



Orientations budgétaires pour 2024

Un budget sous tensions

Conseil Métropolitain du 11 décembre 2023

Conformément aux dispositions du Code général des collectivités territoriales, le Président de la Métropole de Lyon présente au Conseil un rapport sur les orientations budgétaires de l'exercice, dans le délai de dix semaines précédant l'examen du budget.

Ce rapport doit faire l'objet d'un débat, dont il est pris acte par une délibération spécifique. Il doit comprendre les principaux éléments suivants :

- les évolutions prévisionnelles des dépenses et recettes, en fonctionnement comme en investissement, avec les principales hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget ;
- des éléments concernant la politique de ressources humaines de la collectivité ;
- la présentation des engagements pluriannuels de la collectivité notamment en matière d'investissement ;
- des informations relatives à la structure et à la gestion de l'encours de dette.

Dans cette perspective, le présent rapport relatif aux orientations budgétaires pour l'exercice 2024 rappelle les principales priorités de politiques publiques que se fixe la Métropole de Lyon, avant de préciser les éléments du contexte économique dans lequel s'inscrira le budget métropolitain et de décrire la situation et la stratégie financière de la collectivité.

Table des matières

I - Maintenir le cap malgré des conjonctures défavorables	3
A. Des orientations budgétaires de mi-mandat propices au bilan d'étape.....	3
B. La nécessité d'anticiper une contrainte budgétaire durable.....	7
C. Une ambition maintenue pour amplifier l'impact des mutations engagées	11
II - Les éléments de contexte économique	16
A. La conjoncture à l'automne 2023	16
B. La loi de programmation des finances publiques 2023-2027.....	20
C. Le projet de loi de finances pour 2024	21
III - La situation et la stratégie financière de la Métropole de Lyon	22
A. La section de fonctionnement	22
B. La programmation pluriannuelle d'investissement.....	30
C. La dette	32
ANNEXE – Données du rapport social unique 2022.....	37

I - Maintenir le cap malgré des conjonctures défavorables

A. Des orientations budgétaires de mi-mandat propices au bilan d'étape

Le débat d'orientation budgétaire (DOB) de décembre 2023 donne l'occasion de dresser un rapide bilan d'étape, alors que la première moitié du mandat est arrivée à son terme. En effet, depuis trois ans, l'action métropolitaine s'inscrit en profonde rupture avec les orientations antérieures, afin d'intégrer les nouveaux enjeux du changement climatique et du dépassement des limites planétaires ainsi que les multiples défis, notamment de sobriété et d'accompagnement des populations fragiles, à relever pour faire face à la gravité des crises qui se multiplient.

Il ne s'agit évidemment pas de dresser l'inventaire exhaustif de l'ensemble des réalisations ou des nouvelles orientations qui ont pu être engagées depuis l'été 2020. Le rapport du DOB n'a pas vocation à dresser un bilan détaillé de mi-mandat. Mais pour s'en tenir à son objet central, à savoir la mise en perspective des principales données budgétaires et financières de la collectivité, il n'est pas inutile de retracer les éléments caractéristiques des trois années passées, d'autant qu'en la matière, de fortes craintes avaient pu être exprimées par certains, à l'issue des dernières élections métropolitaines. Plusieurs constats importants peuvent alors être partagés.

La collectivité a tout d'abord su consacrer un volume plus important de crédits de fonctionnement au soutien des territoires et de ses populations les plus vulnérables, sans pour autant recourir à une augmentation des taux de fiscalité qu'elle maîtrise.

En témoigne ainsi l'évolution des budgets consacrés aux politiques sociales, qui disposent d'un poids prépondérant au sein de la section de fonctionnement, et dont le volume global approchera le milliard d'euros dès l'année prochaine.

Il est par exemple possible de souligner que sur les exercices 2020/2023, les politiques d'autonomie dont bénéficient les personnes âgées et les personnes porteuses de handicap ont mobilisé près de 60 M€ supplémentaires, au profit de quelques 450 000 bénéficiaires.

Bien évidemment, cette évolution s'inscrit dans des tendances lourdes qui s'observent globalement sur le territoire national (vieillesse de la population, accroissement de la part des séniors les plus âgés, maintien à domicile prolongé le plus possible...) et résulte pour partie de facteurs exogènes (inflation, Ségur de la santé, renforcement des dispositifs réglementaires...). Mais elle traduit aussi, pour près de la moitié du différentiel constaté, le volontarisme politique porté par la Métropole de Lyon, avec comme objectif premier de limiter

le reste à charge assumé par les bénéficiaires ou leur famille, en opérant un rattrapage des différents prix de journée ou du point GIR, qui déterminent les contributions de la collectivité.

De même et sur la même période, la Métropole de Lyon a très significativement augmenté les crédits qu'elle consacre à sa politique Enfance, accrus de plus de 50 M€, et qui portent tant sur les mesures de prévention (actions éducatives, aides financières, mises à l'abri...) que de protection (prise en charge des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance, dont le coût relève des prix de journée fixés pour chaque établissement habilité par la collectivité).

Là encore, si l'essentiel de cette augmentation relève de facteurs exogènes (évolutions législatives, notamment loi Taquet, ou flux migratoires, s'agissant de l'évaluation et de la prise en charge des mineurs non accompagnés), le volontarisme politique qui s'incarne notamment par les dispositifs de la « Métropole de l'Hospitalité », ou une fois encore par l'évolution des prix de journée, en explique une part non négligeable, de 15 à 20%.

Enfin, s'agissant de la politique d'insertion, la situation de la Métropole de Lyon au regard du nombre de bénéficiaires du RSA (BRSA) est historiquement plus favorable que celle d'autres métropoles françaises (Marseille-Aix, Lille). Elle se rapproche des territoires urbains de la côte Ouest, plus dynamiques économiquement, plus jeunes et affichant donc des taux de chômage ou d'allocataires des minima sociaux plus faibles. Cela explique qu'après une nette augmentation des crédits consacrés à l'allocation en 2020, la crise COVID ayant fortement accru le nombre des BRSA, la dynamique de l'enveloppe budgétaire consacrée à cette politique ait pu être mieux contenue, le recul relatif du nombre des allocataires ayant compensé la charge de l'accroissement des mesures d'accompagnement.

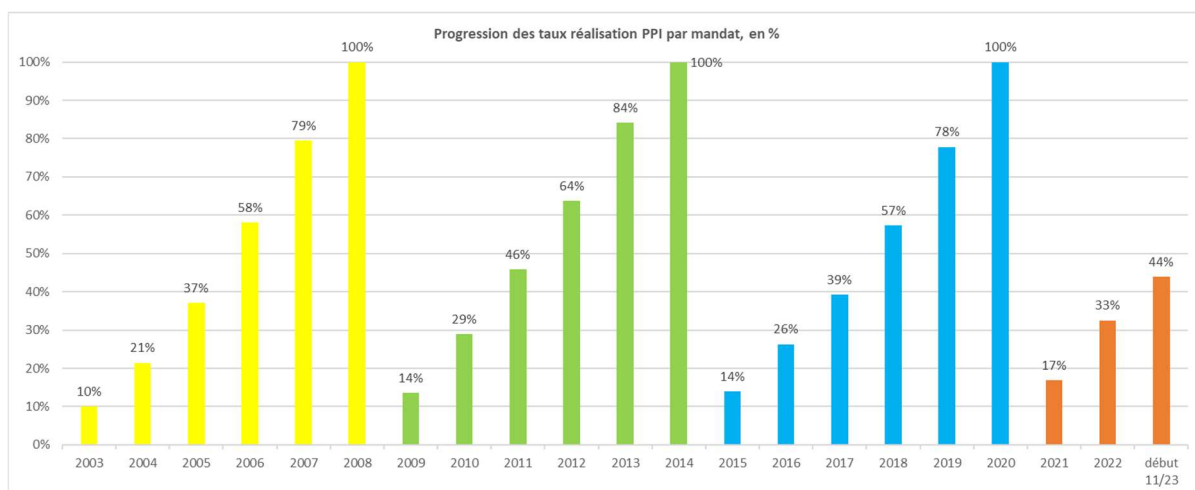
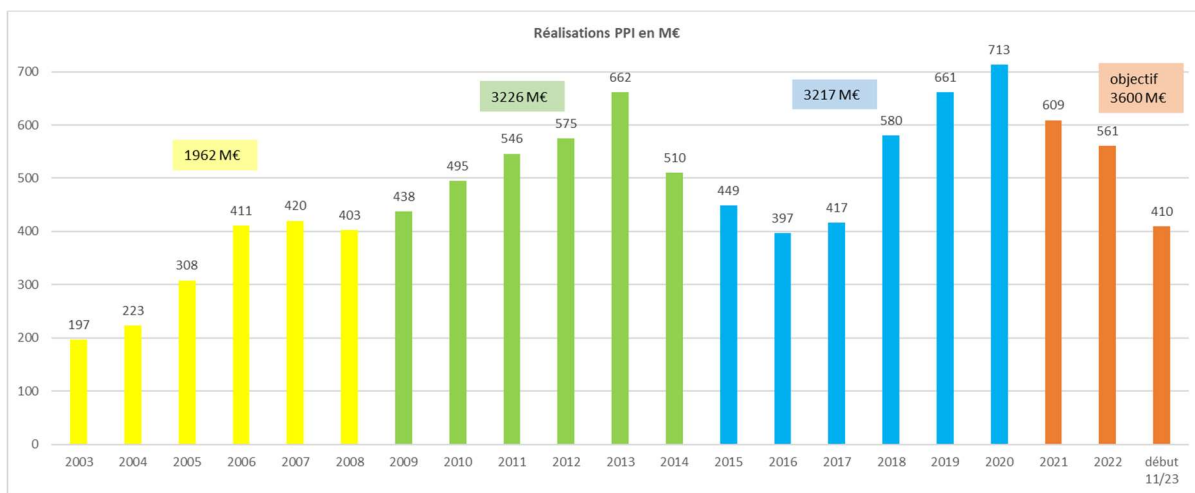
Pour autant, la période sous revue consacre une augmentation globale d'environ 40 M€, et se caractérise par l'installation dans un « RSA long » (plus de 4 ans) d'une part croissante de publics, qui a dépassé les 50% en 2022. Si cette situation s'explique sans doute par les effets de la crise sanitaire et ses conséquences diverses, elle peut aussi s'éclairer par les autres indicateurs sociaux, qui marquent une paupérisation/précarisation croissante de certains secteurs géographiques de la Métropole. La part des dépenses d'insertion « actives », au regard des dépenses d'allocation, reste encore restreinte (15% environ) et comparativement encore faible, malgré la croissance amorcée à partir de 2021 au travers de nouvelles actions emblématiques dans ce domaine (insertion des jeunes et Revenu Solidarité Jeunes, Territoires Zéro Chômeur). L'effort budgétaire sur ces mesures d'accompagnement devra donc être maintenu dans les prochaines années.

Grace au dynamisme des recettes, la hausse des dépenses de fonctionnement n'a pas fait obstacle au maintien d'un autofinancement élevé. Cela a permis la poursuite d'une politique d'investissement soutenue, notamment en faveur des transitions et

adaptations écologiques jugées les plus critiques, pour répondre au défi climatique et à l'effondrement de la biodiversité.

L'ambition de la collectivité s'incarne non seulement dans le volume global de la programmation pluriannuelle de ses investissements, avec un objectif de 3,6 Md€ de dépenses d'investissement sur le mandat, mais surtout dans les principaux projets poursuivis qui témoignent des priorités retenues, au-delà des investissements plus habituels ou récurrents : politique de mobilité soutenable en faveur des transports collectifs et des modes doux ; extension du programme d'investissement des collèges ; aménagements urbains inclusifs et apaisés ; rénovation énergétique et extensions du chauffage urbain et des réseaux de froid ; développement des énergies renouvelables ; valorisation matière des biodéchets ; modernisations systémiques des réseaux d'eau et d'assainissement ; préservation des espaces agricoles ou naturels ; végétalisation et protection des écosystèmes...

Si le rythme des réalisations connaît les mêmes inflexions liées au cycle électoral que celles observées aux précédents mandats, notamment avec des dépenses bien plus importantes constatées dans leur deuxième partie, les volumes relevés à date comme ceux engagés sur les prochaines années restent parfaitement en ligne avec les objectifs fixés pour ce mandat.



Comme les graphiques ci-dessus l'illustrent, les investissements de la première partie de mandat auront été particulièrement importants. Alors même que ne sont prises en compte pour 2023 que les réalisations constatées début novembre, et sans même encore y ajouter les volumes désormais assumés par la régie de l'eau, les trois premières années vont porter, en volume comme en taux, des investissements supérieurs aux premières années des trois précédents mandats.

Cette progression sur le chemin des transitions et de l'adaptation a été conduite sans recours excessif à la dette, permettant de maintenir la notation financière de la collectivité dans les meilleurs standards possibles.

Il s'agit en effet de maintenir un correct équilibre entre les ambitions portées par la section de fonctionnement et celles de la section d'investissement : l'effort d'investissement ne peut être poursuivi à un rythme élevé sur la durée, que si l'épargne générée en fonctionnement est suffisante pour éviter un recours excessif à la dette, à défaut de quoi le déséquilibre deviendrait rapidement insoutenable.

Tel a bien été le cas depuis 2020, puisque la collectivité a non seulement réussi à conduire simultanément une politique de fonctionnement plus généreuse et une politique d'investissement plus ambitieuse, mais a aussi procédé à un désendettement raisonné. Le stock de dettes a ainsi baissé de plus de 20% entre 2020 et 2022, passant de 2085 M€ à 1661 M€, et devrait se stabiliser autour de cet étiage en fin d'année 2023. La Métropole de Lyon a donc profité d'un début de mandat plus favorable aux finances des collectivités territoriales pour reconstituer des marges de manœuvre en matière d'endettement, son ratio de solvabilité atteignant sans doute un point bas à 2 ans et 9 mois en fin d'exercice 2022.

L'agence de notation FitchRatings a confirmé en juin dernier cette lecture, en attribuant une nouvelle fois la meilleure appréciation possible à la collectivité, dont la note reste capée par celle attribuée à l'Etat (en l'espèce AA-/stable). Pour autant, la Métropole de Lyon ne souhaite pas limiter l'appréciation de son budget et de ses comptes à cette seule lecture financière.

C'est pourquoi, sous l'impulsion de son Vice-président aux finances, la Métropole de Lyon promeut depuis déjà plus de deux ans une méthodologie originale de budgétisation de la transition écologique, considérée comme innovante par de nombreux interlocuteurs dont France Urbaine. Ce « budget vert » dont un des objectifs est d'être un outil d'aide à la décision tant sur le plan opérationnel que politique, vise à quantifier la cohérence entre les impacts environnementaux des investissements métropolitains et les objectifs portés par les différents cadres stratégiques de la collectivité. L'objectif recherché est de mieux aligner les orientations budgétaires et les projets financés, sur la stratégie de transition écologique poursuivie par l'Exécutif.

La démarche a abouti à l'élaboration d'un cadre d'analyse multicritères, permettant de positionner les projets au regard de leurs impacts selon différents axes d'évaluation, au nombre de cinq : lutte contre le changement climatique et sobriété énergétique ; atténuation des conséquences du changement climatique ; préservation des écosystèmes ; sobriété et circularisation ressources et matériaux ; sensibilisation et accompagnement au changement.

Cette initiative a largement contribué aux préoccupations qui se font jour, au niveau national, pour disposer d'un cadre harmonisé expérimental de méthode de cotation simple, ciblé et répliquable, coconstruit avec les collectivités territoriales. Ainsi, le projet de loi de finances pour 2024 envisage de rendre obligatoire à compter du compte financier unique 2024, qui sera présenté en juin 2025, l'adjonction d'un nouvel état annexe intitulé « impact du budget pour la transition écologique ». Cet état annexe sera ultérieurement défini par décret. Il ne concernerait dans un premier temps qu'un nombre restreint d'axes d'analyse, et seules les dépenses d'investissement seront concernées.

Compte tenu de la nécessité d'accélérer les actions en faveur de la transition écologique et énergétique et de l'importance de pouvoir rendre compte aux citoyens des efforts publics en la matière, la collectivité ne peut que soutenir une telle évolution. Pour autant, par l'intervention de son Vice-Président aux Finances, la Métropole de Lyon restera vigilante sur les modalités qui seront précisées par décret pour définir le contour de cette nouvelle norme comptable, afin que celle-ci soit applicable aux spécificités des divers territoires, pragmatique et concrète dans sa mise en œuvre, et soit un levier pour la conduite des transitions écologiques sur les divers territoires locaux.

B. La nécessité d'anticiper une contrainte budgétaire durable

Si, sous l'angle budgétaire et financier, la première moitié de mandat s'est donc révélée très satisfaisante, l'année 2024 s'inscrira sans doute possible dans un contexte bien plus dégradé, marquant ainsi une inflexion dans les orientations budgétaires de la collectivité.

En effet, alors que les différentes crises qui avait été décrites au précédent rapport du DOB 2023 se sont encore amplifiées, ce qui, de façon certaine, sollicitera plus encore les budgets publics, le positionnement de l'Etat s'est considérablement rigidifié dans un contexte économique moins porteur.

S'agissant de la crise climatique et environnementale, il faut souligner l'adoption, en mars dernier, de la synthèse du sixième rapport du GIEC et de son « résumé pour les décideurs », qui a été approuvé par les délégations de 195 pays.

Le constat reste sans appel : les activités humaines, notamment la combustion des énergies fossiles, ont produit des gaz à effet de serre, aboutissant à une concentration de CO₂ dans

l'atmosphère que la planète n'avait pas connue depuis au moins deux millions d'années. Le réchauffement climatique induit, provoque une hausse du niveau des océans et une augmentation de la fréquence et de l'intensité des événements météorologiques extrêmes, qui ont des effets de plus en plus néfastes pour les écosystèmes et les populations humaines.

Le rapport cite de très nombreuses conséquences, au détriment des territoires et des populations les plus vulnérables : baisse de la sécurité alimentaire et de l'accès à l'eau potable, morbidité et mortalité en hausse, perte de biodiversité et d'écosystème, insécurité alimentaire, ou encore déplacements plus massifs de populations. Il souligne surtout que le rythme et l'ampleur des mesures prises jusqu'à présent, ainsi que les projets poursuivis, sont notoirement insuffisants pour s'attaquer au changement climatique. Dès lors, il appelle à une mobilisation accrue : donner la priorité à l'équité, à la justice climatique, à la justice sociale, à l'inclusion et à des processus de transition justes peut permettre l'adaptation et des mesures d'atténuation ambitieuses, afin d'assurer aux générations futures un avenir viable et équitable. Dans cette perspective, le financement de l'action climatique doit largement s'amplifier, en faveur des mesures de transformation des territoires, d'adaptation et d'atténuation. Le groupe d'experts réitère ainsi son alerte : le coût de l'action sera bien moindre que celui de l'inaction.

S'agissant des crises géopolitiques et démocratiques, l'année écoulée s'avère particulièrement sombre. Avec la multiplication des conflits régionaux ouverts, en Ukraine depuis presque deux ans, au Karabakh, avec l'Azerbaïdjan et l'Arménie, au Soudan comme à Taïwan et, tout récemment avec une violence inouïe, en Israël, le monde occidental assiste impuissant à une escalade qui lui échappe, source de tensions de plus en plus fortes, du fait d'objectifs stratégiques irréconciliables et de drames humains aussi inénarrables qu'impardonnables. L'occident paye collectivement le prix d'un processus de paix et d'un multilatéralisme maintenus au point mort, pendant de bien trop nombreuses années.

Pour nombre d'observateurs de la scène internationale, l'entrée dans le XXI^e siècle se caractériserait par un recours de plus en plus décomplexé à la force, par des puissances toujours plus nombreuses et fragmentées, ne cachant pas leur volonté de défaire un ordre établi dont elles contestent fondamentalement la légitimité.

On retrouve dans une telle lecture des tensions internationales comme un écho de ce que chacun peut constater au sein de nombreux pays démocratiques, entre fracturation du corps social et contestation de la légitimité de l'ordre institutionnel établi. Comme le souligne l'OCDE dans son panorama des administrations publiques 2023, la faiblesse de la participation électorale, la hausse du nombre de citoyens qui se détournent des processus démocratiques traditionnels, l'augmentation de la mésinformation et de la désinformation et une plus grande polarisation de la vie politique sont autant de facteurs qui minent la résilience démocratique et la capacité des pouvoirs publics à se préparer aux chocs externes et à y réagir.

Toutes ces tensions contribuent inévitablement à l'aggravation des crises économiques et sociales. Dans un monde marqué par les divisions géopolitiques, les interdépendances commerciales (notamment pour les matières premières et les denrées alimentaires) sont devenues des sources de vulnérabilité. Au-delà du dérèglement des marchés, des circuits d'approvisionnement comme de production, la fragmentation géopolitique mondiale affecte aussi les circuits de financement, et produit une allocation non optimale des ressources. Elle contribue ainsi à la persistance d'une inflation significative, qui s'est désormais propagée à l'ensemble de l'économie réelle. De telles conditions rendent illusoire tout retour rapide à des politiques monétaires plus accommodantes.

Cependant, le maintien d'anticipations de taux d'intérêt dissuasifs par les acteurs économiques contribue au ralentissement de l'activité, avec report des décisions d'investissement ou de consommation et croissance de l'épargne de précaution, pour aboutir enfin, il faut l'espérer, à une baisse de l'inflation. La maîtrise de la hausse des prix conduit malheureusement simultanément à une minoration de la croissance et à une paupérisation des populations ou des structures les plus vulnérables aux risques de taux ou d'inflation.

La Banque Centrale Européenne a ainsi relevé en septembre ses taux d'intérêt directeurs de 25 points de base, portant le taux de dépôt à 4,00% et le taux de refinancement à 4,50%, mais elle a laissé entendre que cette dixième hausse d'affilée en 14 mois serait probablement l'ultime d'un cycle entamé en juillet 2022. Cependant, les propos tenus par Mme Christine Lagarde, Présidente de la BCE, le 10 novembre dernier à Francfort ne sont guère rassurants.

Selon elle, le maintien des taux d'intérêt dans la zone euro à leur niveau actuel pendant une période suffisamment longue pourra permettre à l'inflation de revenir à l'objectif de 2% ... fin 2025. La BCE appelle donc les banques européennes à mieux provisionner ces prochains mois les risques induits par un tel régime d'austérité prolongé, avec l'accroissement programmé du nombre des défaillances du service de la dette, notamment dans le secteur immobilier, qu'elles soient issues d'entreprises, de commerces ou plus simplement de ménages. Le pic des défaillances reste donc encore à venir.

Dans ce contexte particulièrement tendu, le Gouvernement fait du rétablissement des comptes publics une nouvelle priorité. S'il s'agit d'un discours bien connu, il sonne cette année d'une tonalité différente : la fin du « quoi qu'il en coûte » et des « boucliers » est désormais clairement assumée, au regard du risque accru d'un effet boule de neige de la dette portée par l'Etat, alors qu'il se retrouve dans un contexte propice à son apparition : fort taux d'endettement d'ores et déjà atteint, faible croissance du PIB, réduction progressive de l'inflation, mais maintien de taux d'intérêt élevés. Dans un tel cas, l'Etat est nécessairement conduit à réduire son déficit primaire, sauf à prendre le risque de ne plus maîtriser son ratio

dette/PIB et de détériorer la qualité de sa signature, avec pour conséquence une nouvelle augmentation du coût de sa dette.

Le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 (PLPFP) est particulièrement éclairant sur les orientations privilégiées par le Gouvernement en la matière. Il envisage, pendant trois ans et principalement à partir de 2025, un régime sévère de réduction des dépenses publiques. Dans cette perspective, le projet de loi prévoit non seulement sur la période une baisse en volume des dépenses des collectivités territoriales, de -0,5 point par an, mais leur fait aussi porter, ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale, l'essentiel de l'effort de désendettement.

Ainsi l'extrait ci-après du rapport annexé au projet de loi de programmation ne laisse aucun doute sur les priorités retenues : « *L'effort de maîtrise des dépenses publiques, objectif nécessaire une fois la crise sanitaire passée et le contexte macroéconomique stabilisé, permettra la réduction du ratio de dette publique à partir de 2025, tout en laissant au Gouvernement des marges de manœuvre pour consolider la baisse de fiscalité engagée sous le mandat précédent et depuis le début du mandat actuel.* »

Et la chronique envisagée pour la réduction du ratio de dette publique laisse songeur, surtout lorsque l'on pense au cycle d'investissement des collectivités territoriales, qui toutes augmenteront mécaniquement leur recours à l'emprunt en deuxième partie de mandat, et donc à l'horizon 2026 :

Tableau extrait du rapport annexé au PLPFP	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dette publique (en % du PIB)	111,8	109,7	109,7	109,6	109,1	108,1
– contribution des APUC (dont Etat)	92,2	91,6	92,4	93,5	94,5	95,4
– contribution des APUL (dont collectivités)	9,3	9,0	8,9	8,8	8,3	7,6
– contribution des ASSO (dont sécurité sociale)	10,2	9,1	8,4	7,4	6,3	5,1

Voilà une bien curieuse manière d'envisager la maîtrise des comptes publics... l'Etat continuant de creuser régulièrement son endettement (+1 point par an de 2024 à 2027), en laissant aux collectivités territoriales et aux organismes de sécurité sociale le soin de produire les efforts de réduction nécessaires à la diminution de la dette publique, alors que les collectivités ne portent que 8% de la dette globale.

Quoiqu'il en soit, avec des politiques monétaire et budgétaire simultanément restrictives, au moment même où les défis s'accumulent et les besoins explosent, les exercices 2024 et suivants s'annoncent beaucoup plus contraints pour l'équilibre des budgets locaux.

Celui de la Métropole de Lyon n'échappera pas à ces tensions, entre perspectives de croissance des recettes en berne, pouvoir fiscal amoindri, explosion des besoins sociaux, multiplication des plans d'aide aux structures partenaires en difficulté, financement nécessaire de la transition et de l'adaptation, renchérissement et raréfaction du crédit. La résolution de l'équation se trouve soumise à de multiples contraintes et injonctions contradictoires !

C. Une ambition maintenue pour amplifier l'impact des mutations engagées

La Métropole de Lyon porte une ambition de transformation profonde de son territoire, pour répondre aux enjeux de transition écologique, de justice sociale et de promotion de nouveaux paradigmes économiques. Elle n'entend nullement y renoncer, quelles que soient les contraintes. Ainsi, le budget 2024 de la Métropole de Lyon viendra confirmer, poursuivre et amplifier les engagements prioritaires de la collectivité, fixés par l'Exécutif.

La Métropole promeut en premier lieu une société bas-carbone. La transition vers un territoire bas-carbone nécessite à la fois une réduction forte des consommations énergétiques (sobriété) et une évolution du mix énergétique (décarbonation). Ces actions apparaissent d'autant plus nécessaires dans le contexte actuel marqué par des tensions géopolitiques et un niveau élevé du prix des énergies fossiles. Cette transition implique une modification profonde, non seulement des systèmes de production, mais aussi des modes de vie.

C'est pourquoi cette ambition doit aussi s'appuyer sur des politiques de sensibilisation de la population, de formation et d'éducation à l'écocitoyenneté. Par exemple, dans les collèges dont la Métropole assure la responsabilité, un effort spécifique est déployé pour développer des partenariats entre éducation nationale et éducation populaire. Ainsi, la plateforme des projets éducatifs éco citoyens des collèges, le plan d'action pour la transition et la résilience (PATR), le développement des actions artistiques et culturelles, les dispositifs de budget participatif contribuent à l'émancipation des jeunes et au développement de leurs compétences en matière d'adaptation et de préparation aux transitions.

Dans cette perspective, la Métropole s'est fixé trois objectifs majeurs : réduire de 43 % les émissions de gaz à effet de serre du territoire par rapport à 2000 à l'horizon 2026 (à l'horizon 2050, l'objectif est de -79% pour atteindre les ambitions de l'accord de Paris) ; baisser de 30% les consommations d'énergie par rapport à 2000 d'ici à 2026 (-63% d'ici 2050) ; enfin doubler la production locale d'énergies renouvelables et de récupération, pour atteindre 17% dans la part des consommations métropolitaines d'ici 2026 (53% en 2050).

La poursuite de ces objectifs justifie l'utilisation de nombreux leviers : promotion de la sobriété énergétique ; accélération de l'écorénovation du patrimoine bâti ; recours accru aux matériaux

biosourcés et au réemploi ; extension des réseaux de chaleur et de froid urbains ; développement des productions d'énergies renouvelables ; éradication du recours au fioul ; mobilisation de l'achat public pour accélérer la transformation des modes de faire des entreprises du territoire ; et, bien sûr, la promotion d'une mobilité décarbonée.

La Métropole s'engage en effet pour une mobilité durable. La décarbonation des mobilités est non seulement prioritaire au titre de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais elle constitue aussi un enjeu majeur de santé publique, au regard des pollutions atmosphériques et phoniques relevées en zones urbaines ou à proximité des grandes infrastructures routières. La Métropole de Lyon entend accompagner la transition des modes de déplacement vers un objectif clairement affiché : se déplacer mieux tout en améliorant la qualité de l'air en privilégiant les modes de déplacement les plus vertueux. Ainsi, et parallèlement au déploiement progressif de la Zone à Faibles Émissions, la collectivité amplifie son action pour développer les alternatives à la voiture individuelle : avec un effort d'investissement sans précédent en faveur du développement, via Sytral Mobilités, des lignes de transports en commun et de leur fréquence ; mais aussi par le développement de nouveaux services et le renforcement de la place des modes actifs, notamment par l'aménagement des premiers tronçons des voies lyonnaises, les aides à l'équipement et au stationnement vélos, l'accroissement des zones piétonnes en centre-ville ou aux abords des groupes scolaires.

L'ouverture de l'Agence des Mobilités au second semestre 2022 participe à cet objectif. L'agence accompagne les habitants dans leurs changements de pratiques de mobilité, en leur proposant gratuitement des conseils pour choisir des pratiques de mobilité plus soutenables et adaptées à leurs besoins. Elle accompagne également les employeurs du territoire dans leur démarche de mobilité durable, en leur offrant une vision d'ensemble des solutions existantes, adaptées à leurs activités et répondant aux attentes de leurs salariés.

Au-delà des questions de mobilité, la Métropole contribue à réduire les inégalités territoriales, par un urbanisme inclusif et respectueux de l'environnement. Il s'agit de concevoir un territoire agréable à vivre et favorable à la santé. L'ambition vise à construire une Métropole respirable, et tournée vers le bien-être et la qualité de vie de ses habitants dans tous les quartiers et toutes les communes, en intégrant les dimensions écologiques (végétalisation, perméabilité, apaisement) et sociales (nouvelle offre de logement abordable, logement social et spécifique, maîtrise du foncier et régulation du marché par l'encadrement des loyers), à toutes les échelles des projets d'urbanisme et des aménagements d'espaces publics.

Elle se préoccupe ainsi de réduire les nuisances environnementales dans l'habitat. Les problèmes graves de santé et de sécurité dont la cause est directement liée à l'habitat sont nombreux (intoxications et maladies des voies respiratoires, saturnisme, détresses physiques

en cas de canicules) et peuvent avoir de lourdes conséquences. La Métropole investit donc sur les questions de la santé et du logement par la rénovation du parc existant, la lutte contre l'habitat indigne et la précarité énergétique, et plus globalement en agissant sur la façon de concevoir l'aménagement de la ville et l'usage des espaces publics.

Outil de transformation de notre territoire et levier de la transition écologique, la conception de la ville devient aussi une composante essentielle d'un renouvellement urbain équilibré solidaire, au cœur des enjeux des politiques de cohésions sociales et territoriales.

Alors que le territoire métropolitain connaît une forte pression démographique, avec quelques 150000 habitants supplémentaires en 10 ans, l'accès au logement constitue un enjeu croissant. Au-delà de l'accompagnement qu'elle réserve aux organismes de logement social pour le développement de leur parc, la Métropole développe l'offre de logements abordables, en particulier via le Bail Réel Solidaire (BRS), qui permet, par la dissociation entre bâti et foncier, de proposer des prix inférieurs d'environ 50% aux prix du marché libre.

De même, la collectivité déploie une stratégie, en articulation avec les interventions des communes et de l'État, pour lutter contre le sans-abrisme et offrir sur son territoire des conditions de vie dignes et adaptées à chacun (amélioration des conditions de vie dans les squats et bidonvilles), que ce soit dans le domaine de la santé, de l'accès à l'alimentation, de l'insertion (actions d'insertion sociale, économique et culturelle) ou du logement.

Car la Métropole travaille aussi, au quotidien, pour réduire la pauvreté et les inégalités sociales, en utilisant prioritairement le levier traditionnel des politiques sociales et médico-sociales dont elle est cheffe de file, en faveur des personnes âgées ou porteuses de handicap, pour la protection de l'enfance ou l'insertion des publics éloignés de l'emploi, mais aussi en mobilisant des moyens supplémentaires au profit de dispositifs novateurs, afin de venir en aide aux personnes les plus vulnérables et lutter contre toute forme de discrimination.

Cette stratégie, à la croisée des compétences de l'État et de la Métropole, permet d'intervenir auprès des publics les plus fragiles, en décloisonnant les dispositifs et en renforçant les coopérations entre les acteurs du territoire, pour répondre aux situations les plus complexes, mêlant enjeux d'hébergement, d'insertion, de santé, voire encore de violence.

Les interventions de la collectivité reposent sur la mise en œuvre de différents plans ou programmes, au premier rang desquels le projet métropolitain des solidarités, révisé au printemps 2023, et le programme métropolitain d'insertion pour l'emploi, actualisé en 2022. Des dispositifs plus ciblés sont par ailleurs déployés en nombre, à l'exemple des expérimentations « Territoires Zéro Chômeur », du Revenu de Solidarité Jeunes (RSJ), des aides à la vie étudiante, des plans pauvreté et « Logement d'abord », ou du fonds de solidarité

logement, prenant en charge des impayés de loyer ou des frais liés au logement des personnes rencontrant des difficultés à les assumer.

Ce devoir de solidarité constitue un engagement majeur et prioritaire de la collectivité en faveur du vivre ensemble et de la résilience globale du territoire et de sa population. La Métropole y consacre des moyens considérables, près d'un milliard d'euros de crédits d'intervention chaque année, si on y intègre les sommes affectées au soutien de la culture et des pratiques sportives et au fonctionnement des collèges, dont les dotations ont connu de fortes augmentations pour couvrir l'évolution de leurs charges de fonctionnement.

Parallèlement, la Métropole s'engage pour transformer l'économie de son territoire, pour la rendre tout à la fois plus responsable et plus résiliente. La transition vers une économie responsable consiste à passer d'une économie comme finalité de l'attractivité du territoire, à une économie comme levier de transformation du territoire métropolitain, en réponse aux enjeux de transitions écologiques et énergétiques, de rééquilibrage territorial, de nouvelles formes d'économies distributrices, pour un développement plus coopératif et inclusif.

En réduisant fortement l'impact environnemental et sanitaire de l'industrie, la transition doit contribuer à stopper quarante années d'érosion du socle productif et à retrouver une maîtrise localisée des chaînes de production stratégiques, au service d'une économie plus sobre, pourvoyeuse d'emplois, correctrice des inégalités sociales.

Dans cette perspective, l'action de la collectivité vise, autour de grands marqueurs, à accélérer la transformation du tissu économique, vers des modèles intégrant la transition écologique et la justice sociale, en s'appuyant sur l'engagement des acteurs, au premier rang desquels les entreprises, et en développant le potentiel de recherche et d'innovation de son territoire, notamment par une aide significative à l'enseignement supérieur.

La Métropole soutient l'économie de proximité, tout en accompagnant la baisse de son empreinte carbone. Ainsi, la Métropole de Lyon soutient le maintien et le développement de l'ensemble des activités productives en accompagnant significativement la transformation des acteurs productifs vers des logiques sobres et circulaires. Avec le déploiement de son schéma de promotion des achats responsables, elle mobilise le levier important de sa commande publique qu'elle souhaite rendre cohérente avec la budgétisation de la transition écologique, pour accroître la sobriété et la circularité de l'économie et susciter le développement de réponses locales innovantes et coopératives.

Dans une lecture stratégique des déchets, la Métropole souhaite en faire des ressources, en améliorant la collecte, le tri, les consignes, le recyclage et le traitement, à travers la sensibilisation, la transparence et l'information des usagers, et grâce au développement des filières économiques associées.

Ainsi, la Métropole accélère sa politique visant à offrir une solution simple à tous ses habitants pour composter leurs déchets alimentaires. L'objectif est d'en traiter 22 000 tonnes, pour produire environ 11 000 tonnes de compost, qui enrichiront les sols agricoles du territoire. Dans cette perspective, la Métropole a récemment acquis un foncier à Rillieux-la-Pape, pour réaliser sa première plateforme de compostage qui verra le jour en 2025.

La Métropole accroît en outre la résilience de son système alimentaire, avec un projet alimentaire de territoire (PATLy), construit en partenariat avec les acteurs territoriaux institutionnels et privés sur un périmètre de 50 km autour de Lyon, pour permettre l'accès de toutes et tous à une alimentation de qualité. Sa nouvelle stratégie agricole métropolitaine votée en juin 2021, en cohérence avec le PATLy, pour faire du capital agricole un bien commun métropolitain et progresser vers une agriculture durable de proximité, notamment avec une politique de soutien à destination de l'agriculture biologique par l'achat public, a été complétée en 2023 par un plan de soutien dédié. La Métropole poursuit le développement de projets d'agriculture urbaine comme de jardins partagés sur son territoire et plus particulièrement dans les quartiers prioritaires de la ville.

En effet, le système alimentaire métropolitain doit tendre vers un système plus durable, qui réduit son impact sur les ressources, notamment l'eau, et contribue à l'atténuation des conséquences du changement climatique.

Il doit favoriser l'accès de toutes et tous à une alimentation saine et abordable, dans un principe de justice alimentaire, objectif que la Métropole poursuit notamment par sa politique d'approvisionnement de la restauration collective et sa tarification protectrice des ménages les plus modestes pour les repas servis dans ses collèges. À cet égard, les régies exemplaires ouvertes dans trois d'entre eux, tout comme les nouveaux marchés de restauration scolaire renouvelés cette année, attestent des engagements forts de la collectivité en la matière.

Le système alimentaire métropolitain doit aussi permettre de mieux résister aux chocs futurs, en augmentant l'autonomie alimentaire du territoire, par la préservation des terres agricoles, le développement de filières locales, le soutien de la population agricole. Il doit enfin s'adapter à la nouvelle donne climatique, à travers la promotion de pratiques et de cultures plus écologiques, durables et diversifiées.

La Métropole s'engage enfin pour améliorer la résilience des écosystèmes. Nos modes de vie et les évolutions de notre territoire exercent de fortes pressions sur les ressources naturelles, les écosystèmes et leur biodiversité. Pour améliorer la résilience et la régénération de notre territoire, il convient de mieux mettre en symbiose les écosystèmes naturels et les activités humaines pour le bien-être de tous. Dans ce but, la Métropole a adopté le plan Nature en juin 2021. Il renforce la place de la nature dans les politiques publiques :

préservation de la ressource en eau et développement de la ville perméable, restauration des continuités écologiques dégradées par l'urbanisation, action en faveur des pollinisateurs sauvages avec la plantation de prairies fleuries, ou encore atténuation des effets du changement climatique grâce au renforcement de la végétalisation du territoire et la désimperméabilisation des sols.

La mise en perspective des orientations stratégiques retenues atteste tout à la fois de la cohérence et de l'ambition du projet poursuivi. Si le budget 2024 doit naturellement être l'instrument de la concrétisation de cette ambition, en s'inscrivant en complète continuité de ceux des exercices précédents, il devra nécessairement tenir compte d'un contexte désormais beaucoup plus contraint.

II - Les éléments de contexte économique

A. La conjoncture à l'automne 2023

1. Le contexte international et national

- Au niveau mondial

Après la pandémie de COVID-19 et l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la reprise mondiale demeure lente et inégale. La fragmentation géoéconomique s'accroît et les disparités se creusent entre les régions. L'activité économique est encore loin d'avoir repris la trajectoire qu'elle suivait avant la pandémie, en particulier dans les pays émergents et les pays en développement.

Les économies font face aux effets du durcissement de la politique monétaire de réduction de l'inflation dans un contexte d'endettement élevé et de phénomènes météorologiques extrêmes.

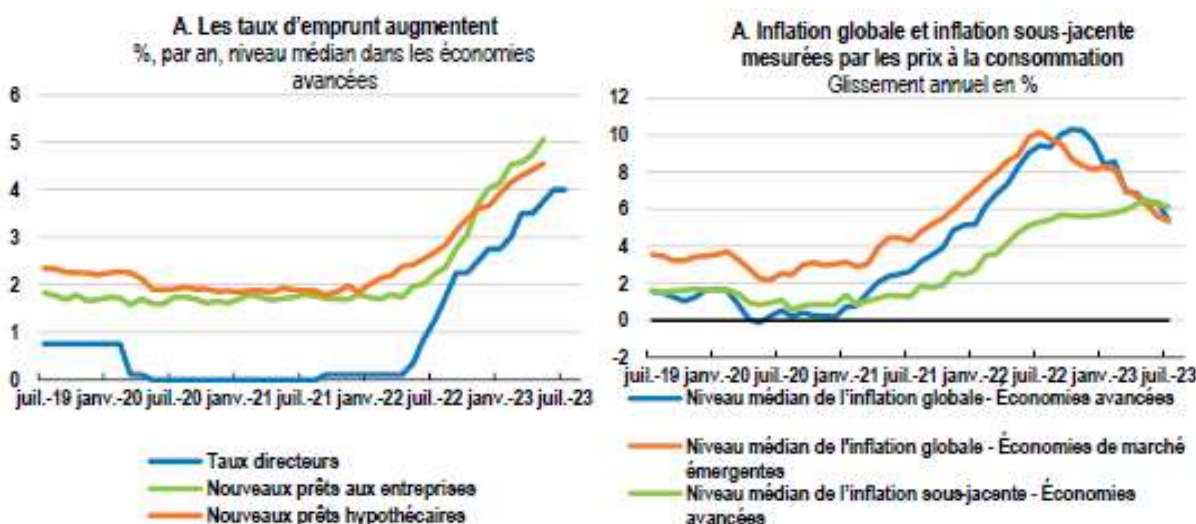
Selon le Fonds Monétaire International (FMI), la croissance mondiale devrait ralentir et être ramenée de 3,5 % en 2022 à 3,0 % en 2023 et 2,9 % en 2024. Les projections restent en dessous de la moyenne historique (2000–19) de 3,8 %. Les prévisions de croissance mondiale à moyen terme, à 3,1 %, sont les plus faibles depuis plusieurs décennies.

L'inflation mondiale devrait progressivement reculer, passant de 8,7 % en 2022 à 6,9 % en 2023, puis à 5,8 % en 2024. Les prévisions ont cependant été révisées à la hausse de 0,1 point pour 2023 et 0,6 point pour 2024, et l'inflation ne devrait pas retrouver sa valeur cible avant 2025 dans la plupart des pays.



La hausse des taux d'intérêt dans la plupart des grandes économies depuis le début de 2022 est un facteur déterminant la croissance mondiale. Les conditions financières sont devenues plus restrictives, les taux d'emprunt accordés aux entreprises et aux ménages ont augmenté, les conditions de crédit se sont durcies.

Les taux d'intérêt réels anticipés sont désormais redevenus positifs dans la plupart des pays, excepté le Japon, ce qui favorise l'épargne et renchérit l'investissement.



Source : OCDE

- Au niveau national

Selon la Banque de France, pour l'année 2023, la prévision de croissance du produit intérieur brut (PIB) est de 0,9 %. Par la suite, la révision à la hausse des prix de l'énergie, et surtout celle à la baisse de la demande mondiale adressée à la France, conduisent à abaisser légèrement les prévisions pour les années 2024 (0,9 %) et 2025 (1,3 %).

Après avoir atteint son pic début 2023, l'inflation totale continuerait de refluer pour s'établir à 4,5 % sur un an au quatrième trimestre. En l'absence de nouveau choc sur les matières premières importées, l'inflation totale reviendrait autour de 2 % en 2025.

Un repli modéré de l'emploi est attendu, qui s'ajusterait avec retard au ralentissement économique observé depuis fin 2022. Ainsi, le taux de chômage remonterait progressivement pour atteindre 7,8 % en 2025, un niveau cependant inférieur à celui qui préexistait avant la crise Covid.

Même si le ressenti reste plus négatif, le pouvoir d'achat des ménages progresserait en moyenne grâce essentiellement au rétablissement des salaires réels. La situation des entreprises serait résiliente avec un taux de marge qui resterait légèrement supérieur à celui observé avant la crise du Covid. Cette situation favorable des ménages et des entreprises aurait cependant pour contrepartie un taux d'endettement public qui demeurerait à environ 110 % du PIB en 2025, soit un taux nettement plus élevé que la moyenne de la zone euro (88,5 %), qui, lui, baisserait d'environ 3 points de PIB entre 2022 et 2025.

2. La situation des collectivités locales

D'après l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), le solde des administrations locales (APUL) est en excédent de 0,8 milliards d'euros en 2022, après un déficit de 0,8 milliards d'euros en 2021.

Les collectivités locales dégagent un excédent de 4,8 Md€ (après + 4,5 Md€ en 2021), porté par le bloc communal et les départements. Le déficit des organismes divers d'administration locale (hors périmètre des collectivités locales) diminue, passant de 5,3 Md€ en 2021 à 4,0 Md€ en 2022.

- Des recettes de fonctionnement encore relativement dynamiques

Les recettes de fonctionnement ont augmenté de 4,7% en 2022 sur la lancée des + 5% de 2021. Cette augmentation est portée par la dynamique de la fraction de TVA accordée aux collectivités (+ 8,6 % sur le définitif 2022). L'année 2022 marque cependant un ralentissement des recettes des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) à + 3,1% contre + 24,5% en 2021. Cette baisse, bien que compensée par un début d'année 2022 dynamique, marque pourtant un tournant pour les départements en 2023, dont les DMTO sont l'une des plus importantes recettes de fonctionnement.

En 2023, les recettes de fonctionnement progresseraient de 3,2 % pour atteindre 268,3 milliards d'euros. Cette croissance serait soutenue par celle des recettes fiscales évoluant également de + 3,2 % (172,8 milliards d'euros).

2023 marque la suppression des recettes de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), compensée par une fraction de TVA égale, pour 2023, à la moyenne des produits que les collectivités bénéficiaires ont (ou auraient) perçus entre 2020 et 2023.

Le produit de TVA affecté aux collectivités s'élèverait à 52,8 milliards d'euros en fin d'année eu égard à la compensation de la suppression de la CVAE ainsi qu'aux prévisions d'inflation et de PIB réel de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) en 2023 (respectivement + 5,4 % en moyenne annuelle et + 0,9 %).

Le produit des DMTO (17 milliards d'euros) reculerait nettement en 2023, en lien avec la remontée des taux d'intérêt, le durcissement des conditions d'octroi des prêts immobiliers et une certaine rigidité des prix des biens à la baisse. Ces facteurs pèsent négativement sur le volume des transactions immobilières.

- Une hausse constante des dépenses de fonctionnement

Dans un contexte d'inflation, les dépenses de fonctionnement augmentent de 4,9% en 2022 et devraient augmenter de 5,8% en 2023 (226,2 milliards d'euros), enregistrant ainsi leur plus fort taux d'évolution depuis près de 16 ans.

L'impact sur les collectivités est cependant différent en fonction de leur taille et de leurs compétences. Le bloc communal est le plus touché par l'augmentation des dépenses de fonctionnement (estimée à 6,8% en 2023) car une plus grande part de leurs dépenses est liée aux dépenses énergétiques et à l'alimentation. En effet, en 2022, l'indice des prix à la consommation augmente de 12,1 % pour les produits alimentaires et de 15,1 % pour l'énergie.

Les charges à caractère général des collectivités locales (57,4 milliards d'euros) continueraient d'être fortement touchées par la hausse des prix. Elles progresseraient de + 9,4 % soit bien plus que l'inflation anticipée.

Les dépenses de personnel (80 milliards d'euros) intégreraient de nouveau plusieurs décisions gouvernementales sur les traitements : la revalorisation du point d'indice de la fonction publique de + 1,5 % au 1^{er} juillet 2023 ainsi que des mesures spécifiques ciblant les bas salaires, ou encore le versement possible, avant fin 2023, d'une prime « pouvoir d'achat » aux agents dont la rémunération est inférieure à 3 250 euros brut, ainsi que la hausse du taux forfaitaire de remboursement du transport collectif (75 % contre 50 % précédemment) à compter du 1^{er} septembre 2023. Les frais de personnel évolueraient donc de + 5,1 % sur l'ensemble de l'année 2023.

En 2024, la masse salariale et les dépenses d'action sociale devront absorber les effets en année pleine des mesures de revalorisations approuvées en 2023, ainsi que, le cas échéant, celles à intervenir au cours de l'année. De plus, à compter de janvier 2024, les collectivités devront intégrer l'augmentation de 5 points d'indice supplémentaires pour l'ensemble des agents de la fonction publique, ce qui représente environ 25 euros de plus par mois par agent.

Dans ce contexte de hausse des dépenses et de baisse des recettes de fonctionnement, l'observatoire de la Banque postale estime que l'épargne brute des collectivités diminuera, en

2023, de 9 % (contre une hausse de 2,8 % en 2022 et de 17,1 % en 2021). Les départements sont particulièrement touchés avec une baisse de 31,2 % de leur épargne brute (contre 2,1 % pour le bloc communal et 1,7 % pour les régions et collectivités territoriales uniques). Concernant les groupements à fiscalité propre, l'épargne brute se maintiendrait, en 2023, au niveau de 2022 (6,9 Md€, + 0,3%).

L'épargne de la Métropole de Lyon, collectivité qui présente tout à la fois les caractéristiques budgétaires et fiscales d'un département et d'un EPCI à fiscalité propre, s'orientera donc probablement à la baisse dès 2023.

B. La loi de programmation des finances publiques 2023-2027

Ce texte définit la trajectoire pluriannuelle des finances publiques jusqu'en 2027 et les moyens qui permettront de la respecter. Après son rejet en 2022, le projet de loi de programmation a finalement été adopté mi-novembre.

Ce texte prévoit de réduire le déficit public sous la barre des 3% du PIB d'ici quatre ans (2,7 % en 2027). Parallèlement, la dette publique serait relativement stable à 109,7 % du PIB en 2023, contre 108,1 % en 2027 (111,8 % pour 2022).

Pour maîtriser les dépenses publiques, le texte envisage une croissance moyenne en volume de 0,6 % sur la période 2022-2027. En 2023, les dépenses publiques hors crédits d'impôts diminueraient en volume de 1,3 % du fait de la réduction des mesures exceptionnelles liées aux crises énergétique et sanitaire, soit une progression des dépenses de 0,5 %. La dépense publique rapportée au PIB passerait ainsi de 55,9 % en 2023 à 53,8 % en 2027. Cet effort pèse avant tout sur l'État et les administrations centrales, dont les dépenses doivent diminuer en volume de 0,9 % chaque année, hors charge de la dette.

Dans le même temps, les collectivités territoriales doivent diminuer leur volume de dépenses de 0,5 % par an. Ceci reste un objectif sans mesure de coercition (contrairement aux « contrats de Cahors » instaurés en 2018). Le projet de loi prévoit aussi le montant maximal de l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour la période 2023-2027. Le montant a été actualisé sur la base de la loi de finances pour 2023 et du projet de loi de finances pour 2024.

À noter que le Sénat, en nouvelle lecture, a amendé le projet de loi comme il l'avait fait en première lecture, pour :

- Accélérer la baisse du déficit public en le ramenant à 2,5 % dès 2025 et à 1,7 % en 2027 ;
- Fixer à l'État le même effort d'économies que celui exigé des collectivités locales ;

- Inscrire un objectif de 5 % de réduction des fonctionnaires de l'État d'ici 2027 ;
- Écarter les dépenses contractualisées entre l'État et les collectivités de l'objectif de réduction des dépenses réelles de fonctionnement de ces dernières.

Le texte définitivement adopté à l'issue de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement a fait l'objet d'une saisine du Conseil Constitutionnel le 16 novembre 2023 et n'était pas encore publié à la date de rédaction du présent rapport.

C. Le projet de loi de finances pour 2024

La loi de finances pour 2024 n'est pas encore définitivement adoptée à la date de rédaction du présent rapport. Cependant, l'usage systématique par le Gouvernement de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution en vue de son adoption rend peu probable une forte évolution des principales dispositions proposées par le projet.

Sous cette réserve, et contrairement aux précédents exercices, ce texte n'entraînera pas en 2024 une modification significative de la structure des recettes de la Métropole de Lyon. L'avancement de la navette parlementaire permet cependant d'anticiper les principales dispositions qui affecteront les recettes des collectivités territoriales, dont notamment :

- Une hausse de la TVA de 4,25 % sur une TVA 2023 révisée à 3,7 %, ce qui conditionne le montant des fractions de TVA que perçoit la Métropole de Lyon en compensation de ses anciennes ressources fiscales (taxe d'habitation sur les résidences principales, foncier bâti départemental, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises).
- Une revalorisation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 220 M€, principalement à destination des communes : 100 M€ pour la dotation de solidarité rurale (DSR), 90 M€ pour la dotation de solidarité urbaine (DSU), les 30 M€ restants finançant une partie de la hausse de la dotation d'intercommunalité de 90 M€. Ces montants restent loin du niveau de l'inflation.
- Un écrêtement de 60 M€ de la dotation de compensation des EPCI à fiscalité propre pour financer les 60 M€ complémentaires à la dotation d'intercommunalité, ce qui grèvera la recette de la Métropole de Lyon.
- Une minoration des parts communale, intercommunale, départementale et régionale de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) à hauteur de 67 M€ au total, faisant office de variable d'ajustement.
- Une revalorisation des valeurs locatives cadastrales, qui si elle suit la règle de l'inflation N-2 à N-1, devrait s'établir autour de 4,5% pour les locaux d'habitation et industriels. Cela aura des conséquences sur la taxe foncière, la taxe d'habitation sur les

résidences secondaires ainsi que dans une moindre mesure la cotisation foncière des entreprises (CFE).

- La rétrocession des recettes des amendes forfaitaires des Zones à Faible Émission (ZFE) aux collectivités ayant mis en place une ZFE-m, déduction faite de la part revenant à l'ANTAI (organisme qui finance et entretient les radars).
- La correction de l'assiette du FCTVA grâce à l'intégration des aménagements de terrain dans l'assiette automatisée.

Par ailleurs, deux mesures concernent les budgets locaux :

- La transformation, au 1^{er} janvier 2025, de la redevance pour modernisation des réseaux de collecte en deux nouvelles redevances pour les performances des réseaux d'eau potable d'une part, et d'assainissement, d'autre part. Ces redevances seront désormais dues par les services d'eau et d'assainissement et non plus par les usagers, avec un impact à prévoir sur notre budget annexe Assainissement et sur la régie de l'eau.
- Une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements faisant l'objet d'une rénovation thermique, dont la compensation pour les budgets locaux ne semble pas acquise.

Ces différentes dispositions auront pour la plupart d'entre elles un impact sur les conditions d'équilibre du budget 2024 de la collectivité.

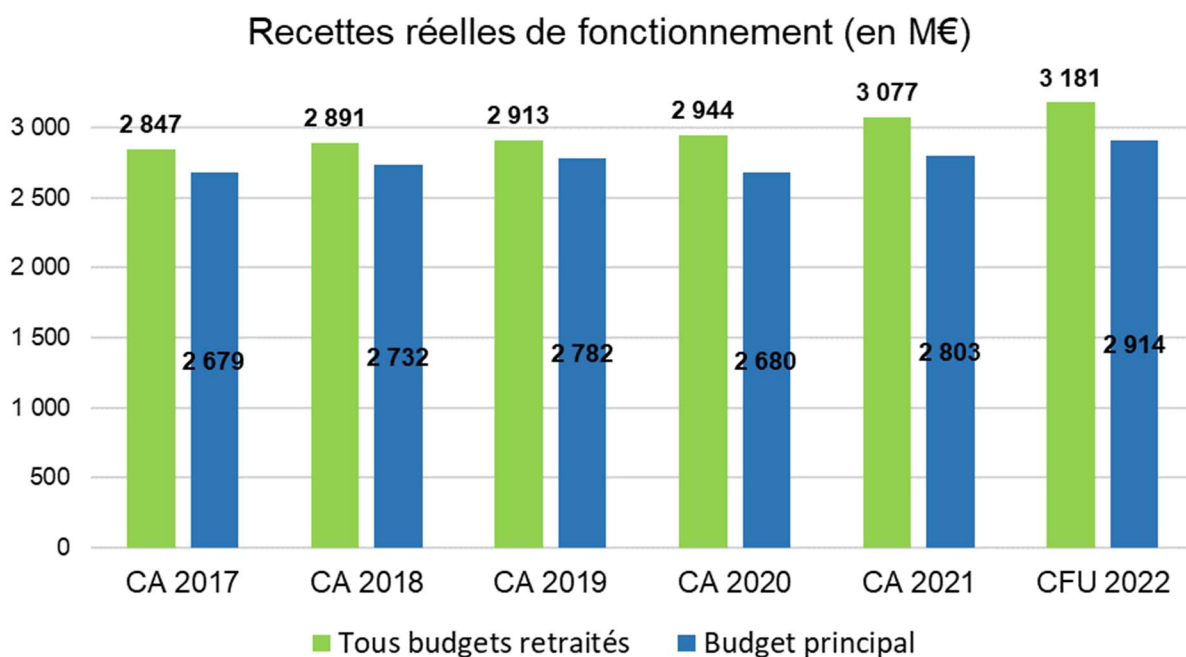
III - La situation et la stratégie financière de la Métropole de Lyon

A. La section de fonctionnement

1. Les recettes de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement¹ de l'ensemble des budgets se sont établies à 3 181 M€ en 2022.

¹ Retraitées des doubles comptes.



Les recettes dépendent de deux composantes essentielles : la fiscalité, dont le produit des droits de mutation à titre onéreux et les concours financiers de l'État.

- **La fiscalité**

A taux constants et avec une évolution prévisionnelle des bases physiques de près d'1%, les principaux produits fiscaux pour 2024 pourraient atteindre :

- 14 M€ pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), au titre de sa part intercommunale, non transférée aux communes, au contraire de la part départementale ;
- 247 M€ pour la cotisation foncière des entreprises (238 M€ notifiés en 2023) ;
- 131 M€ pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et assimilées (128 M€ notifiés en 2023), inscrits au budget annexe prévention et gestion des déchets ménagers et assimilés.

S'agissant de cette dernière recette fiscale, compte tenu d'une part de la baisse des produits d'exploitation issus du tri des déchets (moins valorisation matière), d'autre part de l'augmentation rapide des investissements portés par le budget annexe, une hausse du taux de la TEOM pourrait s'avérer nécessaire à son équilibre, sauf à prévoir une subvention d'équilibre significative à la charge du budget principal.

En termes de fiscalité nationale transférée, au vu des hypothèses de l'État retenues pour le projet de loi finances initiale, les fractions du produit de la TVA collectée au niveau national, affectées à la Métropole sont évaluées à 850 M€² en compensation des recettes supprimées ou transférées dans le cadre de la réforme du financement des collectivités territoriales ;

Concernant les autres recettes de fiscalité locale avec pouvoir de taux, on compte :

- Les Droits de Mutation à Titre Onéreux (DMTO) : leur produit est directement lié à l'évolution du nombre des transactions immobilières et des prix de l'immobilier sur le territoire métropolitain. Il atteignait 381 M€ au CA 2020, 423 M€ au CA 2021 et 435 M€ au CFU 2022. Le produit attendu pour 2023 serait de l'ordre de 331 M€ (- 24 %) constatant ainsi une perte de recettes de plus de 104 M€ par rapport à 2022. En 2024, avec l'annonce d'une stabilisation des taux d'intérêt et une baisse des prix, la collectivité s'attend à percevoir un niveau de produit proche de celui estimé pour 2023 (331 M€).
- La taxe affectée à la gestion des milieux aquatiques et protection des inondations (GEMAPI) : le produit à appeler permettra de couvrir les dépenses liées cette politique publique dont le schéma directeur a été approuvé par délibération du conseil métropolitain en septembre dernier. Il devrait s'inscrire entre 5 et 7 M€, en fonction des arbitrages qui restent à opérer dans le cadre de l'élaboration du budget 2024.

▪ **Les concours financiers de l'État**

En ce qui concerne la métropole de Lyon, les concours financiers de l'État (509 M€ au CFU 2022 et 500 M€ votés en 2023) sont estimés à ce stade du PLF 2024 à 496 M€.

▪ **Politique tarifaire**

Hormis ces principaux postes budgétaires, la Métropole perçoit aussi les recettes issues de l'exploitation des services publics qu'elle assume. Dans ce cadre, il est à noter que la politique tarifaire de la Métropole fait l'objet, comme chaque année, d'une délibération globale au conseil métropolitain de décembre.

Au regard du contexte fortement inflationniste, certaines revalorisations sont envisagées afin d'accompagner le développement des politiques métropolitaines ou le renouvellement et la modernisation d'infrastructures lourdes. Pour autant, il est prévu de modérer autant que

² Dont 350 M€ en compensation des recettes supprimées de CVAE

possible l'augmentation des tarifs métropolitains, sans toutefois fragiliser excessivement les conditions de financement des différents services concernés.

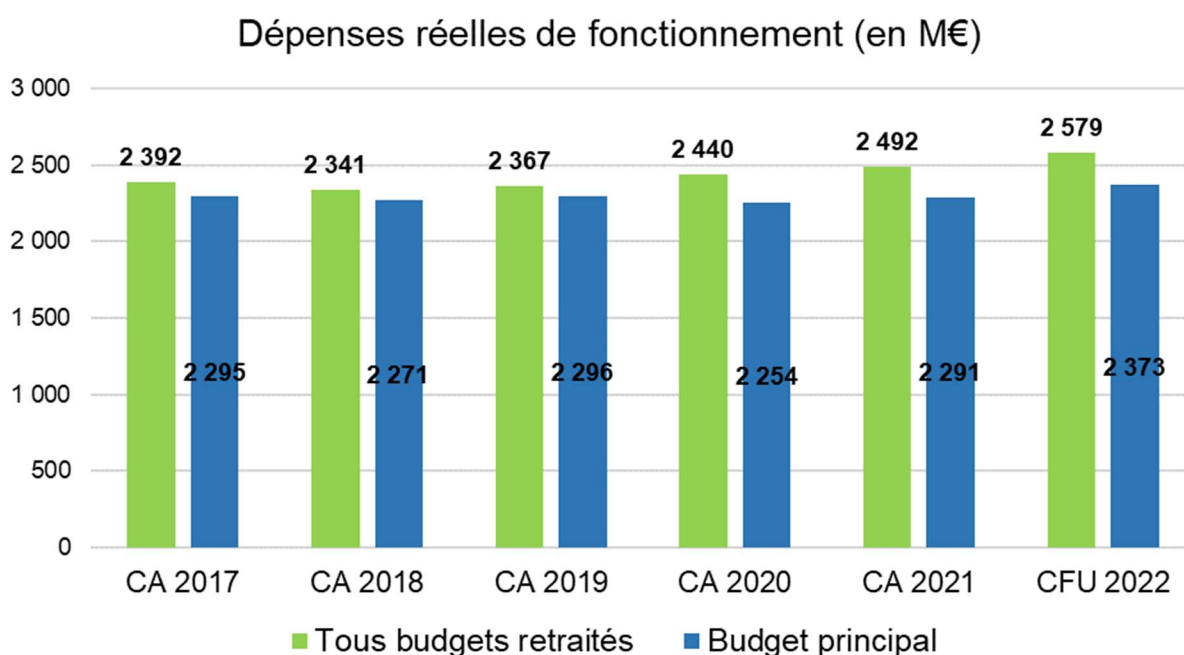
En effet, les règles d'équilibre des budgets annexes, notamment lorsqu'ils retracent l'activité de services publics industriels et commerciaux, par nature non subventionnables par le budget principal, conduisent nécessairement à répercuter sur la tarification appliquée la hausse des coûts générée par l'inflation, l'activité ou les investissements.

Ainsi, la redevance d'assainissement poursuivrait son orientation à la hausse, pour absorber le coût des investissements liés au renouvellement des réseaux et à la modernisation des stations d'épuration de Saint Fons et Pierre Bénite.

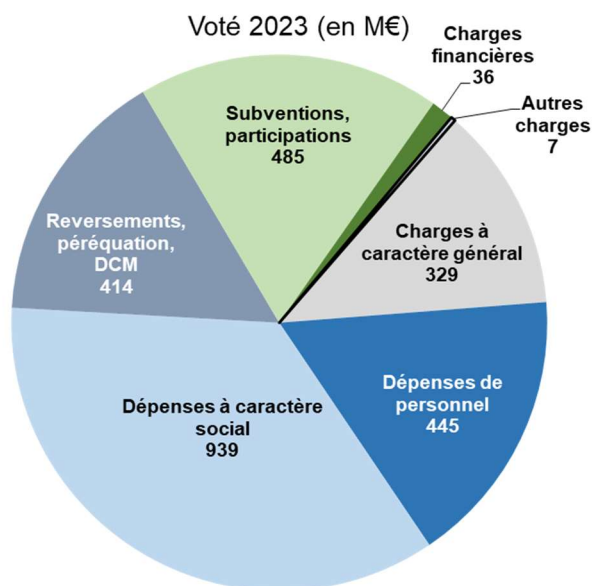
Concernant les autres tarifs, la Métropole met en œuvre et développe plusieurs tarifs dits sociaux, afin de faciliter l'accès aux services publics pour les personnes les plus fragiles.

2. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement se sont établies à 2 579 M€ en 2022. 2 902 M€ ont été votés en 2023 pour l'ensemble des budgets de la Métropole, dont 2 656 M€ pour le seul budget principal.



Sur le budget principal, les dépenses de fonctionnement 2023 se répartissent comme suit :



a) Les dépenses à caractère social

Avec 939 M€ votés en 2023, les dépenses à caractère social constituent, en fonctionnement, le premier poste budgétaire de la métropole de Lyon. Elles représentent plus du tiers des dépenses du budget principal (35 %).

Ces dépenses intègrent les allocations individuelles de solidarité – revenu de solidarité active (RSA), allocation personnalisée d'autonomie (APA), prestation de compensation du handicap (PCH) – mais aussi les mesures d'accompagnement, les frais de séjour et les aides accordées par la collectivité.

Au vu des réalisations constatées sur le 1^{er} semestre, l'allocation RSA devrait atteindre 264 M€ en 2023 (260 M€ en 2022) en raison de l'augmentation du nombre d'allocataires (39 370, + 1,21 %).

Concernant l'allocation personnalisée d'autonomie et la prestation de compensation du handicap, elles pourraient atteindre 118,6 M€ et 69,2 M€ (115,8 M€ et 65,9 M€ en 2022) en cohérence avec le schéma directeur de l'offre en faveur des personnes âgées et des personnes en situation de handicap 2023-2027 adopté par le conseil métropolitain du 26 juin 2023.

En 2024, les frais de séjour (estimés à 399,4 M€ en 2023 contre 363,3 M€ en 2022) intégreront pleinement les mesures réglementaires de revalorisations salariales dites Ségur de la Santé en faveur des personnels sociaux et médico-sociaux et agents des structures d'accueil dans les secteurs de protection de l'enfance, de l'aide aux personnes âgées et handicapées.

En matière de logement, la Métropole poursuivra ses soutiens en faveur des plus démunis à travers plusieurs dispositifs tels que « Métropole de l'hospitalité » qui prend appui sur le plan quinquennal Logement d'abord, le plan de lutte contre le sans-abrisme et sur la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté.

b) Les dépenses de personnel et la politique de gestion des ressources humaines

L'évolution des dépenses de personnel pour l'année 2024 résultera de l'impact, en année pleine, des dernières mesures nationales promues par le Gouvernement, et de la poursuite de la feuille de route de l'exécutif, prévoyant notamment la mise en œuvre d'un agenda social ambitieux.

▪ Évolution des effectifs et de la masse salariale

Au 31 décembre 2022, les effectifs en activité s'élevaient à 9 683 agents (fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière, permanents et non permanents), soit une évolution approchant les 1 % par rapport à 2021 (données issues du rapport social unique). Cette évolution est la traduction concrète des moyens humains mis en œuvre pour la réalisation du plan de mandat et notamment la nécessité d'accélérer les politiques de transition écologique.

Ces effectifs étaient affectés sur 8 650 emplois permanents et 1 033 emplois non permanents. Dans le détail, l'effectif permanent totalise 27,38 % de catégorie A, 16,38 % de catégorie B et 56,24 % de catégorie C. La filière technique reste historiquement prépondérante avec près de 55 % des effectifs, suivie par les filières administrative (29,05 %) et médico-sociale (15,25 %). Ces ratios restent relativement stables au fil des exercices.

La parité est quasi parfaite avec un taux de féminisation de 49,97 % au 31 décembre 2022. Néanmoins, des écarts restent prégnants au sein de certaines filières (92 % de femmes dans la filière médico-sociale, 79 % d'hommes dans la filière technique). Les différents chantiers portés dans le cadre de l'agenda social pluriannuel traduisent une volonté forte de réduire les inégalités professionnelles femmes-hommes.

Les charges de personnel, qui étaient de 476,6 M€ en 2021, ont progressé de 4,75 % pour atteindre 499,3 M€ en 2022 tous budgets confondus, représentant 18,9 % des dépenses de fonctionnement de la collectivité.

Cette évolution significative est le reflet de mesures réglementaires inédites décidées en juillet 2022 à l'issue de la conférence salariale pour la fonction publique (+3,5% de la valeur du point d'indice, revalorisations dans le cadre du Ségur, revalorisation de la catégorie B, indemnité inflation, forfait mobilité durable) et de la mise en œuvre des premières mesures dans le cadre

de l'agenda social de la collectivité. Celles-ci représentent une dépense additionnelle de 8,9 M€ tous budgets confondus, soit 38 % de l'évolution totale des dépenses de personnel.

Au-delà de ces éléments, les informations détaillées relatives aux dépenses de personnel, notamment les éléments sur les rémunérations (traitements et régimes indemnitaires), le volume des nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires, comme celles sur le temps de travail et l'absentéisme sont détaillées dans le Rapport Social Unique 2022, dont les principaux éléments statistiques sont présentés en annexe. Le comité social territorial (CST) réuni le 3 juillet 2023 pour examiner le Rapport Social Unique 2022 a rendu un avis favorable. L'exécution du budget 2023 intègre déjà pour partie la déclinaison pour la fonction publique territoriale des nouvelles mesures indiciaires décidées lors de la conférence salariale de la fonction publique de juin 2023. Les effets de ces mesures ont été pris en considération dans la décision modificative. Pour rappel, elles intégraient notamment une nouvelle revalorisation du point d'indice (+ 1,5 % au 1^{er} juillet 2023), une revalorisation de certaines grilles indiciaires de catégorie B et C, la mise en œuvre de la prime pouvoir d'achat (fonction publique hospitalière et fonction publique territoriale) et la hausse de la participation employeur au frais de transports domicile-travail.

Les inscriptions relatives aux dépenses de personnel pour le budget 2024 tiendront nécessairement compte des crédits indispensables au financement de ces mesures en année pleine, ainsi que de celles ayant un effet au 1^{er} janvier 2024 (+ 5 points d'indice majoré pour tous les agents, hausse de la cotisation patronale CNRACL de + 1 % notamment).

▪ **Avancées et poursuite de la feuille de route RH/Conditions de travail**

Outre les mesures nationales, la Métropole de Lyon poursuit l'élaboration d'un agenda social pluriannuel dont certaines mesures importantes ont pu être concrétisées en 2023 :

- La revalorisation du montant des tickets restaurant ;
- La hausse de la participation employeur au financement de la complémentaire santé ;
- La revalorisation du forfait mobilité ;
- La mise en œuvre de la prime pouvoir d'achat.

Par ailleurs, le travail actuellement conduit avec les représentants du personnel vise à achever la construction métropolitaine en travaillant sur les iniquités de rémunération induites par la création de la Métropole, mais également à poursuivre l'amélioration de l'attractivité dans un contexte de forte tension sur le marché de l'emploi public.

Les discussions qui doivent aboutir courant 2024 portent ainsi sur l'examen des régimes indemnitaires dans un triple objectif d'harmonisation au sein des effectifs de la collectivité, d'une meilleure équité Femmes Hommes et de reconnaissance des expertises et sujétions des métiers de la collectivité, conformément aux orientations présentées en 2023.

Au-delà des conditions de rémunération, les conditions de travail comme outil d'attractivité et de fidélisation des agents sont également un axe important de la feuille de route et de l'agenda social pluriannuel avec :

- La poursuite du travail engagé sur les environnements physiques et numériques ;
- L'expérimentation de la semaine de 4 jours à la rentrée de septembre 2023 : elle fera l'objet d'une première évaluation, dès février 2024, pour déterminer les suites que la collectivité souhaitera y apporter ;
- La mise en place d'autorisations spéciales d'absence pour congé menstruel et arrêt naturel de grossesse ;
- La poursuite de l'accompagnement des encadrants, avec la mise à jour du référentiel managérial et la poursuite du déploiement de formations innovantes
- La poursuite d'une politique de formation professionnelle permettant aux agents d'intégrer les nouveaux enjeux dans leurs pratiques professionnelles mais également dans l'accompagnement de leurs projets professionnels.

3. Les grands équilibres budgétaires

Le pilotage budgétaire de la collectivité se fonde sur les grands équilibres qui servent de colonne vertébrale à son suivi financier.

À titre d'illustration, le tableau ci-après retrace l'évolution de l'autofinancement brut du budget principal de la Métropole, une fois neutralisées les opérations exceptionnelles de refinancement de la dette.

en M€	CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2021	CFU 22
Autofinancement brut	461,0	486,0	426,2	511,7	540,2
Refinancement dette*	5,7	1,0	0,0	0,0	0,0
Autofinancement brut retraité du refinancement de la dette	466,7	487,0	426,2	511,7	540,2
Cessions	20,3	39,5	35,2	35,8	42,3
Autofinancement brut hors dette et hors cessions	446,3	447,5	390,9	475,9	498,0

* toxique + remboursements anticipés

Compte tenu de la situation financière particulièrement robuste de la collectivité marquée ces dernières années par un niveau très élevé de l'autofinancement brut et d'un stock de dette orienté à la baisse, le budget 2024 pourra permettre d'amortir transitoirement le choc inflationniste en cours.

Cependant, les conditions d'équilibre de la section de fonctionnement enregistreront néanmoins une sensible dégradation conjoncturelle liée à un fort effet ciseaux négatif. Ce dernier résulte d'une part de la perte de recettes fiscales, notamment la baisse du produit des DMTO, d'autre part du maintien d'une très forte dynamique de la dépense de fonctionnement (inflation sur les charges générales ; poursuite de l'effort salarial et des mesures d'attractivité ; dépenses sociales en hausse du fait de la précarité d'un public plus nombreux ; concours financiers en hausse pour faire face aux déséquilibres apparaissant dans de nombreuses structures partenaires).

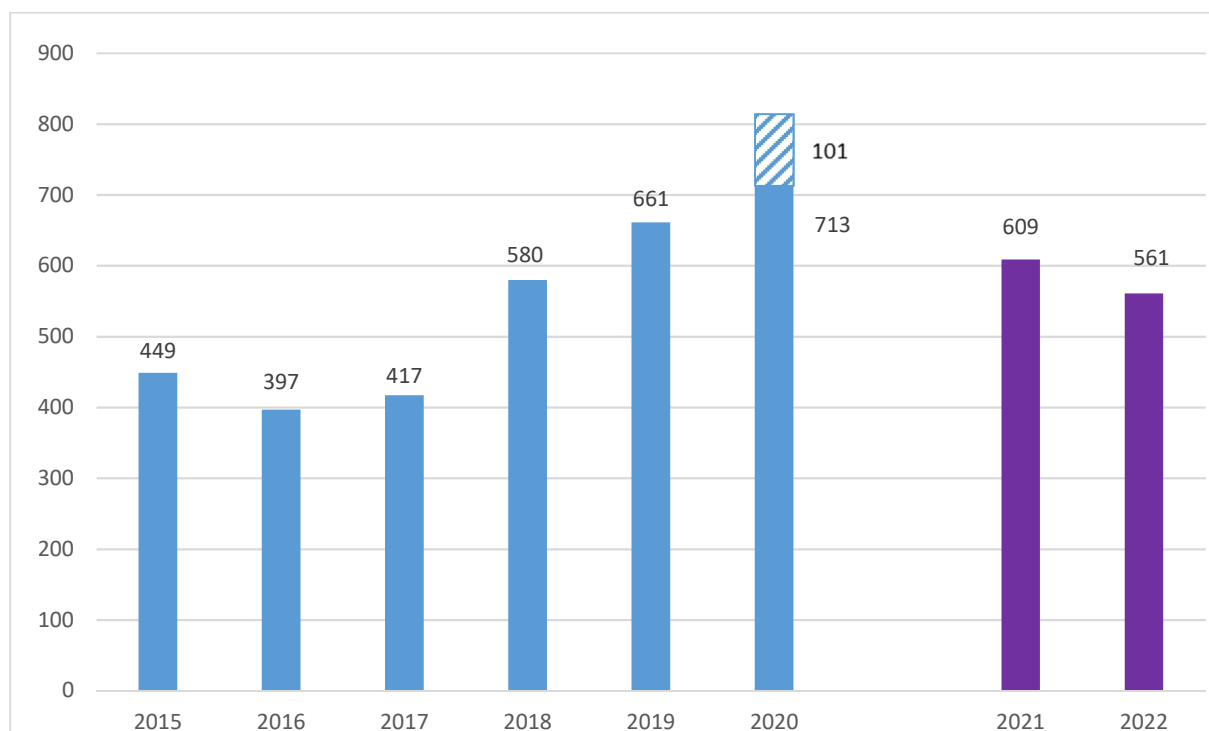
L'exercice budgétaire 2024 témoignera ainsi probablement de très fortes tensions.

B. La programmation pluriannuelle d'investissement

La Programmation pluriannuelle d'Investissement (PPI) 2021-2026 a été votée lors du Conseil métropolitain de janvier 2021, pour un volume financier de 3,6 milliards d'euros.

Le graphique ci-après retrace l'évolution de la réalisation des crédits de paiement du périmètre opérationnel de l'ensemble des budgets depuis 2015 intégrant le compte administratif 2022, retraité des aides exceptionnelles versées aux entreprises pour faire face à la crise sanitaire, d'un montant de 101 M€.

Montant des réalisations en crédits de paiement (en M€)



Avec un montant de crédits de paiement voté à 730 M€ en 2023, dont le volume pourrait atteindre 750 M€ en 2024, le budget confirmera les ambitions de la Métropole pour son territoire et la qualité de vie de ses habitants avec la réalisation d'équipements et l'aide aux investissements qui participent à la transition du territoire vers un mode de développement plus durable, qui favorisent la résorption des inégalités territoriales ou sociales, le développement des mobilités actives et l'amélioration du cadre de vie.

Le budget attribuera une part importante aux mesures qui concourent à la décarbonation des déplacements avec notamment l'extension du réseau des voies lyonnaises, le renforcement des offres de transport public en particulier des lignes de tramway T9, T10 et T6, les lignes de bus à haut niveau de services, le développement des lignes de covoiturage et des parkings vélos sécurisés.

Il maintiendra un haut niveau d'investissement en faveur de l'action foncière, nécessaire support des politiques publiques en matière de logement abordable et d'aménagement, mais également en accompagnement des projets des communes et partenaires, via le dispositif des acquisitions pour compte de tiers.

Il confortera les actions engagées pour l'aménagement du territoire (par exemple les requalifications du boulevard Yves Farges à Vénissieux, du centre-ville Bellevue à Saint Priest, la poursuite des investissements pour la zone d'aménagement concerté Part-Dieu) ; et le soutien aux grands événements culturels avec la requalification du site Les grandes locos à La Mulatière (ex technicentre SNCF).

Il consacrera le partenariat avec les communes, contractualisé dans le cadre des volets 1 et 2 du pacte de cohérence métropolitain, en particulier avec les enveloppes affectées au fonds d'initiative communale et aux opérations de proximité, et la poursuite, pour la troisième année, du dispositif d'aide à l'investissement des communes.

Enfin il poursuivra la mise en œuvre du programme de rénovation et d'extension des collèges et la construction d'établissements nouveaux comme le collège République à Vénissieux et l'aide à la construction de logements étudiants.

Une recherche active de financements auprès de nos partenaires sera conduite pour soutenir les projets d'investissement de la Métropole, en particulier dans le cadre du dispositif fonds verts. Pour mémoire, les recettes opérationnelles ont atteint 80,2 M€ en 2022 tous budgets confondus (65,7 M€ en 2021 hors budget annexe des eaux).

Le stock d'autorisations de programme (AP) déjà individualisées et restant à exécuter s'élevait à 1 628 millions d'euros au 1^{er} janvier 2023 (hors budget annexe des eaux). Le montant des AP de l'exercice 2024 sera élevé, avec de nouveaux projets à lancer dans le cadre d'une enveloppe d'environ 850 M€.

C. La dette

1. Présentation de la structure de la dette de la Métropole au 1^{er} janvier 2024

À la date de rédaction de ce document, l'endettement long terme, tous budgets consolidés) de la Métropole de Lyon au 1^{er} janvier 2024 devrait être compris entre 1 500 M€ et 1 600 M€. L'encours de la dette inscrite au budget principal atteindra près de 1 350 M€, hors nouvelles mobilisations de fin d'année destinées à ajuster les conditions de l'équilibre budgétaire de clôture.

▪ La répartition de la dette

À date, la répartition de la dette de long terme, tous budgets consolidés, fait ressortir une part taux fixe de 67,6 % et une part indexée (Variable, Livret A, Inflation) de 32,4 %.

Celle constatée au budget principal est très proche, avec 65,2% à taux fixe et 34,8% à taux variable.

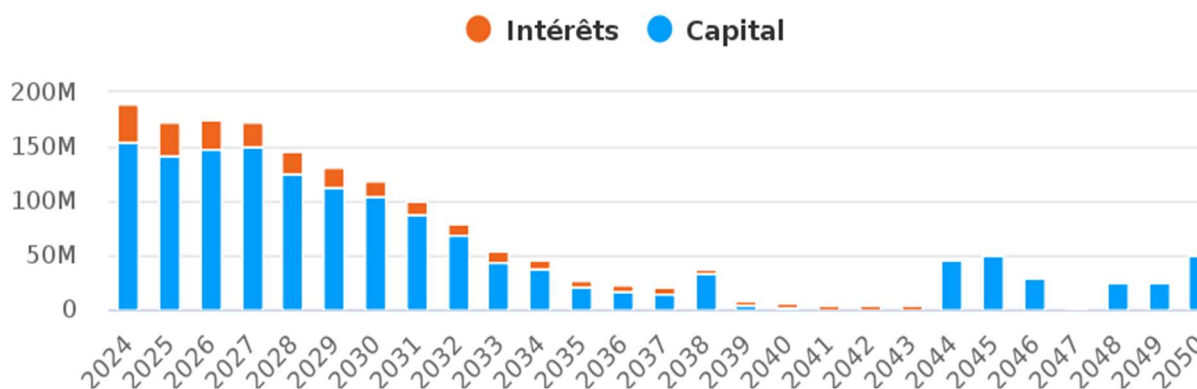
Avec la forte remontée des taux et de l'inflation, la stratégie d'endettement sera à réinterroger dans les prochains exercices, lorsque les besoins d'emprunts significatifs se matérialiseront avec l'avancement à plein régime des réalisations de la PPI en seconde partie de mandat.

- **La classification de la dette en termes de risques**

Au 1^{er} janvier 2024, selon la classification Gissler, destinée à favoriser une meilleure compréhension des produits proposés aux collectivités et à en mesurer le risque, 100 % des emprunts seront classés en niveau A1 (99 % de l'encours) ou A2 (1%). Selon cette classification, la dette métropolitaine ne présente aucun risque.

- **Profil d'amortissement de la dette**

Flux de remboursement de la dette



L'amortissement du profil de la dette est progressif et régulier.

- **Les caractéristiques de la dette**

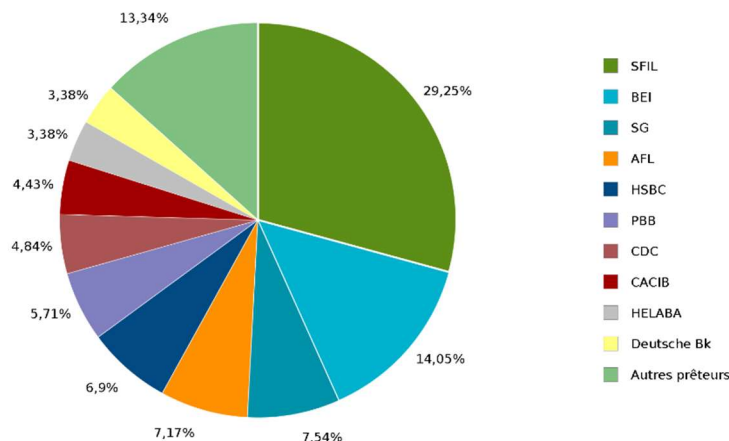
- Le taux moyen

Au 1^{er} janvier 2024, le taux moyen de la dette est estimé à 2,53% pour tous les budgets (2,51% pour le budget principal). Le taux moyen est affecté par la forte et rapide remontée des conditions de prêt, suite aux réajustements de la politique monétaire de la Banque Centrale Européenne pour faire face au pic d'inflation.

- La durée de vie résiduelle

Dans ce cadre, au 1^{er} janvier 2024, la durée résiduelle moyenne de la dette est estimée à 11 ans et 4 mois pour l'ensemble des budgets de la collectivité (11 ans et 6 mois pour le budget principal). Cet indicateur devrait être stable pour l'année à venir.

- La répartition par prêteur



La répartition par prêteur de la dette de la Métropole de Lyon met en évidence une grande diversité de prêteurs. C'est une garantie d'indépendance très forte en cas de retrait d'un opérateur du marché du financement des collectivités territoriales. Le financement obligataire représente 20% de l'encours total de la dette.

2. La gestion active de la dette et de la trésorerie

▪ Les opérations réalisées en 2023

Par délibération en date du 12 décembre 2022, la Métropole a précisé sa stratégie de gestion active de la dette pour 2023.

L'année 2023 a été marquée par une hausse constante des taux d'intérêt. Il n'y a pas eu d'opportunités de remboursements ou de réaménagement de l'encours de la dette. Avec la forte remontée des taux enregistrée en 2023, de nouvelles opportunités pourraient émerger sur 2024, en fonction du besoin de financement de la collectivité et de l'évolution des marchés.

Toutefois, comme convenu dans les orientations annuelles fixées par la délibération de gestion active de la dette, et afin d'optimiser les frais financiers à payer sur le mandat, l'accent a été mis sur la recherche de financement à taux préférentiel dans ce contexte de grandes incertitudes et volatilité sur les marchés financiers.

Pour 2024, l'objectif sera de poursuivre la diversification de la base investisseurs et l'optimisation des coûts de financement, avec une recherche de financements en lien avec les attentes des investisseurs, notamment sur la question de la transition écologique et sociale.

Enfin, il sera apporté une attention particulière à la promotion de l'intégration, par les établissements bancaires, de critères environnementaux et sociaux à l'appui des offres de produits financiers qu'ils formulent à l'attention de la Métropole.

- La notation de la Métropole de Lyon

Depuis 2018, la Métropole dispose d'une notation financière attribuée annuellement par Fitch. Cette note publique repose sur l'analyse de la santé financière de la collectivité. Elle renseigne les investisseurs sur la solvabilité d'une institution.

Fitch confirme la notation AA-/ perspective stable, en 2023 soit la même notation que pour l'État, soulignant la résilience de la Métropole face aux crises économiques et constatant sa bonne santé financière.

La notation financière est un prérequis pour que la Métropole puisse accéder directement aux marchés financiers. Elle permet le financement à court, moyen et long terme.

- Le financement moyen et long terme (programme obligataire)

Lancé à la fin d'année 2020, le programme obligataire permet à la collectivité de financer son équilibre budgétaire auprès d'investisseurs institutionnels ayant une appétence forte pour la signature de la Métropole. Cette source de financement permet de sécuriser, diversifier et optimiser les emprunts. À date, dans un contexte de hausse des taux, les arbitrages doivent être faits attentivement entre recours au marché obligataire ou bancaire. Depuis 2022, la Métropole de Lyon bénéficie d'un document cadre pour des prochaines émissions durables (vertes et/ou sociales).

- Le financement court terme

Depuis 2019, le programme de NeuCP (Negotiable European Commercial Paper) permet à la Métropole de financer sa trésorerie. Ce programme est régulé par la Banque de France.

Suite aux différentes actions de la Banque Centrale Européenne pour juguler l'inflation en zone Euro, les conditions de financement de la trésorerie ne sont plus aussi optimales. Ce programme est utilisé uniquement si des zones de tension apparaissent sur la situation de trésorerie de la collectivité.

En plus de cette source de financement, la Métropole dispose d'une ligne de trésorerie.

- Des instruments de couverture des risques de taux

Les instruments de couverture permettent à une collectivité d'adapter la structure de son encours de dette (taux fixe, taux variable) en fonction des variations de marché. Ces instruments adossés aux emprunts peuvent permettre de convertir des taux fixes en taux variables et inversement. Il s'agit de profiter de la baisse des taux ou de se couvrir contre leur hausse. La Métropole dispose d'un cadre juridique, auprès de certains établissements bancaires, pour réaliser ces opérations.

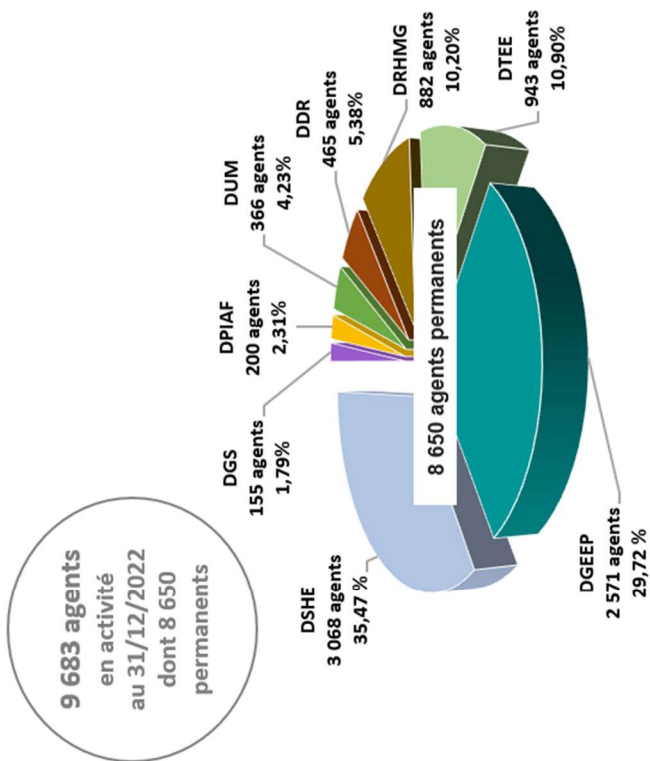
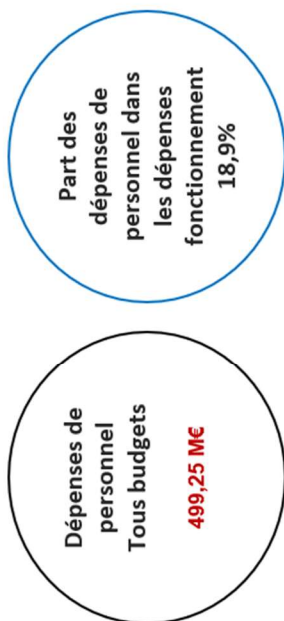
Dans cette perspective, la durée moyenne de la dette doit être progressivement allongée, pour rester compatible avec la cible du ratio de désendettement, sans jamais dépasser bien sûr la durée de vie des immobilisations financées par l'emprunt.

Cette adaptation de la politique d'endettement de la collectivité nécessitera un pilotage plus précis de l'ensemble des dépenses de fonctionnement comme d'investissement, pour permettre de garantir le respect du ratio prudentiel cible de 10 ans, mais aussi d'ajuster au strict nécessaire le niveau de la dette selon l'avancement de la réalisation des opérations d'investissement.

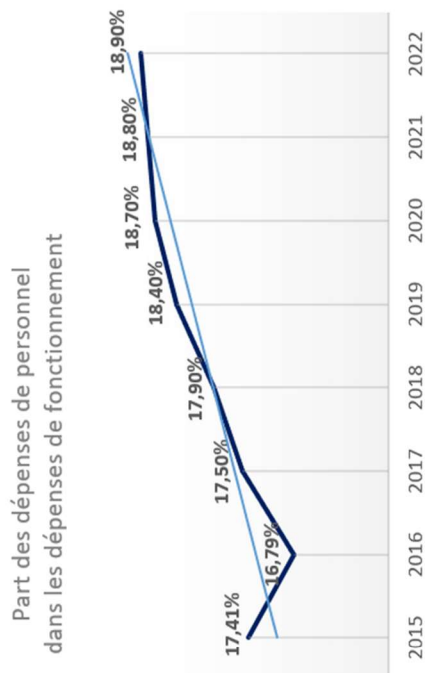
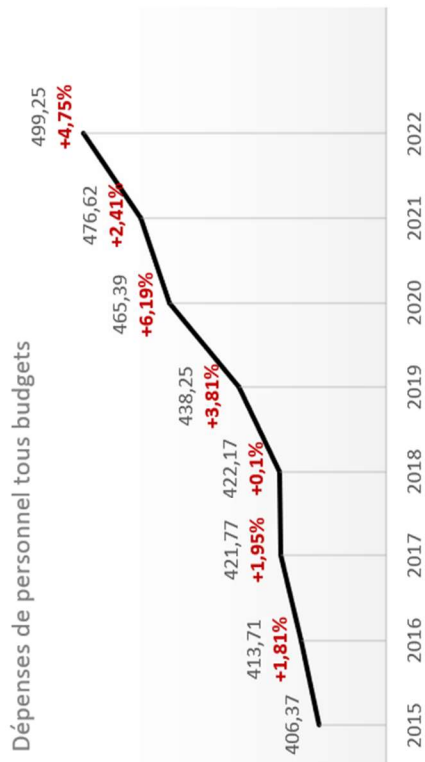
ANNEXE – Données du rapport social unique 2022

Dépenses de personnel

Dépenses de personnel 2022



Évolution des dépenses de personnel depuis 2015



Évolution des effectifs au cours des 5 dernières années

Évolution des effectifs **physiques** sur emplois permanents



Évolution des effectifs sur emplois permanents **en ETP**



Évolution des effectifs sur emplois permanents et non permanents **en ETP**



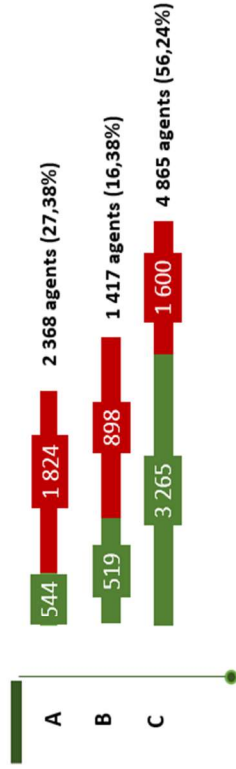
Emploi – Les effectifs

9 683 agents en activité au 31/12/2022

- dont...
- ... **8 650 agents permanents (89,33%)**
 - **+ 0,14% /2021 et + 3,83% /2018**
 - **345 agents FPH (3,99%)**
 - **Taux de féminisation = 49,97%**
 - **947 contractuels (10,95%)** dont 66,63% de femmes

... **1 033 agents non permanents (10,67%)**

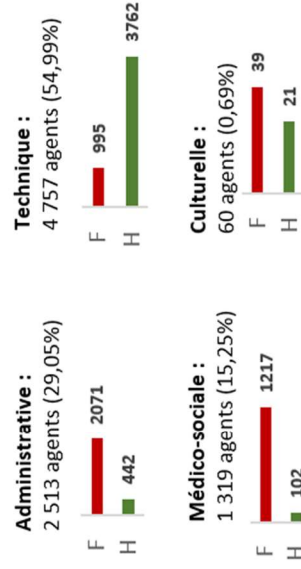
Répartition des agents permanents par catégorie et par sexe



Profil type d'un agent de la Métropole de Lyon



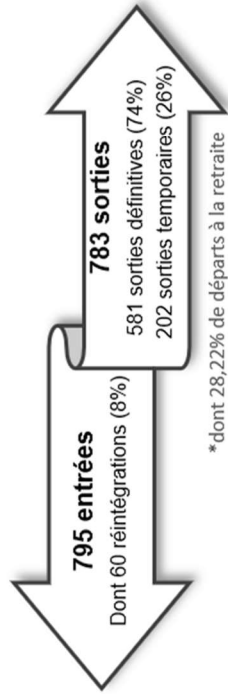
Répartition des agents permanents par filière et par sexe



Animation : **1 homme**

Emploi et développement des compétences

Mouvements du personnel sur emploi permanent en 2022



Taux de vacance = 10,38%

Taux de recrutement par voie de mobilité interne :

58,96% (56,4% en 2021)

cat. A = 55%, cat. B = 61%, cat. C = 63%

Développement des compétences



5 919 agents formés (61%)

5 758 en 2021 (60%)

Durée moyenne de formation par agent :

3,84 jours

3,71 en 2021

Dépenses de formation :

4 759 605 € en 2022

3 484 911 € en 2021

Coût total de l'apprentissage en 2022 :

2 251 012 €

Politique de soutien aux jeunes et au public éloigné de l'emploi

	2018	2019	2020	2021	2022	Tendance 2022/2018
Contrats aidés Présents au 31/12	143	138	149	146	133	↘
Apprentis Présents au 31/12	73	92	99	103	116	↗
Stagiaires école Accueillis au cours de l'année	644	632	423	716	632	↘
Saisonniers Accueillis au cours de l'année	295	253	283	358	283	↘
Doctorants Accueillis au cours de l'année	6	8	8	6	7	↗
Services civiques Accueillis au cours de l'année	8	13	10	16	16	↗

Contrats aidés

33% de sorties positives (23% en 2021) dont :

- 9 contrats à la Métropole de Lyon
- 7 mises en stage à la Métropole de Lyon

Action et protection sociale

- Dépenses engagées en 2022 en matière de prestations d'action sociale : **6 843 099 €**
- Dépenses engagées en 2022 matière de protection sociale complémentaire : **4 090 343 €**
- 5 709 agents ayant une couverture santé
- 6 912 agents ayant une couverture prévoyance
- 928 agents accompagnés par le service d'action sociale (aidants, logement, mesures sociales)

RSE – Conditions de travail

- **11,5%** des agents à temps partiel
- **3 583 télétravailleurs** contre 3 504 en 2021
- taux d'absentéisme de **10,37%** contre 9,48% en 2021
- 66 agents inaptes repositionnés en 2022 et 107 agents en attente d'une solution de reprise au 31/12

RSE - Politique Handicap

Dispositif	2022
Nombre de bénéficiaires déclarés rémunérés au 31 décembre 2022	721
Taux d'emploi direct (7,54% en 2021)	8,16%

→ **46 recrutements réalisés en 2022 dont 35 pérennes**

RSE - Égalité professionnelle F/H

- 67% de femmes parmi les agents contractuels (+ 4 points/2021)
- 64% de femmes parmi les agents formés
- 38% de femmes parmi les encadrants
- un temps partiel essentiellement féminin : 90% de femmes
- 74% de femmes parmi les agents en télétravail
- 50% de femmes parmi les agents en situation de handicap
- des interruptions de carrière majoritaires chez les femmes
- 72% de femmes parmi les agents à l'origine de demandes de protection fonctionnelle (160)

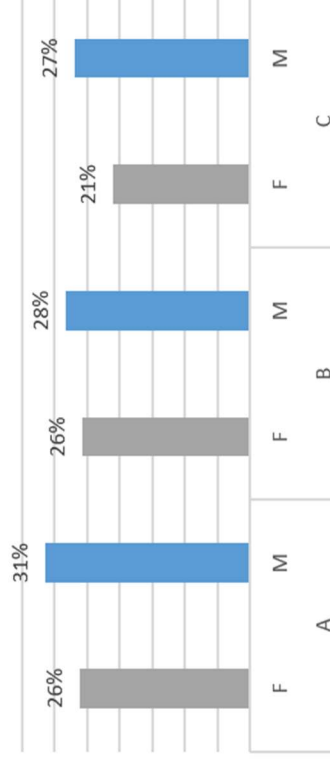
Écarts rémunérations nettes femmes/hommes

Catégorie A :
-13,3%

Catégorie B :
-6,1%

Catégorie C :
-12%

Part des primes et indemnités dans la rémunération brute



Enseignements RSU 2022



- Un nombre croissant d'agents contractuels, révélateur de difficultés de recrutement (contexte national)
→ le taux de recours aux contractuels est passé de 6,3% en 2018 à 10,95% en 2022.
- Un accès au statut des agents recrutés comme contractuels conséquent
→ 56% des stagiairisations ont concerné des agents en contrat dans la collectivité (60% en 2021).
- Un taux de recrutement par voie de mobilité interne important
→ 59% en 2022 dont 63% sur la catégorie C.
- Des profils dits « pénuriques » qui le seront davantage demain → 38% des procédures de recrutement se sont révélées infructueuses contre 30% au cours des trois dernières années, sur de nombreux métiers du secteur médico-social, des domaines techniques ou administratifs.



- Des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes parfois importants (effets métiers et filières).
→ -13% en défaveur des femmes en catégorie A, -12% en catégorie C et -6% en catégorie B



- Un absentéisme en progression
→ 10,37% atteint en 2022 contre 8,87% en 2018
- Un accompagnement à poursuivre ou renforcer sur :
 - les parcours professionnels,
 - l'usure professionnelle,
 - la sécurité des agents
- 41,92% des agents ont 50 ans ou plus.
- 41% des agents travaillent sur des cycles de travail comportant une ou plusieurs contraintes.
- La part des accidents de travail/trajet/MP s'élevé à 21% des absences en 2022 contre 17% en 2018.
- 240 demandes de protection fonctionnelle ont été enregistrées (397 en 2018).



- Des objectifs atteints en matière de handicap
→ le taux d'emploi est passé de 6,04% en 2018 à 8,16% en 2022 (taux de 6% atteint en 2018).

Des perspectives

Actions déjà engagées en 2022

- Renforcement des effectifs pour la seconde année consécutive à travers la **création de 70 emplois permanents**
- Travail sur la marque employeur et l'attractivité de la collectivité
- Revalorisation du RIF des chauffeurs, des cuisiniers des collègues et des agents de maîtrise
- Revalorisation du RIG de la filière médico-sociale
- Développement du télétravail et évaluation du dispositif
- Expérimentation semaine de 4 jours
- 2nd conventionnement avec le FIPHP pour la période 2023-2026
- Lancement du dispositif « Change my job » dans le cadre de l'usure professionnelle
- Mise en place d'un dispositif de signalement et de traitement des actes de discrimination
- Un plan d'actions Egalité Femmes/Hommes
- Orientations posées du Plan d'action Conditions et Qualité de vie au Travail

Poursuite de la feuille de route RH

- Poursuite du plan d'action Marque employeur : mieux faire connaître les compétences et la diversité des métiers de la Métropole de Lyon, campagne de communication
- Refonte du processus recrutement en lien notamment avec les actions Marque Employeur
- Lancement des cartographie métiers en vue de l'actualisation du référentiel des emplois de la collectivité
- Accompagnement des mobilités : première promotion « Change my job »
- Refonte de la politique de rémunération dans un objectif d'harmonisation, d'attractivité, de reconnaissance des sujétions particulières et qualifications, de l'égalité professionnelle F/H : Poursuite dans le cadre de l'agenda social pluriannuel présenté aux organisations syndicales
- Renouvellement de la convention FIPHP pour trois ans 2024/2026
- Elaboration d'un plan de Lutte contre les discriminations / Volet emploi
- Bilan semaine de 4 j et déploiement éventuel
- Structuration de la politique sociale de l'employeur avec une meilleure articulation avec le COS
- Lancement de PEPS : équilibre physique et santé