

Le Conseil,

Vu le rapport du 7 avril 1999, par lequel monsieur le président :

A - Expose ce qui suit :

Depuis de nombreuses années, se sont multipliées les interventions et les opérations, menées conjointement par le département du Rhône et la communauté urbaine de Lyon, avec des financements et des compétences dits croisés, entraînant ainsi un manque de lisibilité certain pour nos concitoyens. C'est pourquoi il est apparu indispensable aux deux exécutifs de procéder au décroisement de ces interventions et de limiter le plus possible le recours au financement croisé. Ceux-ci sont parfois indispensables. Ils doivent être réservés à des opérations ponctuelles et importantes (Aéroport de Satolas, Ecole normale supérieure, Tronçon ouest du périphérique,...) et ne pas financer des opérations récurrentes (transports ou voirie en général). Ainsi, chaque collectivité retrouvera la maîtrise du rythme de ses engagements financiers et décidera des politiques qu'il lui appartiendra de mettre en oeuvre, dans le respect de son pouvoir et de ses compétences.

Un groupe de travail comprenant cinq élus départementaux et cinq élus communautaires a étudié cette situation au cours de l'année 1998 et proposé d'opérer, le plus rapidement possible, des décroisements dans les secteurs où les enjeux financiers sont les plus importants : les transports en commun, l'incendie et le secours, la voirie.

En ce qui concerne le SYTRAL, son périmètre d'action correspond au territoire de la Communauté urbaine ; il intervient dans la politique des déplacements et ses usagers se réfèrent plus volontiers à la Ville pour ce qui est des pouvoirs de police du maire et à la Communauté urbaine pour ce qui touche à l'urbanisme. Le Département n'a pas vocation à s'immiscer dans des choix urbanistiques qui sont ceux de la Communauté urbaine.

En revanche, l'organisation des services d'incendie et de secours doit s'apprécier sur un espace plus étendu que le territoire de la Communauté urbaine et s'affranchir de certaines limites administratives, notamment compte tenu de la localisation des risques majeurs : Satolas, la vallée de la chimie et Givors, Villefranche sur Saône. Le fonctionnement de ces services, géré au niveau du Département, entraîne une plus grande synergie et une mutualisation des moyens et des risques.

Quant à la voirie, le système de financements croisés et de répartition des travaux entre le Département et la Communauté urbaine est ancien, complexe, distinguant par exemple la chaussée, les trottoirs, l'éclairage et les plantations. Il est source de litiges, de difficultés de gestion où chacun a du mal à déterminer les limites de sa responsabilité.

La mise en oeuvre des procédures de décroisement proposées conduirait les assemblées départementale et communautaire à délibérer sur la modification des statuts du SYTRAL et à désigner leurs représentants aux conseils d'administration des deux établissements publics, la répartition des sièges s'effectuant en fonction des statuts modifiés pour le SYTRAL, de la loi fondée sur les participations financières respectives pour le service départemental d'incendie et de secours (SDIS).

A l'occasion du vote d'une décision modificative, le département du Rhône et la Communauté urbaine opéreraient les transferts de crédits correspondant aux nouvelles répartitions, les conseils d'administration du SYTRAL et du SDIS en feraient de même, ce qui permettrait de concrétiser les décroisements en matière de transports publics et d'incendie et de secours dès le milieu de cette année.

Le processus concernant la voirie pourrait s'effectuer au début de l'an 2000. Dans le même temps, les études et discussions devront se poursuivre pour les dossiers liés à l'environnement, au logement et aux organismes délégués (SEM, syndicats mixtes,...).

En terme de financements, la situation se présente actuellement de la manière suivante :

	SYTRAL	SDIS	Voirie	Total
Communauté urbaine	395 MF	440 MF	41,5 MF	876,5 MF
Département	395 MF	30 MF	69,8 MF	494,8 MF
total	790 MF	470 MF	111,3 MF	1 371,3 MF

I - Le SYTRAL

Actuellement les statuts du SYTRAL prévoient que "le département du Rhône et la Communauté urbaine participent conjointement, chacun pour moitié, à l'ensemble des opérations d'investissement et de fonctionnement du réseau". Les fonds de concours de chacune des collectivités étaient de 395 MF en 1998. Cette disposition de parité a pour conséquence que les collectivités sont responsables, sans d'ailleurs qu'elles accordent de garantie formelle, chacune pour moitié de la dette du SYTRAL. Le syndicat est administré par un comité de 20 membres dont 10 conseillers généraux et 10 conseillers communautaires.

Il est proposé que la Communauté urbaine devienne majoritaire dans le financement et dans le comité syndical, le Conseil général conservant toutefois une participation minoritaire.

Plus précisément, les dispositions envisagées sont les suivantes :

- la participation financière du Conseil général serait de 100 MF en 1999, cette somme étant ensuite indexée chaque année sur l'inflation. La Communauté urbaine prendrait en charge le solde du fonds de concours nécessaire,

- la répartition des sièges au comité syndical serait de 13, dont le président, pour la Communauté urbaine et de 7 pour le Département,

- la responsabilité des emprunts serait partagée ainsi :

- . 50 % pour le Département et 50 % pour la Communauté urbaine pour les emprunts souscrits avant le 1er janvier 1999,

- . 35 % pour le Département et 65 % pour la Communauté urbaine pour les emprunts souscrits après le 1er janvier 1999.

Ces dispositions supposent une modification des statuts du SYTRAL qui serait engagée à une prochaine réunion du comité syndical et dont les assemblées des deux collectivités auront à délibérer.

II - Le SDIS

L'année 1999 a vu la mise en place de la réforme du service départemental d'incendie et de secours du Rhône, organisée par la loi du 3 mai 1996, texte qui a fixé deux échéances importantes :

- l'élection, avant la fin de l'année 1997, des membres du conseil d'administration par application d'un dispositif fondé, pour l'essentiel, sur les contributions respectives des départements, communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à la couverture de l'ensemble des dépenses d'incendie et de secours,

- l'organisation, au plus tard le 4 mai 2001, du service d'incendie et de secours au plan départemental, cette mise en place comportant, notamment, la constitution d'un corps unique de sapeurs-pompiers regroupant l'ensemble des corps communaux et intercommunaux.

Le conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Rhône, dont les membres ont été élus en application des dispositions mentionnées ci-dessus, a tenu sa première réunion le 12 janvier 1998. Il a, à cette date, décidé que la réforme voulue par le législateur entrerait en application effective, dans le Rhône, à compter du 1er janvier 1999.

Globalement, les charges respectives du Département et de la communauté urbaine de Lyon en matière d'incendie et de secours s'établissent, avant décroisement, à :

- Département : 30 MF,
- Communauté urbaine : 440 MF.

A titre indicatif, les autres collectivités du département contribuent à hauteur de 42 MF.

Dans le cadre du décroisement, la nouvelle répartition proposée est la suivante :

- Département : 325 MF,
- Communauté urbaine : 145 MF en 1999. Cette somme serait indexée ensuite chaque année sur l'inflation et comprendrait les dépenses mises obligatoirement à la charge de la Communauté urbaine par la loi du 3 mai 1996.

La participation des autres collectivités demeure inchangée.

Cette nouvelle répartition appelle, à terme, une modification de la composition du conseil d'administration puisque celle-ci est, pour l'essentiel, fondée sur les contributions respectives des différentes collectivités.

Pour mémoire, à l'heure actuelle, le conseil d'administration est composé de 30 membres, en application de l'article 24 de la loi du 3 mai 1996, qui arrête ce chiffre pour tous les départements de plus de 900 000 habitants comptant au moins une commune ou un EPCI dont la contribution au service départemental d'incendie et de secours du Rhône représente un montant minimal de 33 % des recettes.

La ventilation des sièges est aujourd'hui la suivante :

1er collège (attribution fixe) : 8 sièges

- Département : 4,
- communes et EPCI : 4 ;

2° collège (attribution au *pro rata* des contributions) : 22 sièges

- Département : 1,
- EPCI : 19 (dont Communauté urbaine de Lyon : 18),
- communes : 2.

Compte tenu de la nouvelle répartition des charges, aucune commune et aucun EPCI ne supportant plus de 33 % de la contribution globale au budget du service départemental d'incendie et de secours, le nombre des membres du conseil d'administration serait ramené de 30 à 22.

La ventilation des sièges d'administrateurs serait la suivante :

1er collège : 8 sièges

- Département : 4,
- Commune et EPCI : 4 ;

2° collège : 14 sièges

- Département : 9,
- EPCI : 5.

Cette répartition, donnée ici à titre indicatif, devra, pour s'appliquer, faire l'objet d'une délibération du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours prise six mois au moins avant son renouvellement.

III - Voirie

Situation actuelle :

Le réseau de voirie à l'intérieur du périmètre de la Communauté urbaine comprend :

- 120 kilomètres de routes nationales et d'autoroutes,
- 430 kilomètres de routes départementales,
- 2 090 kilomètres de voies communautaires,
- 700 kilomètres de voies communales (essentiellement des chemins ruraux).

Pour les routes départementales, le régime de répartition des dépenses de travaux et d'entretien dépend de la partie d'ouvrage concernée (chaussée, trottoirs, éclairage, etc.). Les modalités détaillées figurent dans la convention Département-Communauté urbaine du 7 janvier 1994. La Communauté urbaine cofinance la majorité des dépenses à hauteur de 50 % du montant hors taxes de l'opération.

Le programme de travaux neufs sur routes départementales (dit programme mixte) comprend des opérations d'amélioration et de modernisation du réseau existant et des opérations de création de voies nouvelles. Il fait l'objet d'une concertation préalable des vice-présidents chargés de la voirie et est arrêté annuellement par les assemblées respectives.

De plus, le conseil général du Rhône a approuvé des cofinancements (à hauteur de 50 %) d'opérations importantes sur la voirie communautaire :

- tronçon nord du boulevard périphérique,
- trémie Antonin Poncet à Lyon (quai Gailleton),
- boulevard de la Cité internationale,
- boulevard urbain "est" (Vénissieux, Porte des Alpes),

Constat :

Ce système de financements croisés donne lieu à certaines difficultés :

- la collectivité maître d'ouvrage peut entraîner le cofinanceur à des dépenses inéluctables qui obèrent sa marge de manœuvre financière,
- les limites entre les financements de chaque collectivité en matière d'équipements de cadre de vie sont incertaines (mobiliers urbains standard ou architecturaux, choix plus ou moins soignés des revêtements, etc...),
- les élus locaux, riverains et usagers ont énormément de difficultés à déterminer le responsable de la voirie.

Propositions du groupe de travail :

1 - Réseau existant

Afin de clarifier et de rendre plus lisibles les interventions de chaque collectivité, le principe proposé par le groupe de travail consiste à réduire le réseau départemental aux voies les plus importantes et à supprimer le principe de cofinancement pour ce réseau réduit.

a) - réduction du réseau routier départemental

La réduction du réseau routier départemental se traduirait par un transfert à la Communauté urbaine de 172 kilomètres de voies. Ce déclassement concerne essentiellement les routes situées en zone urbaine dense (intérieur de l'anneau du boulevard périphérique ou, dans l'attente du tronçon ouest, des routes départementales 42 et 50), une bonne partie du réseau routier des Monts d'Or dont la densité départementale dépasse nettement la moyenne ainsi que le réseau intercommunal.

Dans cette perspective, le réseau départemental passerait de 430 kilomètres à environ 260 kilomètres, celui de la communauté urbaine de Lyon passerait de 2 090 à 2 260 kilomètres (soit + 8,1 %).

Les cartes jointes au présent rapport font apparaître les réseaux routiers départemental et communautaire avant et après le transfert.

A titre complémentaire il faut noter les déclassements futurs de routes nationales en voies départementales selon les principes proposés au dossier de voirie d'agglomération :

- route nationale 6 à partir de la Garde,
- route nationale 7 entre la route départementale n° 73 et le boulevard urbain sud,
- boulevard Laurent Bonneval

A contrario seraient incorporés, dans la voirie nationale, la RD 73 entre la RN 7 et la RN 6 et le boulevard urbain sud (BUS).

b) - suppression du principe de cofinancement

A partir de cette nouvelle répartition, chacune des deux collectivités serait pleinement maîtresse de la programmation des travaux d'entretien et d'aménagement de son propre réseau et supporterait la totalité des investissements qui lui sont liés, sauf cas particuliers d'intervention de l'autre collectivité prévus dans une convention à intervenir entre le Département et la Communauté urbaine.

Dans le but de mesurer les incidences budgétaires d'une telle proposition, une simulation financière a été réalisée pour la période couvrant les années 1994 à 1997 à partir de toutes les dépenses directes d'entretien et d'investissement.

Le montant total de ces dépenses s'est élevé pour les quatre années à 523 MF TTC. Le tableau ci-dessous ~~en MF~~ fait apparaître les apports financiers du Département et de la Communauté urbaine tels qu'ils ont résulté des dispositions actuelles et leur évolution simulée sur la base des propositions de décroisement.

Collectivités	Dispositions actuelles	Décroisement avec réduction du réseau	Evolution
département du Rhône	$357 - 77,5^{(1)} = 279,5$	$317 - 47,1^{(1)} = 269,9$	- 9,6 soit - 2,4 par an
communauté urbaine de Lyon	$166 - 0 = 166$	$206 - 30,4 = 175,6$	+ 9,6 soit + 2,4 par an

(1) : TVA sur dépenses d'investissement

Cette simulation financière, dont le détail figure en annexe A, montre que les propositions de décroisement n'ont qu'une faible incidence sur les dépenses directes (augmentation de la charge financière de la Communauté urbaine de 2,4 MF par an, soit environ + 6 %).

Par ailleurs, la maîtrise d'ouvrage de 172 kilomètres de voies nouvelles implique pour la Communauté urbaine un supplément de dépenses indirectes correspondant à la masse salariale du personnel chargé de l'entretien, de l'exploitation et de la gestion de ce réseau. Cet effectif supplémentaire peut représenter une trentaine d'agents correspondant à une dépense de l'ordre de 6 MF par an.

En matière d'entretien et d'aménagement du réseau existant, les propositions du groupe de travail se traduisent donc par une augmentation des charges financières de la Communauté urbaine pouvant ainsi être évaluée à 8,4 MF par an.

2 - Création de voies nouvelles

Comme indiqué précédemment, le programme mixte regroupe, outre les opérations d'aménagement du réseau existant, des opérations de création de voies nouvelles. A ce titre, ont été réalisées, sont en cours de réalisation ou sont envisagées les opérations suivantes :

a) - sous maîtrise d'ouvrage départementale :

- le boulevard urbain sud,
- le contournement sud de Meyzieu,
- l'évitement ouest de Tassin la Demi Lune,
- le doublement du pont de la sucrerie à Vaulx en Velin,
- le contournement "est" de Meyzieu,
- la déviation de Jonage,
- la déviation de Craponne et de Saint Genis les Ollières.

b) - sous maîtrise d'ouvrage communautaire :

- le boulevard urbain de la Cité internationale (quai Charles de Gaulle),
- le boulevard urbain "est" (Vénissieux, Porte des Alpes),
- la bretelle A 7 à Oullins (la Saulaie).

Le tableau figurant en annexe B présente le bilan des investissements réalisés par les deux collectivités pendant la période couvrant les années 1994 à 1997. Il apparaît que, sur cette période, les dépenses des deux collectivités ont été sensiblement équivalentes. Elles se sont élevées à 182,7 MF pour le Conseil général et à 187,9 MF pour la Communauté urbaine.

Afin de donner une pleine autonomie budgétaire à nos deux collectivités, le groupe de travail propose d'opérer un décroisement en matière de création de voies nouvelles. Exception faite du boulevard urbain sud (opération inscrite au XI^e plan et ayant déjà fait l'objet d'un décroisement entre l'Etat et les collectivités locales) toutes les opérations de voies nouvelles seraient financées intégralement par la collectivité maître d'ouvrage.

Une estimation des dépenses des collectivités pour les années 1999 à 2001 indique que le décroisement de toutes les opérations de création de voies nouvelles hors boulevard urbain sud se traduirait pour cette période par une augmentation de la charge financière du Département d'environ 30 MF, soit 10 MF par an.

En résumé, le tableau ci-dessous **-en MF-** indique quelles seraient les participations annuelles du Département et de la Communauté urbaine après l'opération de décroisement réalisée lors d'une prochaine décision modificative.

Collectivités	SYTRAL	SDIS	Voirie	Total
Communauté urbaine	690	145	49,9	884,9
Département	100	325	67,4	492,4
Total	790	470	117,3	1 377,3

Le déséquilibre par rapport à la situation actuelle apparaissant au détriment de la Communauté urbaine est compensé par le surcoût amené au budget de la voirie départemental par la prise en charge des opérations nouvelles.

Sous réserve des décisions budgétaires pour 2000 et 2001 du SYTRAL, du SDIS, du Département et de la Communauté urbaine, les répartitions indiquées par le tableau devraient être respectées.

En 2001, une commission mixte entre le Département et la Communauté urbaine dresserait le bilan de trois ans de décroisement et ferait des propositions pour une nouvelle période de trois ans.

Les propositions ainsi exposées s'inscrivent parfaitement dans la démarche de décroisement permettant :

- une clarification et une lisibilité des actions de chaque collectivité,
- la maîtrise par chaque collectivité des rythmes de ses engagements financiers,
- une autonomie respective dans leurs décisions et leurs financements, tout en conservant une équivalence d'engagements financiers.

La convention précise les modalités d'application des dispositions retenues dans le cadre du décroisement de la voirie.

En pratique, les décroissements relatifs au SYTRAL et au SDIS pourront intervenir après les décisions que prendront leur conseil d'administration, ceux concernant la voirie s'appliquant, comme je vous l'ai indiqué, au 1er janvier 2000 sauf dispositions particulières de la convention, notamment pour le service hivernal. Il conviendra, en outre, d'engager les procédures administratives et juridiques de classement et de déclassement des voiries départementales et communautaires concernées.

Je vous suggère, de plus, que soit mis en place un comité de suivi, sous l'autorité des deux présidents, comportant cinq élus de chaque assemblée, qui sera chargé de veiller à la bonne application des décisions de décroisement des compétences du Département et de la Communauté urbaine.

B - Propose, compte tenu de ces éléments, de délibérer comme suit ;

Vu ledit dossier ;

Vu la loi du 3 mai 1996 ;

Où l'avis de ses commissions finances et programmation, déplacements et voirie, et ressources humaines ;

DELIBERE

Emet un avis favorable pour le décroisement des financements entre le département du Rhône et la communauté urbaine de Lyon selon les modalités énoncées.

Et ont signé les membres présents,
pour extrait conforme,
le président,
pour le président,