

Réunion du 18 mars 2015

M. Dominique BAERT, rapporteur du projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, ratifiant l'ordonnance n° 2014-1335 du 6 novembre 2014 relative à l'adaptation et à l'entrée en vigueur de certaines dispositions du code général des collectivités territoriales, du code général des impôts et d'autres dispositions législatives applicables à la métropole de Lyon (n° 2558)

Monsieur le Président

Mes chers collègues,

Le Projet de loi sur lequel j'ai l'honneur de rapporter aujourd'hui, après avoir été adopté par le Sénat, fait partie d'une série de trois projets visant à ratifier des ordonnances prises par le Gouvernement sur habilitation du Parlement dans le cadre de la « loi MAPTAM ». Ces trois ordonnances concernent respectivement :

- le territoire d'intervention de l'Etat à la suite de la création de la Métropole de Lyon ainsi que le siège de cette dernière, les adaptations nécessaires au fonctionnement de la Métropole de Lyon, à l'exercice de ses différentes compétences et prérogatives, et à la composition de différents organismes dans lesquels elle est appelée à être représentée. Ce Projet de loi est examiné ce jour même par la Commission des lois ;
- Les modalités d'élection des Conseillers métropolitains à compter du prochain renouvellement général des Conseils municipaux suivant la création de la Métropole de Lyon. Le Projet de loi de ratification a été déposé au Sénat, mais n'a pas été discuté à ce jour ;

- Les règles budgétaires, financières, fiscales, comptables et relatives aux concours financiers de l'État applicables à cette collectivité et aux communes situées sur son territoire. **C'est la ratification de cette ordonnance qui fait l'objet du texte que nous examinons ce matin.**

Fruit d'un processus original et concerté de mutualisation, la Métropole de Lyon, aussi appelée Grand Lyon, est devenue une réalité depuis le 1^{er} janvier 2015. La rapidité de création de cette nouvelle collectivité territoriale résultant de la fusion de la Communauté urbaine de Lyon et de la portion de Département du Rhône comprise sur son périmètre est remarquable, tant en ce qu'elle résulte de discussions et d'un rapprochement entre grands élus de sensibilités politiques différentes, que parce qu'elle priorise la gestion concrète d'un territoire, en rapprochant deux entités, une collectivité (le département) et un établissement public (la communauté urbaine) dont les compétences se complètent plus qu'elles ne se superposent.

Cette initiative doit beaucoup, on le sait, à la volonté commune du maire de Lyon, M. Gérard Collomb, et du président du conseil général du Rhône de l'époque, M. Michel Mercier.

Cette fusion entraîne de nombreuses conséquences financières et nécessite de modifier des dispositions législatives existantes en matière de fiscalité locale, de concours financiers de l'État, de fonds de péréquation ou de règles budgétaires et comptables. En effet, si la Métropole de Lyon continuera à percevoir les ressources intercommunales, **la question se pose en revanche du partage des ressources « départementales » entre le Département du Rhône et la Métropole de Lyon**, laquelle exercera les compétences départementales sur son territoire. La complexité et la technicité de ces modifications ont conduit le Gouvernement à demander au Parlement l'habilitation à légiférer par ordonnance.

Les cadres budgétaires et comptables existants ne sont en effet pas adaptés à la Métropole de Lyon qui, outre les compétences déjà exercées par la Communauté urbaine de Lyon, va exercer sur son

territoire les compétences du Département du Rhône. Par ailleurs, en matière fiscale, un certain nombre de règles demandaient à être précisées, notamment en matière d'assiette des impositions perçues, de modalités de liquidation, de fixation des taux, d'exonération et de partage de certaines allocations et dotations.

En ce qui concerne la fiscalité locale, traitée par le Titre 1^{er} de l'ordonnance, lequel regroupe 22 articles, la principale difficulté liée à la création de la Métropole de Lyon réside dans le fait **qu'elle constitue une collectivité territoriale *sui generis* et non un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), ni un département**. Il en résulte que les règles juridiques qui s'appliquent aux métropoles et aux départements ne lui sont pas applicables de plein droit. C'est pourquoi l'article 1^{er} de l'ordonnance rend applicable à la Métropole de Lyon l'ensemble des articles du Code général des impôts applicables aux EPCI dotés d'une fiscalité professionnelle unique.

Les articles 2 et 3 de l'ordonnance portent sur **l'encadrement des taux des taxes foncières et de la taxe d'habitation** votés par les communes situées sur le territoire de la Métropole de Lyon et par la métropole elle-même. L'article 4 de l'ordonnance crée la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires du Département du Rhône et de la Métropole de Lyon, compétente à la fois pour le Département du Rhône et la Métropole de Lyon.

En ce qui concerne l'aménagement de la perception de différentes taxes, l'article 7 de l'ordonnance adapte ainsi, par exemple, les dispositions relatives à la **taxe d'aménagement et au versement pour sous-densité**.

La Métropole de Lyon peut décider d'instituer, en lieu et place de tout ou partie des communes situées dans son périmètre, la **taxe locale sur la publicité extérieure** (article 8).

L'ordonnance étend à la métropole les dispositions applicables aux EPCI à fiscalité propre pour la **perception de la taxe de séjour (article 9), en matière de prélèvement sur les jeux (article 10) et en**

matière de versement transport (article 11). Elle prévoit également la perception de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) par la Métropole de Lyon.

Le titre II de l'ordonnance comprend les dispositions relatives aux concours financiers de l'État (articles 23 à 34). La Métropole de Lyon peut percevoir les concours financiers versés par l'État aux EPCI et aux départements. L'ordonnance vise à prévoir les modalités d'attribution des concours financiers de l'État à la métropole en tant que département.

Certains concours, comme le versement au titre du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et le concours particulier relatif aux bibliothèques municipales et aux bibliothèques départementales de prêt, sont perçus par la Métropole de Lyon dès 2015 dans les conditions de droit commun.

Dans d'autres cas, comme la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC), il n'est pas possible de calculer le concours que doit percevoir la métropole sans avoir recours à un critère de répartition. Aussi, l'ordonnance prévoit-elle que la DDEC est répartie entre le Département du Rhône et la Métropole de Lyon au « prorata des surfaces (hors œuvre nette) des collèges » situés sur le territoire de chacune des deux collectivités territoriales.

De même, la dotation de compensation de la DGF du département du Rhône est répartie entre les deux collectivités territoriales au prorata de la population.

Un troisième cas de figure concerne les concours perçus par la Métropole de Lyon dès 2015 comprenant une répartition spécifique pour le calcul de la dotation de compensation métropolitaine, car ils ne peuvent être territorialisés. C'est le cas du concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) relatif à la prestation de compensation du handicap (PCH) et de celui concernant l'installation et le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

J'en viens à la **dotation de compensation métropolitaine**

Aux termes de l'article L. 3663-3 du CGCT, la CLECT du Département du Rhône est consultée sur les modalités de compensation des charges correspondant aux compétences transférées du département. La **CLECT estime le montant de la dotation afin de corriger les effets de la répartition territoriale des produits antérieurement perçus par le Département du Rhône, de façon à garantir, à la date de la création de la Métropole de Lyon, l'égalité des deux taux d'épargne théoriques métropolitain et départemental.** *(C'est ce que prévoit l'article L. 3663-3 du CGCT afin de permettre aux deux entités de continuer à fonctionner de manière équitable et à faire face à leurs engagements).*

La CLECT a procédé à une répartition des ressources du Département du Rhône, soit 1,5 milliard d'euros de recettes réelles de fonctionnement figurant dans son compte administratif 2013. Certaines ressources ont pu être territorialisées (les recettes fiscales par exemple), mais, pour les concours financiers de l'État notamment, la répartition a été effectuée à partir des critères définis dans l'ordonnance. *(Prorata des surfaces des collèges situés sur le territoire de chacune pour la DDEC, prorata de la population pour la dotation de base de la DGF, prorata des charges au titre du RSA pour le FMDI).*

À l'issue de ces travaux, un arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre des finances et des comptes publics a **fixé le montant de la dotation de compensation métropolitaine à 75,013 millions d'euros, versés par la Métropole de Lyon au Département du Rhône.** *(La Métropole est plus urbaine et plus dynamique, elle bénéficie de davantage de ressources et supporte moins de charges que le nouveau département).*

Il convient de saluer tout particulièrement l'importance et la qualité du travail réalisé par les groupes de travail bilatéraux, département et communauté urbaine, qui ont eu la charge de ventiler l'intégralité des produits et des charges du département entre la future métropole et le « nouveau » département. Ce travail

préparatoire a permis **d'estimer finement le déséquilibre des charges et des produits selon leur territorialisation, et ainsi de définir de manière équitable le montant de la dotation de compensation métropolitaine.** Cette démarche a, par exemple, consisté à identifier tous les bénéficiaires de l'APA et du RSA, du côté des charges, et à retrouver tous les actes authentiques pour le calcul de la DMTO, du côté des ressources.

Le Sénat a adopté un nouvel article 2 qui apporte des modifications rédactionnelles et de précision à des dispositions introduites dans la législation par l'ordonnance.

Dès lors, compte tenu de la nature de ce texte, de l'accord politique et administratif entre État, Département et Métropole qu'il sous-tend, et ne voyant guère pour notre part quelles modifications techniques essentielles nous pourrions insérer dans ce texte, par souci également et surtout d'être efficace, je vous propose, mes chers collègues, d'adopter conforme ce projet de loi de ratification.

Je vous remercie de votre écoute, et, je l'espère, de votre approbation.