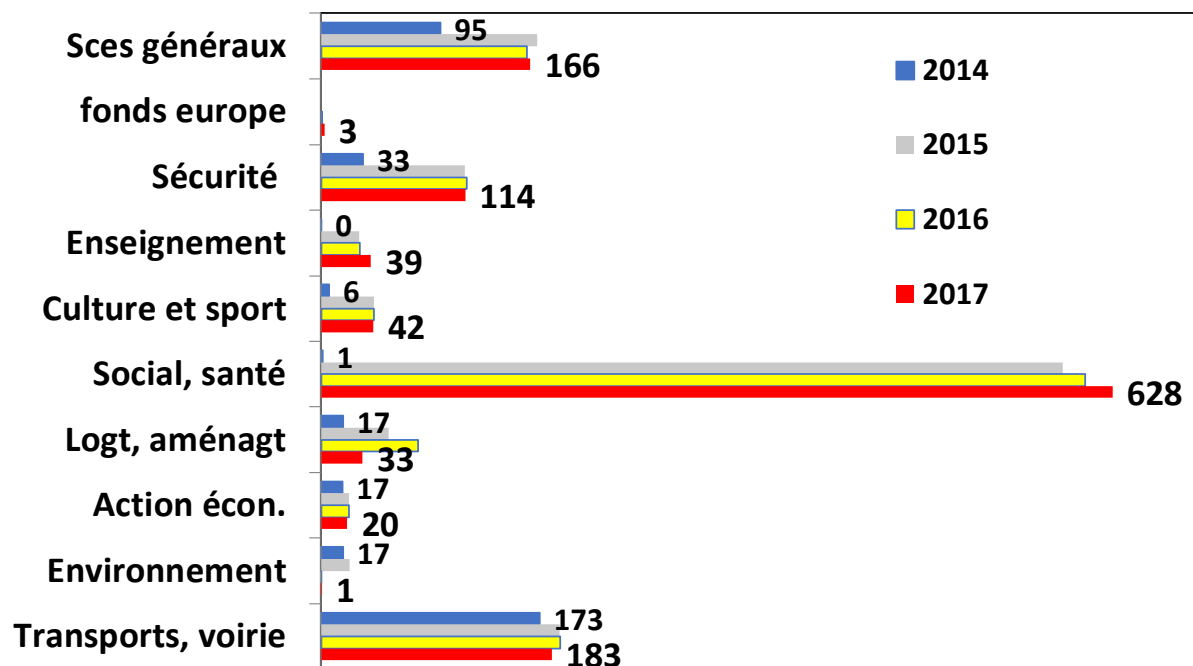
2015 - L'augmentation des charges de fonctionnement du Grand Lyon (en M€)



- **Charges fonctionnelles nettes = dépenses réelles - recettes réelles (hors opérations non ventilables)**
- **Elles n'incluent pas les réversions, les frais financiers et les charges exceptionnelles**

Des dépenses qu'il faut assimiler...

Evolution des charges fonctionnelles brutes du Grand Lyon
(en M€)



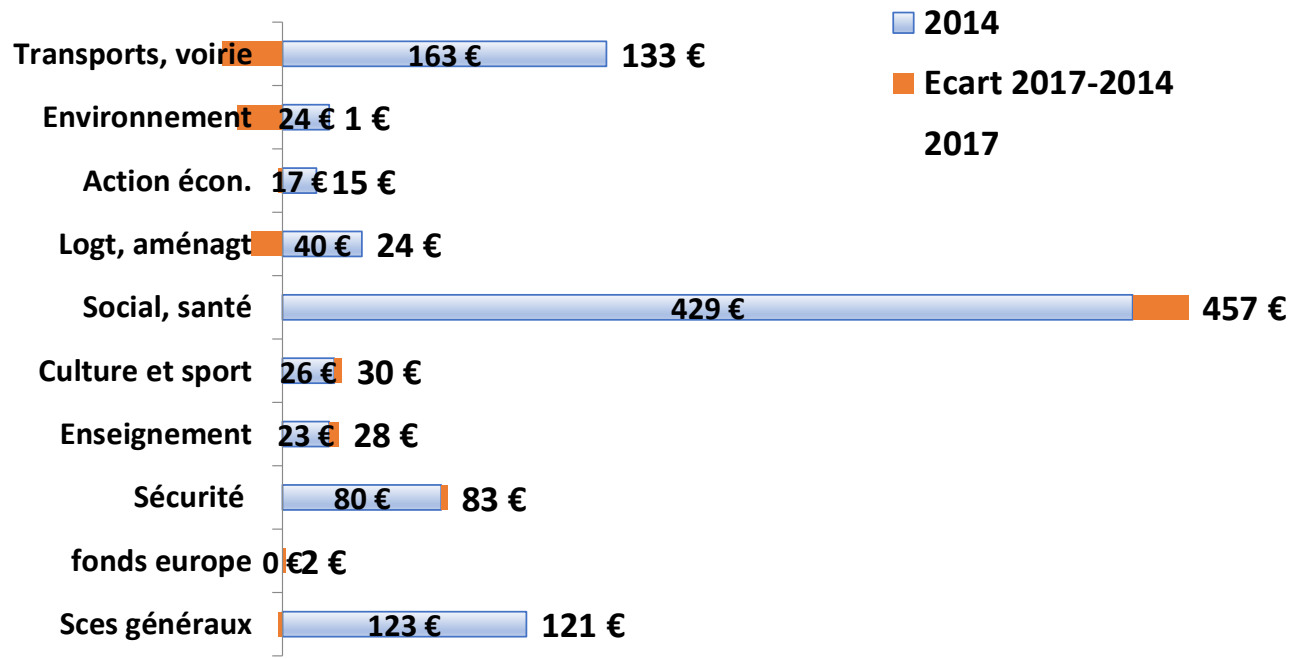
- Les **nouvelles charges**, en partie non maîtrisables (RSA...), **augmentent**
- Les **anciennes charges** sont plus stables...
- La **croissance des dépenses sociales** est compensée par des **économies dans les autres secteurs (logement, environnement,...)**

Rappel : pour l'Environnement, solde excédentaire des budgets annexes (eau et assainissement)

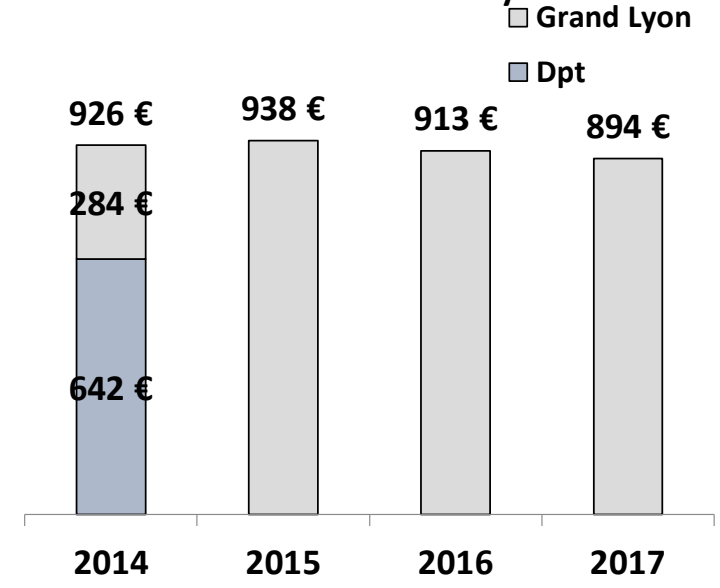
Les charges fonctionnelles nettes par habitant

Charges stabilisées + démographie dynamique = légère baisse par habitant...

Evolution des charges fonctionnelles nettes par habitant
De 2014 à 2017



Evolution des dépenses fonctionnelles nettes pour les habitants du Grand Lyon



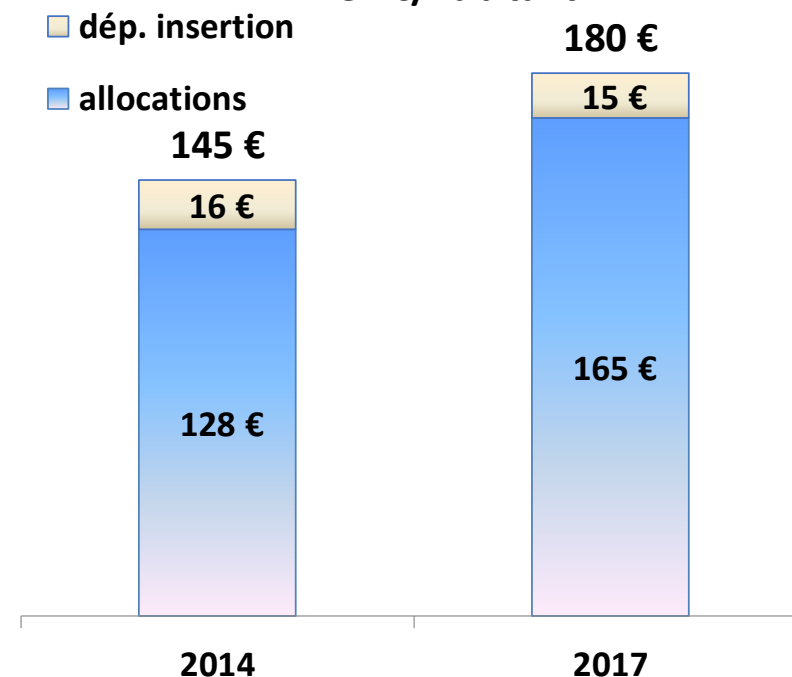
Des dépenses sociales passées sous silence...

- Elles représentent **plus de la moitié des dépenses fonctionnelles (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 pour obtenir des informations
- **On ne constate encore aucun effet du rapprochement entre CCAS et MdR (maintenant Maisons de la Métropole et des solidarités)**

Une évolution paradoxale du R.S.A.

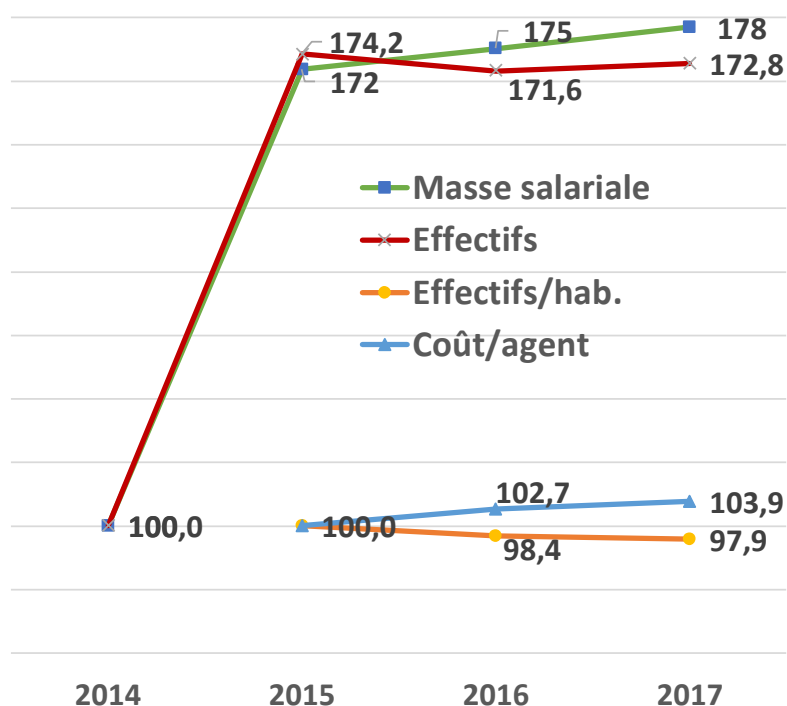
- Dans le domaine social, **c'est le seul service qui peut avoir une interaction avec l'activité économique**
- mais seulement **20% des dépenses sociales**
- **plan métropolitain d'insertion 2016-2020**
 - des représentants du secteur privé pour rendre la réinsertion plus efficace
 - des passerelles entre le développement économique et les parcours d'insertion
- **mais, les dépenses d'insertion baissent** : 11,3% des dépenses en 2014 (Dépt), 8,3% en 2017 (Métropole)
- **et le nombre d'allocataires du RSA augmente** : 37 306 en 2015, 40 000 en 2017 (+7,2%) alors qu'en France il baissait de 2,4% !
 - amélioration de l'accès au RSA sur la Métropole ?

Evolution des dépenses de RSA en €/habitant



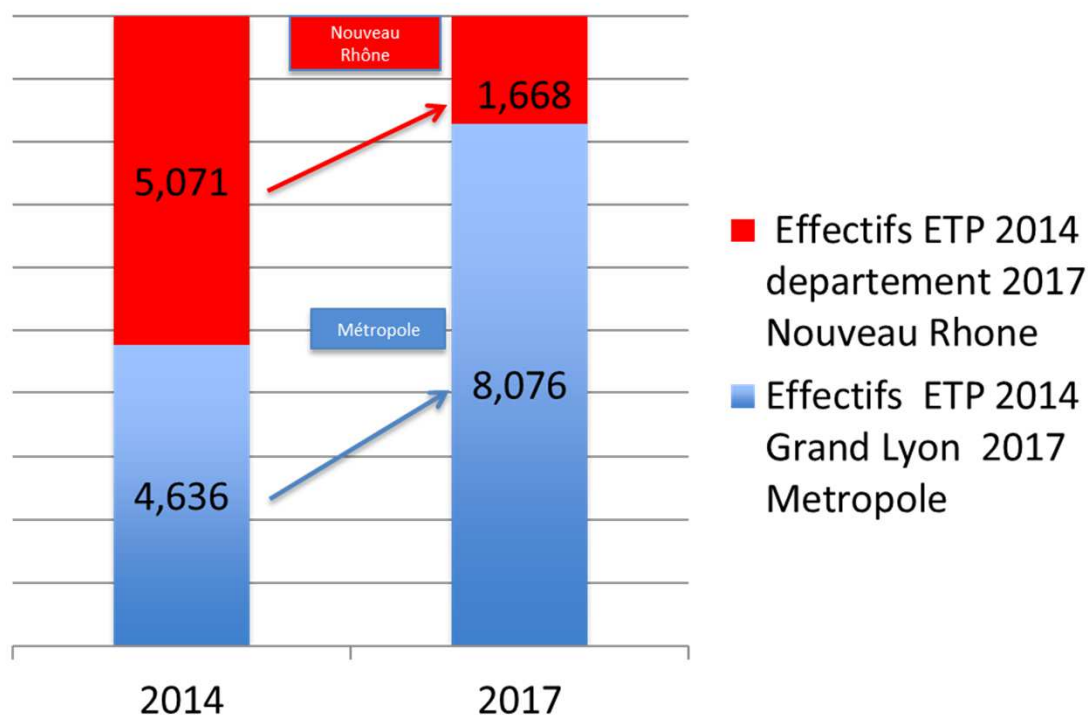
La masse salariale et les effectifs

Evolution de la masse salariale et des effectifs du Grand Lyon



- **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) **effectif en 2017, et n'a pas encore produit de résultat**
- **Évolution de l'absentéisme ?**
 - Bilan social 2015 : 259 341 jours d'absence, soit 780 à 1 100 postes selon le mode calcul !

Département + Métropole = effectifs accrus



- Effectifs ETP 2014 département 2017 Nouveau Rhone
- Effectifs ETP 2014 Grand Lyon 2017 Metropole

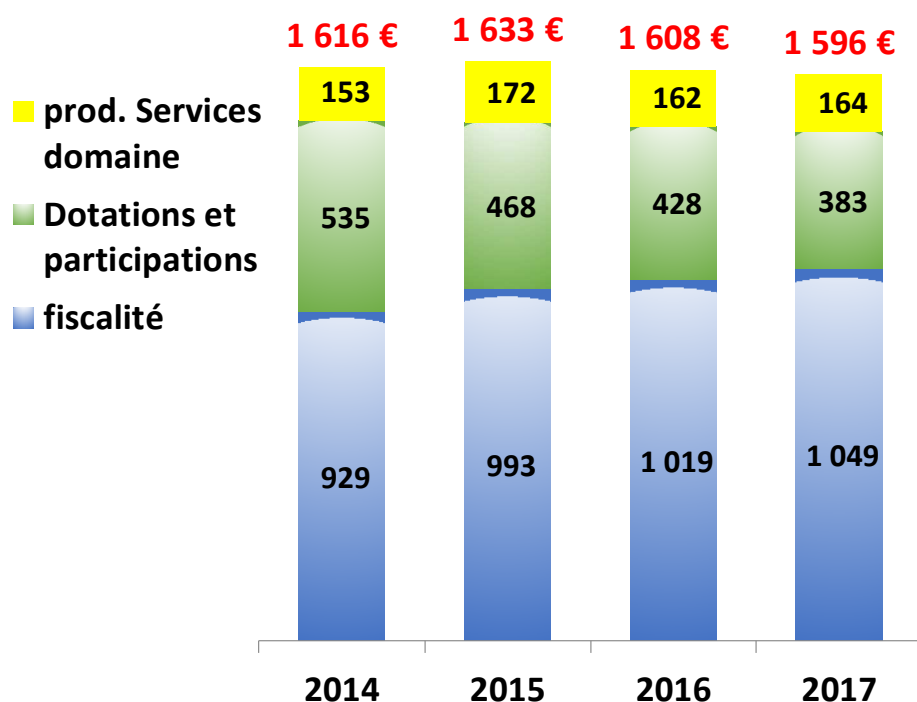
Des gains de productivité auraient permis de relancer les investissements

Bilan Social 2015 du Grand Lyon : 259 341 jours d'absence... évolution de l'absentéisme ?

2014 : département + Grand Lyon = 9 707 agents (ETP)
2017 : nouveau Rhône + Métropole = 9 744 agents (ETP)

Les recettes de fonctionnement

Evolution recettes Grand Lyon
hors réversions (en €/hab.)

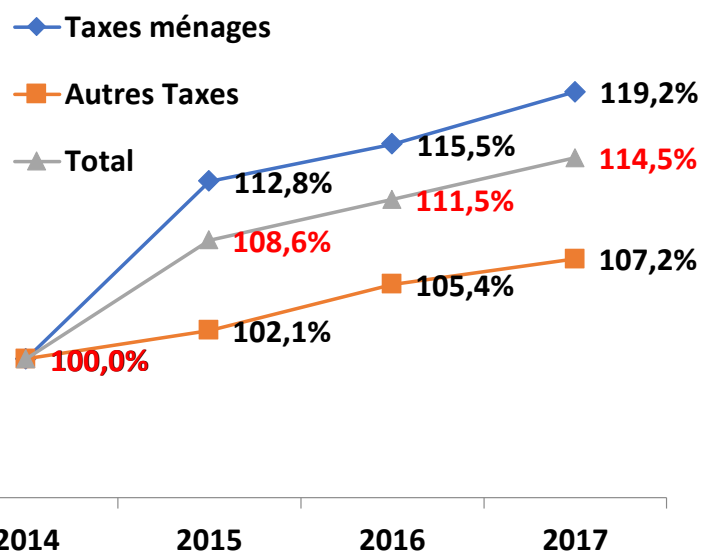


- Si, globalement, les recettes sont stables
- la baisse des dotations de l'Etat est bien réelle (- 152 €/hab., soit -28,4%)
- et c'est la hausse de la fiscalité (+ 120 €/hab., soit +12,9%) qui compense la diminution des dotations

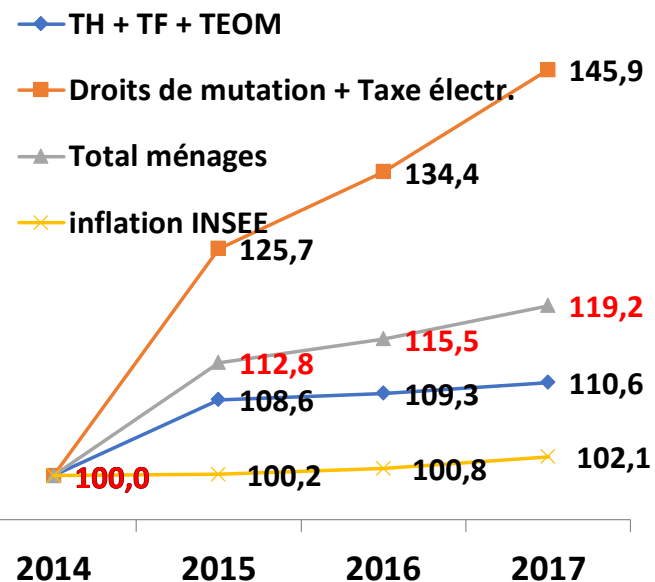
La hausse de la fiscalité

- **L'augmentation sur 3 ans (14,5%) est 7 fois supérieure à l'inflation (2,1%)**
- **Ce sont les ménages (TH, TF, droits de mutation...) qui trinquent le plus (+19,2%) !**

Evolution fiscalité Grand Lyon
hors TICPE

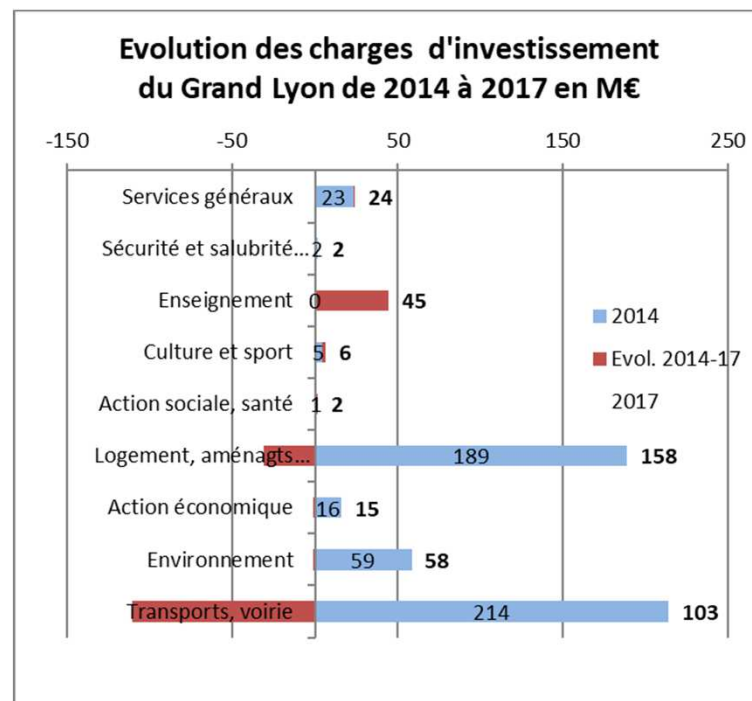
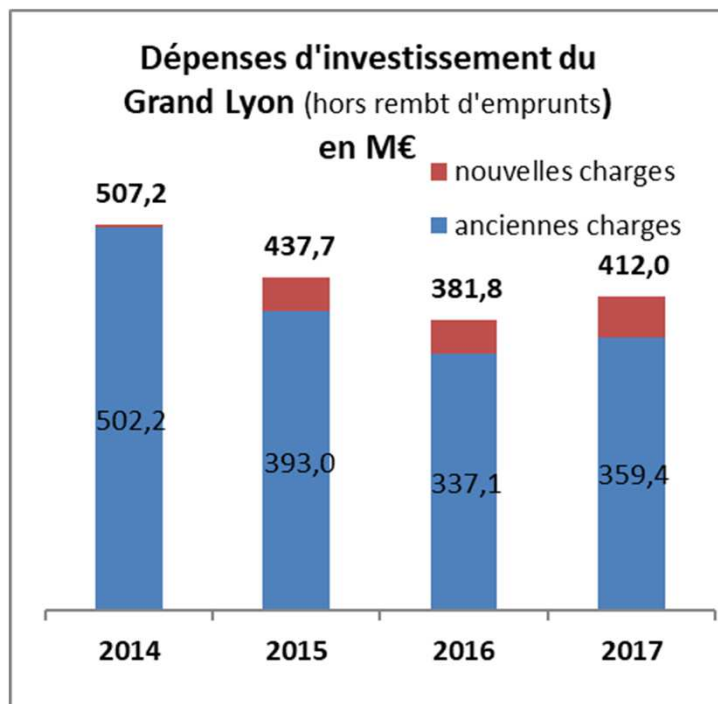


Evolution fiscalité ménages Grand Lyon



La baisse des dépenses d'équipement

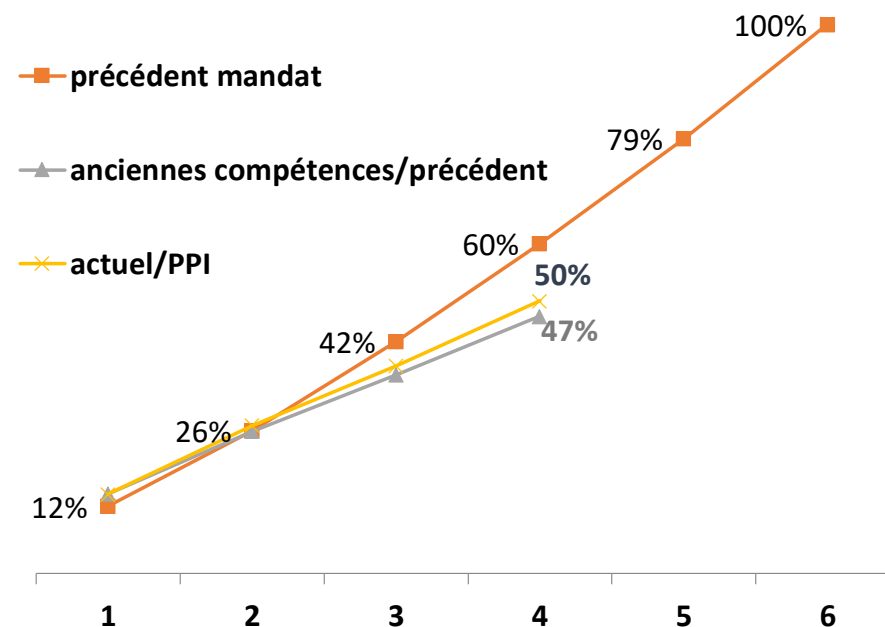
- peu impactés par les nouvelles compétences, **les investissements ont diminué en 2015 et 2016**
- **légère remontée en 2017**, notamment dans les collèges
- **la voirie et l'aménagement urbain sont les plus touchés** par le repli des investissements



Le retard des investissements en équipement

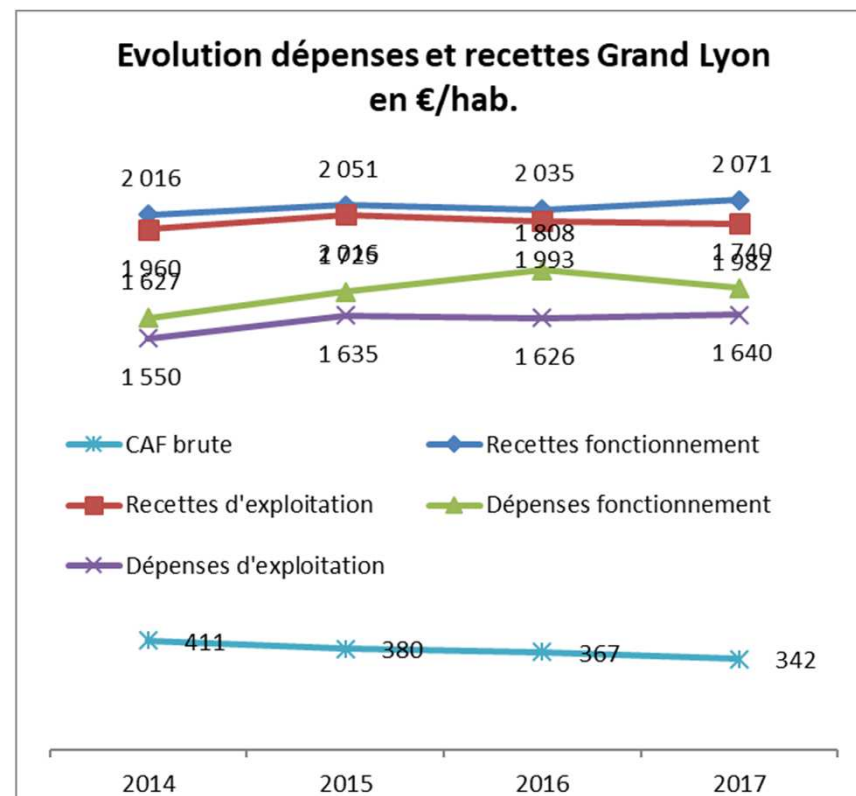
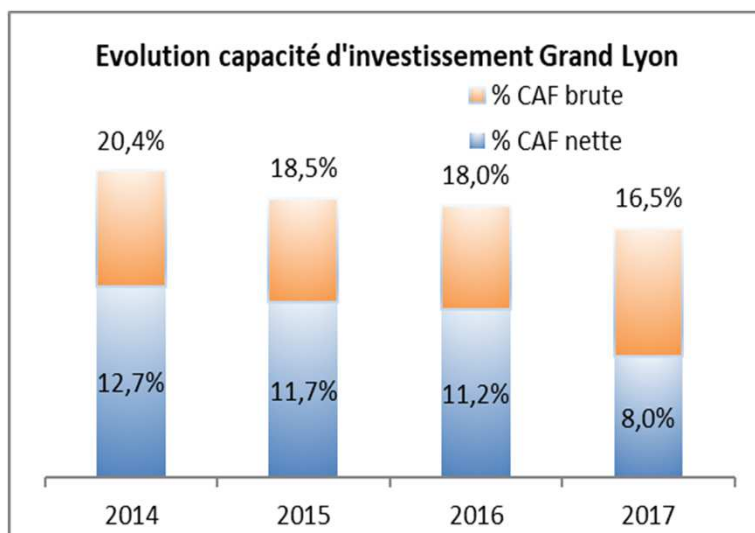
- le retard se creuse avec le mandat précédent !**
 - 10 points de retard (20%) fin 2017 (4^{ème} année)**
 - En 4 ans, les investissements liés aux anciennes compétences ne représentent que **47% du réalisé dans le précédent mandat** (vs 60%). Elles ont baissé de 385 M€ (-22%)

Evolution des dépenses d'équipement du Grand Lyon



La capacité d'investissement diminue

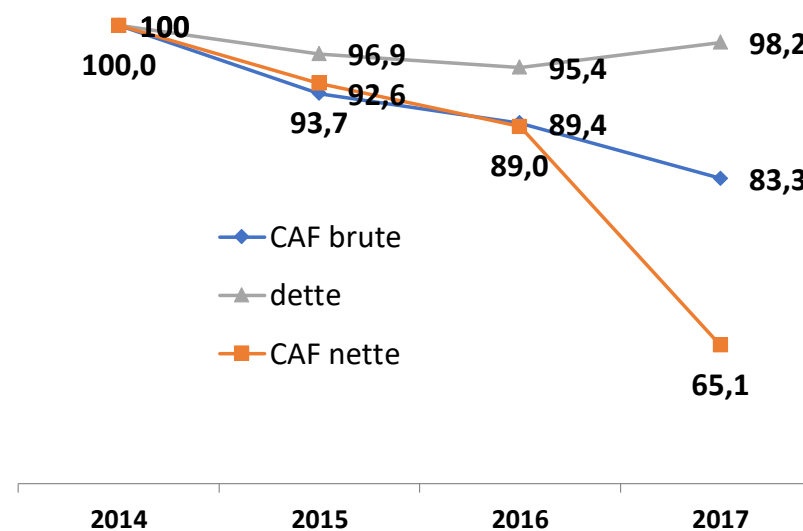
- 186 M€ de charges financières en 2016, refinancement « dynamique » de la dette, nouveaux emprunts...
- **mais la CAF brute diminue chaque année**



La dette reste à un niveau élevé

- Dette/habitant : 1 133 € fin 2014 (1 621 € avec le dépt)**
 - endettement majoré de 41 % en 2015...
 - 1 592 €/hab. fin 2017**
 - À titre de comparaison :
 - Groupements plus de 300 000 hab. : 565 €/h fin 2016
 - Départements plus de 1 M hab. : 499 €/h fin 2017
- Diminution de la capacité de désendettement**
 - 4,0 années fin 2014 **4,6 années fin 2017**
- Le transfert des compétences du département, au lieu de dynamiser la Métropole, la pénalise !

Evolution dette et capacité d'investissement en €/hab.



Ensemble Grand Lyon + département du Rhône

Grand Lyon + département du Rhône 2014-2017

en M€

	2014			2017			évolution
	Grand Lyon	Dépt	Total	Metro	Dépt	total	
Dépenses fonctionnement	1 076	1 450	2 526	2 392	432	2 824	298
Recettes fonctionnement	1 428	1 670	3 098	2 847	493	3 340	242
Solde	352	220	572	455	61	516	-56

- Globalement, une hausse des dépenses de 298 M€, **12%**, plus forte que celle des recettes, **8%**.
 - cf. réversions, frais financiers, dépenses sociales...
- ... et une capacité d'investissement en baisse
- Est-ce une amélioration ou une détérioration de la situation ?

Conclusions financières

- **Les économies escomptées ne sont pas encore là !**
 - Les 25 M€ d'économie annuelle sont absents !
 - Augmentation de la masse salariale au lieu de stabilité
 - Poids important des dépenses sociales (difficilement maîtrisables) qui déséquilibre les budgets
 - RSA en hausse, alors qu'il baisse ailleurs
 - Absence de synergie entre anciennes et nouvelles compétences (80% des dépenses sociales, collèges...)
- **A ce jour, la Métropole fait moins bien que la Communauté Urbaine**
 - Retard dans la programmation des investissements
 - Capacité d'investissements réduite
- **C'est l'augmentation de la fiscalité** (surtout celle des ménages !) qui a permis de compenser la baisse des dotations de l'Etat...
- **Les performances de l'ensemble Métropole + Département sont désastreuses !**

La Métropole de Lyon 3 ans après

4 - Conclusions

Pour les habitants

- Ils n'ont pas ressenti le besoin de la création et on ne leur a pas demandé leur avis !
- Ils n'ont pas identifié les nouvelles compétences
- ils n'ont pas encore vu de changement !
- Ils ne voient pas encore ce que la nouvelle collectivité va leur apporter
- Ils s'en désintéressent pour la plupart !
- Élément le plus apparent : le poids des impôts locaux !

Pour les élus

- La Métropole commence juste à se mettre en place
- Elle a pris un retard important, faute de préparation suffisante et de stratégie clairement définie
- Ils espèrent beaucoup du prochain mandat en terme d'accélération, **d'efficacité**, d'élargissement et de démocratie
- Ils y croient encore... mais n'ont pas été interrogés sur l'aspect financier !
- A noter que les commissions désignées pour suivre l'avancement de sa mise en place et de la PPI n'ont jamais publié le fruit de leurs travaux

Pour CANOL

- Les objectifs d'économie, de maîtrise de la masse salariale et de retour à l'emploi ne sont pas atteints
- Les nouvelles compétences, sociales en particulier, alourdissent sa gestion
- Ses dépenses d'équipement sont très inférieures à celles du précédent mandat et ses capacités d'investissement sont réduites
- C'est l'accroissement de la fiscalité, en particulier celle des ménages, qui lui permet de résister,
- La Métropole fait moins bien que la communauté urbaine, tout en coûtant plus cher au contribuable et moins à l'Etat

Synthèse

- La Métropole n'a pas fait ses preuves
- Elle n'est pas en mesure de les faire durant ce premier mandat
- Le modèle existant doit évoluer avant d'être recommandable
- L'ensemble Métropole + Département du Rhône est une catastrophe financière !

La Métropole de Lyon 3 ans après

Annexes

- Méthodologie
- Les perspectives à court terme
- Que devient le Département ?
- L'ensemble Métropole + Département

Méthodologie

- Analyse des **comptes administratifs de 2014 à 2017** du Grand Lyon et du département du Rhône
- Etude de **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
- Analyses faites **en M€ et en € par habitant** pour tenir compte de l'évolution de la population (+ 3,3% sur 3 ans). Cette dernière permet les comparaisons avec les comptes 2014 du département du Rhône.
- Les comptes sont consolidés (budget principal + budgets annexes)
- Rapprochement avec les objectifs chiffrés annoncés

Les perspectives à court terme

- **On attend les résultats (synergies) du pacte de cohérence métropolitain et du rapprochement CCAS / MdM**, mais pas d'objectif annoncé ni d'indicateur mis en place
- **Il faut s'attendre à une diminution des recettes :**
 - TEOM : > 50 M€ pour cause d'excédents, sauf arrangement législatif
 - droits de mutation : retournement de conjoncture immobilière
- **Augmentation des dépenses :**
 - Vieillesse de la population (APA)
 - Remontée des taux d'intérêts
- **Diminution possible des dépenses de RSA**, si baisse du chômage
- **Handicap d'une capacité d'investissement amoindrie**

Que devient le Département ?

- **En 2015**, le Département du Rhône, amputé de 59 communes, a eu sa **population divisée par 4**, son **budget de fonctionnement par 3**. Les difficultés sont liées à :
 - des charges de personnel élevées au regard du nouveau périmètre
 - un endettement important, malgré le transfert de la moitié à la métropole
 - une fiscalité moins élevée hors du Grand Lyon
- **En 2017**, le **transfert des transports à la Région** l'a encore amoindri...
- L'adaptation à ce changement d'échelle est cependant facilitée par :
 - Une **volonté de réduction des dépenses**
 - une **baisse des dépenses** de fonctionnement et d'équipement
 - le versement d'une **compensation par la Métropole** (72 M€/an)
 - une **fiscalité relativement dynamique** (hausse des droits de mutation, impôts des ménages)

Une approche complémentaire sera développée ultérieurement sur le Département du Rhône

L'ensemble Métropole + Département

Globalement, entre 2014 et 2017, que ressort-il du cumul des comptes ?

- **L'augmentation des dépenses de fonctionnement** **+ 298 M€** **+ 11,8 %**
 - avec une évolution des charges de personnel + 22 M€ + 4,5 %
- **Le désengagement de l'Etat, illustré par**
 - la diminution des dotations - 108 M€ - 13,3 %
 - la hausse des réversions de péréquation + 64 M€ + 26,6 %
- **L'augmentation de la fiscalité locale** **+ 151 M€** **+ 8,1 %**
(malgré transfert partiel de CVAE du Dépt à la Région)
- **L'augmentation du poids de la dette** **+ 239 M€** **+ 10,1 %**
 - avec des remboursements accrus + 50 M€ +22,8 %
 - et des charges d'intérêts plus élevées + 15 M€ + 21,8 %
- **La réduction des dépenses d'équipement** - 291 M€ -39,4 %
 - ... des capacités d'investissement** - 69 M€ - 11,5 %
 - ... et de remboursement de la dette** **+ 1 année (4,9 au lieu de 3,9)**