

# Métropole de Lyon

## Débat d'orientations budgétaires 2021

Conseil Métropolitain du 14 décembre 2020

## Table des matières

I - Les éléments de contexte .....	4
A. La conjoncture économique .....	4
B. Le projet de loi de finances pour 2021 : la poursuite de la réforme fiscale .....	9
II – La situation et la stratégie financière de la Métropole de Lyon .....	10
A. La section de fonctionnement.....	10
B. La programmation pluriannuelle d’investissement .....	20
C. La dette.....	21
III – Une Métropole résolument tournée vers la transition écologique .....	28
A. Une Métropole tournée vers la préservation des ressources et de notre environnement .....	29
B. Repenser les mobilités et le développement urbain au sein de la Métropole .....	32
C. Une Métropole pleinement engagée dans la lutte contre la pauvreté et la protection des plus vulnérables .....	37
D. Une Métropole engagée dans des dynamiques partenariales .....	41
E. Une Métropole émancipatrice.....	44
ANNEXE 1.....	48
ANNEXE 2.....	50

Le débat d'orientations budgétaires (DOB) constitue une obligation prévue par les articles L. 3312-1 et L.3661-4 du code général des collectivités territoriales ainsi que par le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 (voir annexe 1).

Dans ce cadre, il doit se tenir dans un délai de dix semaines précédant l'examen du budget. Il permet d'associer le Conseil Métropolitain à la préparation du budget et doit réglementairement 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.

Le rapport relatif au débat d'orientations budgétaires présentera les éléments de contexte dans lequel évolue la Métropole de Lyon (I), décrira ensuite la situation et la stratégie financière de la collectivité (II), avant de tracer les principales orientations des politiques publiques qui mobiliseront en ce début de mandat les capacités budgétaires ainsi identifiées (III).

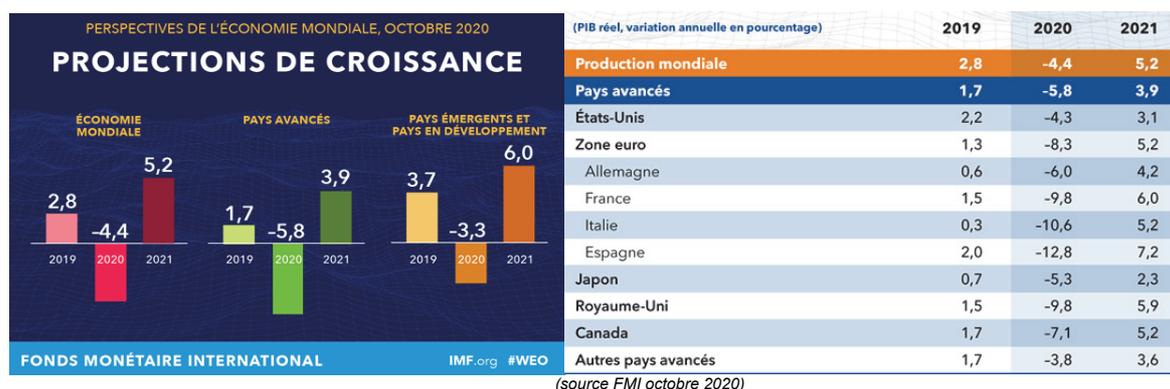
# I - Les éléments de contexte

## A. La conjoncture économique

### 1. Le contexte international et national

L'année 2020 est fortement marquée par la pandémie de COVID-19, ayant conduit à une période de confinement quasi-total de la population mondiale durant plusieurs mois. La pandémie continuant de se propager, les répliques sanitaires des États impactent également négativement la reprise de l'économie mondiale.

Le retour vers des niveaux d'activité comparables à ceux d'avant la crise demeure exposé aux nouvelles mesures sanitaires des pays et aux impacts économiques et sociaux qui découlent de cette situation. Dans ce contexte, les prévisions de croissance du Fonds Monétaire International (FMI) anticipent un net ralentissement de la croissance mondiale en 2020 et, au jour de rédaction de ce DOB, un rebond généralisé pour 2021 néanmoins entouré de grandes incertitudes.



En effet, cette crise sanitaire et économique étant sans précédent, les aléas qui entourent les prévisions sont extrêmement élevés.

À travers le monde, l'intervention massive des pouvoirs publics a permis de contenir la chute de l'activité. La Chine est la première grande puissance mondiale à se redresser. Pour les pays avancés, les mesures exceptionnelles en matière de recettes et de dépenses annoncées jusqu'ici représentent plus de 9 % du Produit Intérieur Brut (PIB), auxquels il faut ajouter 11 % supplémentaires sous diverses formes d'appui à la liquidité, dont des injections de fonds propres, des achats d'actifs, des prêts et des garanties de crédit. Les pouvoirs publics ont combiné leurs efforts avec ceux des banques centrales pour assurer une abondance de liquidités pour l'ensemble du secteur financier et économique. Ces actions ont permis de contenir la hausse des taux pour les pays les plus vulnérables.

En Europe, un « green deal » à hauteur de 750 Mds €, porté par la Commission européenne, a été voté par les États membres afin de venir en aide à la Zone Euro et de favoriser la relance

L'accroissement des encours des dettes d'États, qui étaient déjà élevés, conduira à une hausse du service de la dette. Pour les pays avancés, le ratio de dette souveraine/PIB devrait augmenter de 20 points à 125 % d'ici la fin 2021.

En France, le niveau d'activité de fin 2019 serait retrouvé, toutes choses égales par ailleurs, début 2022, avec une remontée du PIB de 6 % en 2021 (données Bercy – projections macroéconomiques de novembre 2020). La détérioration du marché du travail resterait importante avec fin 2020 un recul de l'emploi total d'environ 800 000 postes sur un an mais une création nette de 700 000 emplois en 2021 et 2022.

En 2020, le parlement a voté 3 lois de finances rectificatives pour financer un plan de relance national de 100 Mds €. A la date de rédaction de ce DOB, une 4<sup>ème</sup> loi de finances rectificative vient d'être présentée en Conseil des Ministres avec un soutien supplémentaire de 20 Mds€ dans le contexte de la seconde vague liée à la crise sanitaire. Le recours à l'emprunt de l'État, pour 2020, passe de 205 Mds € à 364 Mds € pour combler la hausse du déficit budgétaire.

L'ampleur du soutien de l'État aux acteurs économiques et aux salariées et salariés est sans précédent. Cependant, la priorisation de certains bénéficiaires et le choix de certains dispositifs reflètent un manque d'anticipation de l'inscription de la crise dans la durée, et tendent à aggraver des inégalités et des inefficiences préexistantes. Par exemple, le soutien à l'activité partielle, qui permet à court terme de préserver un lien précieux entre employés et entreprises, aurait dû s'accompagner de mesures équivalentes de soutien au revenu des travailleurs et travailleuses précaires, demandeurs et demandeuses d'emploi et bénéficiaires de minima sociaux, plus durement touchés par une crise durable ; l'apport de liquidités à certaines industries hyper-polluantes sans contreparties commensurables comporte un coût d'opportunité énorme étant donné les enjeux de transition écologique de court et moyen terme. Les collectivités locales devront donc *attraper et corriger* des aggravations de situations qui auraient pu être évitées, tout en s'efforçant de mettre en œuvre des politiques publiques plus égalitaires et soucieuses de l'environnement.

Outre la crise sanitaire, l'élection du Président américain le 3 novembre 2020 et l'issue des négociations sur le Brexit auront des conséquences sur l'environnement économique mondial.

## 2. Le contexte régional et local

La Banque de France observe, dans le numéro de septembre 2020 de « Tendances régionales - la conjoncture en Auvergne-Rhône-Alpes » :

*« Après quatre mois de remontée progressive, l'activité des entreprises régionales marque le pas en septembre. Elle reste positionnée en-dessous des niveaux habituels pour la période. (...) L'évolution actuelle du contexte sanitaire ne permet pas aux chefs d'entreprise d'entrevoir d'amélioration sensible de l'activité à court terme.*

*« [S'agissant de l'industrie] le rattrapage de production observé ces derniers mois s'interrompt en septembre sous l'effet d'une contraction des entrées d'ordres dans les principaux secteurs de la région tels la fabrication de matériels de transport, la fabrication de produits métalliques ou encore dans l'industrie du caoutchouc-plastique. (...)*

*« Dans les principaux secteurs des services marchands, l'activité s'est globalement stabilisée en septembre. Toutefois, le travail temporaire affiche un recul de son courant d'affaires en raison des moindres besoins en provenance du secteur industriel notamment. (...) De son côté, l'hébergement-restauration demeure perturbé par les contraintes sanitaires. Pour les semaines à venir, les prévisions (...) dépendront nécessairement des nouvelles restrictions induites par la situation de la pandémie.*

*« L'activité du secteur du bâtiment ne progresse que faiblement sans parvenir encore à rattraper le niveau habituel d'un mois de septembre. ... En dépit de carnets de commandes bien garnis et de nouvelles mesures gouvernementales d'aide à la rénovation énergétique, les perspectives sont très réservées. »*

La Chambre de commerce et d'industrie de région, en partenariat avec le Mouvement des entreprises de France et la Confédération des petites et moyennes entreprises d'Auvergne-Rhône-Alpes, a réalisé une enquête début octobre sur les conséquences économiques de la crise liée à la COVID-19. L'analyse des réponses de 99 dirigeants d'entreprises (39 d'entre elles sont industrielles, 29 sont des prestataires de services et 31 des commerces) met en évidence la difficulté de réaliser son développement commercial, notamment dans l'industrie. Des répondants soulignent les problèmes rencontrés pour se déplacer à l'international.

*« Près d'un quart des répondants disent connaître une situation de trésorerie difficile. (...) Quand il y a difficultés, la première cause reste l'insuffisance de chiffre d'affaires. (...) L'allongement des délais de règlement et les impayés sont en revanche des causes de difficultés qui continuent de progresser. Dans ce contexte, les entreprises font toujours très peu état de difficultés d'accès aux financements bancaires.*

*Les perspectives de sortie de crise sont décalées dans le temps. La part des entreprises qui considèrent que la sortie de crise est pour 2022, voire plus tard, est en progression : 21 % contre 10 % en juillet, avec une part plus élevée dans l'industrie ».*

### **3. La situation des collectivités locales**

Le rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale souligne, pour l'année 2019, la modération de l'évolution des dépenses de fonctionnement (+ 1,1 %, après + 0,3 % en 2018), en raison, comme en 2018, de la modération des subventions de fonctionnement versées et de la maîtrise des frais de personnel.

L'épargne s'améliore avec une progression des recettes de fonctionnement (+ 2,7 %) plus régulière que celle des dépenses. Les rentrées fiscales sont structurellement peu élastiques ; mais le produit des redevances a continué d'augmenter - notamment en lien avec la décentralisation du stationnement payant. Cela a compensé la faible progression des autres recettes non fiscales. L'épargne brute qui s'en dégage a progressé en 2019 beaucoup plus rapidement qu'en 2018 (+ 11,0 % après + 5,6 %).

*« Cette nette progression de l'épargne accompagne celle des dépenses d'investissement (+ 13,0 % en 2019, après + 5,2 %). Les collectivités du secteur communal terminent le cycle électoral en les accélérant encore (+ 13,7 %). (...) L'encours de dette s'est une nouvelle fois stabilisé en 2019, constat atypique pour des années aussi dynamiques en investissements. »*

Dans le « jaune budgétaire » relatif aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales<sup>1</sup>, annexé au projet de loi de finances pour 2021, les conséquences de la crise sur les ressources fiscales locales sont données comme « à la fois temporaires et limitées à certaines recettes » :

*« Les finances du bloc communal sont globalement peu sensibles au contexte économique en raison de la structure de la fiscalité directe qui leur revient. Composé principalement de recettes pesant sur les ménages (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères), ce panier de recettes est structurellement dynamique et représente 51,8 Md€ en 2019 soit 77 % du total de leurs ressources fiscales. Ces ressources fiscales ont connu une progression moyenne de 4,4 % par an entre 2006 et 2019, qui devrait se poursuivre jusqu'en 2022. (...)*

---

<sup>1</sup> L'une des annexes générales au projet de loi de finances, destinées à l'information et à l'action de contrôle du Parlement. Ces annexes proposent une vision consolidée de l'information financière associée à certaines politiques publiques.

*« Les impôts économiques cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux et CFE) représentent une part plus faible des ressources fiscales du bloc communal (15 Md€ en 2019, soit 23 % du total des ressources fiscales). En raison du décalage d'un an du versement de la CVAE, l'État supportera en 2020 l'impact de la récession économique sur les recettes issues de cet impôt. Les pertes de recettes de la fiscalité économique devraient par ailleurs être au moins en partie compensées par le dynamisme des taxes sur les ménages.*

Les pertes de ressources des départements seront largement concentrées sur la baisse des DMTO. Estimée par le rapport Cazeneuve à - 20 % en 2020 par rapport à 2019, elle devrait toutefois être moindre que prévue, probablement autour de - 10 %, d'après les dernières données disponibles. Si cette vision de l'État sur la situation financière des collectivités en 2019 ne peut être que partagée, il en est tout autrement pour l'année 2020.

En effet, prétextant la bonne santé financière des collectivités, l'État n'est venu que très partiellement en soutien aux collectivités au titre de l'année 2020. Ainsi, les multiples aides accordées par les collectivités à leur tissu économique, social, culturel, sportif ont été financées intégralement par les collectivités, sans soutien financier significatif de l'État.

Par exemple, les très nombreux achats effectués par les collectivités (dont la Métropole de Lyon), et ne relevant pas de leurs compétences, relatifs aux équipements de protection individuels (EPI, masques, blouses, gel,...) n'ont fait l'objet d'une participation de l'État que très partielle (pour la Métropole de Lyon, c'est une contribution de l'État de l'ordre de 2,7 M€, pour plus de 13 M€ de dépenses à ce jour).

Enfin, l'augmentation constatée et attendue des dépenses sociales (progression du Revenu de solidarité active, RSA, sur le territoire de la Métropole de Lyon, de plus de 10 % sur l'année 2020) ne fait l'objet d'aucun accompagnement financier de la part de l'État, laissant des collectivités telles que la Métropole de Lyon, porter seules le poids de ces très nombreuses dépenses nouvelles.

Dans ce contexte, les associations d'élus ont alerté à de nombreuses reprises le gouvernement de la dégradation de la situation des finances des collectivités alors même qu'il souhaite qu'elles s'impliquent dans le plan de relance initié au niveau national.

La dernière étude de La Banque Postale sur la situation financière des départements souligne combien cette dégradation concerne tout particulièrement ces collectivités, dont les comptes administratifs 2020 seront affectés par un effet ciseau négatif particulièrement marqué.

Avec des dépenses de fonctionnement fortement accélérées du fait du financement de mesures d'urgence et une reprise significative des dépenses sociales, notamment pour le financement du RSA, et des recettes de fonctionnement en retrait du fait de l'impact des mesures sanitaires, notamment sur les produits de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), l'épargne brute des départements s'inscrira en diminution significative, retombant globalement aux niveaux constatés il y a 5 ans. Les comptes de la Métropole de Lyon n'échapperont pas à cette dégradation (cf. II).

## B. Le projet de loi de finances pour 2021 : la poursuite de la réforme fiscale

Le projet de loi de finances pour 2021 en cours de débat au Parlement prévoit comme mesure « phare », une baisse des impôts dits de « production » :

- la réduction de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) de moitié pour toutes les entreprises redevables de cet impôt ; ce qui correspond à la suppression de la part régionale (- 7,25 Md€) ;
- la réduction de moitié des impôts fonciers (cotisation foncière des entreprises : CFE et taxe foncière sur les propriétés bâties : TFPB) des établissements industriels pour environ 32 000 entreprises exploitant 86 000 établissements (- 1,75 Md€ de TFPB et - 1,54 Md€ de CFE) ;
- l'abaissement du taux de plafonnement de la contribution économique territoriale (CET) en fonction de la valeur ajoutée qui serait ramené de 3 % à 2 % afin de faire bénéficier effectivement les entreprises redevables de la CVAE et/ou industrielles de l'allégement des impôts de production, même si elles bénéficiaient déjà du plafonnement de leurs cotisations en fonction de la valeur ajoutée.

S'agissant des deux premières mesures, qui impacteront les ressources des collectivités, il est souligné que l'État affirme vouloir compenser la baisse des impôts de production « de manière certaine, dynamique et territorialisée. »

Pour le reste des mesures, on peut constater qu'elles n'impactent quasiment pas les collectivités et correspondent donc à une continuité des mesures déjà existantes.

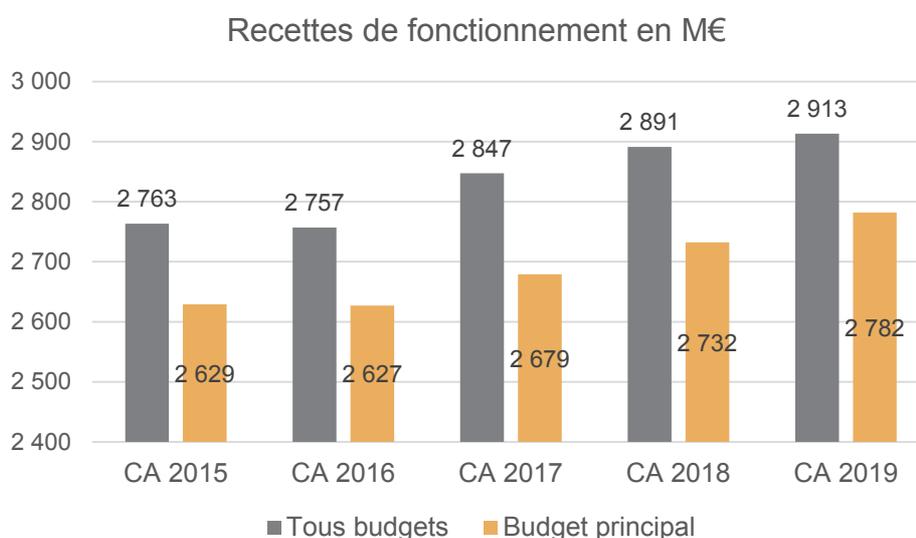
Il en va de même pour la première mise en œuvre, en 2021, de la réforme du financement des collectivités territoriales : le montant de la TVA substitué à la taxe d'habitation sur les résidences principales et à la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties est garanti. Il évoluera ensuite comme le produit de la TVA nationale. Cette réforme conduit néanmoins à amputer encore l'autonomie fiscale des collectivités concernées.

## II – 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 fonctionnement<sup>2</sup> de l'ensemble des budgets ont atteint 2 913 M€ au CA 2019 et pourraient atteindre 2 856 M€ à l'issue de l'exercice 2020, dont 2 585 M€ pour le budget principal.



La baisse prévisionnelle des recettes pour 2020 est liée à la crise sanitaire et économique. Les droits de mutation issus des transactions immobilières ont été diminués de 20 % (- 73,5 M€) lors de la décision modificative n°1 votée en octobre. Le Compte administratif estimatif à la date de rédaction du présent rapport laisse espérer une diminution moindre, de l'ordre de 5 à 10 %. Le ralentissement économique entraîne une diminution des impôts et taxes perçus des entreprises, calculés sur l'activité tels que la taxe de séjour (- 3,5 M€ constaté dès 2020) ou la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (- 22 M€ estimé en 2021). L'impact du confinement sur les recettes de péage du boulevard périphérique nord de Lyon (BPNL) est estimé à ce jour à 6 M€ sur l'année 2020.

En 2021, les recettes prévisionnelles dépendront de trois composantes essentielles : la fiscalité, les dotations et les droits de mutation.

<sup>2</sup> Retraitées des doubles comptes.

## ▪ **La fiscalité**

La mise en œuvre de la réforme de la fiscalité locale votée en loi de finances initiale 2020 modifie fortement la structure du panier de ressources.

De manière prudentielle et en l'absence d'augmentation de taux, les principaux produits fiscaux pour 2021 seraient de l'ordre de :

- 239 M€ pour la cotisation foncière des entreprises (245 M€ notifiés en 2020) ;
- 297 M€ pour la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises calculée sur le chiffre d'affaires 2020 (319 M€ notifiés en 2020) ;
- 118 M€ pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (115 M€ notifiés en 2020), inscrits au nouveau budget annexe prévention et gestion des déchets ménagers et assimilés ;
- 13 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 (voir ci-dessous) ;
- 6 M€ pour la taxe d'habitation au titre des résidences secondaires ;
- en compensation des recettes supprimées ou transférées dans le cadre de la réforme du financement des collectivités territoriales, une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) collectée par l'État au niveau national, sera affectée à la Métropole soit 422 M€ (160 M€ au titre de la suppression de la TH et 262 M€ au titre du transfert de la part départementale de la TFPB aux communes).

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

Conformément aux engagements du gouvernement, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales devraient augmenter légèrement par rapport à la loi de finances initiale 2020 (+ 1,02 %) pour atteindre 50,3 Md€. La dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes et des départements serait stable en 2021, comme en 2020, à hauteur de 26,8 Md€.

En ce qui concerne la Métropole de Lyon, les concours financiers de l'État (525 M€ au CA 2016, 478 M€ au CA 2017, 476 M€ au CA 2018, 477 M€ au CA 2019 et 474 M€ votés en 2020) sont donc estimés à ce stade du PLF 2021 à 460 M€. Cette prévision intègre la suppression des allocations compensatrices de taxe foncières et d'habitation (9 M€ notifiés en 2020) induites par la réforme de la fiscalité locale.

## ▪ Les Droits de Mutation à Titre Onéreux (DMTO)

Le produit des DMTO est directement lié à l'évolution du nombre de transactions immobilières et des prix de l'immobilier sur le territoire métropolitain.

La crise sanitaire a conduit à revoir à la baisse de 20 % environ le produit des DMTO sur 2020 (296 M€), mais il est envisagé à ce jour un rattrapage du montant CA 2019 dès 2022, puis une évolution de + 5 % par an (évolution la plus basse constatée sur la période 2015-2019).

En 2021, le produit des DMTO est estimé à ce jour à 333 M€. Pour mémoire, il atteignait 308 M€ au CA 2017, 350 M€ au CA 2018 et 367 M€ au CA 2019.

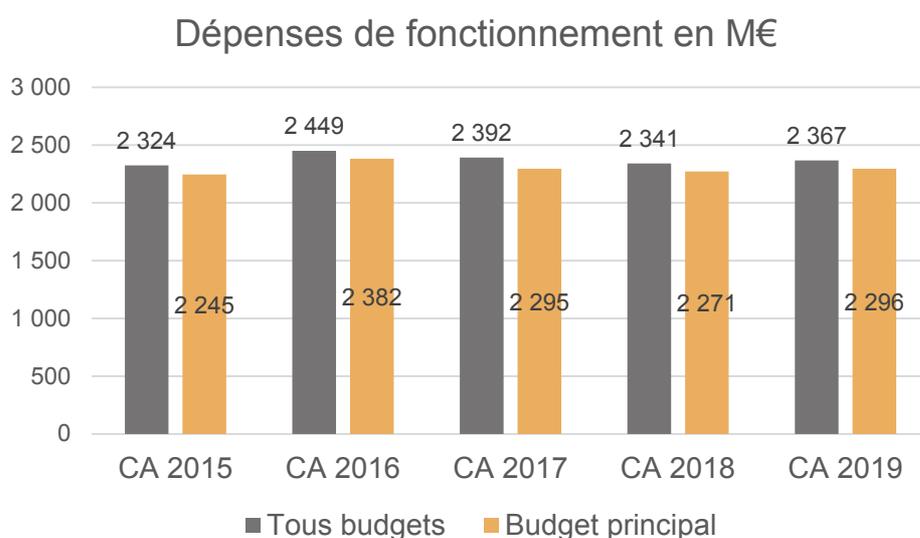
## ▪ Politique tarifaire

Hormis ces principaux postes budgétaires en recettes, il est à noter que la politique tarifaire de la Métropole fait l'objet d'une délibération globale au Conseil métropolitain de décembre, qui intègre un taux directeur de revalorisation des tarifs de l'ordre de l'inflation estimée pour l'année en cours, soit environ 0,5 % au titre de l'année 2020.

Parallèlement, la collectivité dispose de tarifs dits sociaux afin de faciliter l'accès aux services publics pour les personnes les plus fragiles.

Le passage en régie de la gestion de l'eau de la Métropole conservera une composante sociale au sein d'une tarification repensée pour mieux préserver cette ressource essentielle.

## 2. Les dépenses de fonctionnement



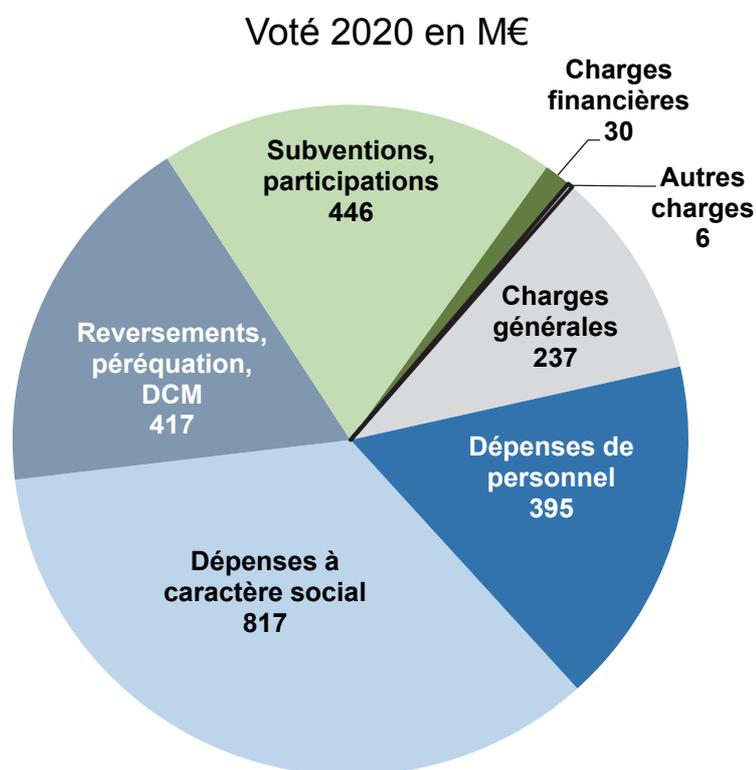
2 550 M€ ont été votés en 2020 pour l'ensemble des budgets de la Métropole, dont 2 346 M€ pour le seul budget principal.

La crise sanitaire et économique a conduit la Métropole à réévaluer ses crédits de dépenses de fonctionnement comme d'investissement lors de la décision modificative d'octobre 2020, afin d'intégrer des soutiens en faveur du secteur économique (105 M€ d'aides aux entreprises en difficulté), médico-social (16 M€ pour les établissements et les services d'aides à domicile) et associatif.

Les crédits du revenu de solidarité active (RSA) ont par ailleurs été abondés de 28 M€ pour 2020 pour tenir compte de la hausse continue du nombre de bénéficiaires constatée depuis mars 2020. À la fin juillet 2020, 44 000 foyers ont bénéficié de l'allocation contre 39 700 en 2019. Cette évolution témoigne de la forte dégradation constatée dans ce domaine.

Une augmentation de crédits de 13 M€ a été votée au titre des achats et prestations liés à la crise (achats de masques, gels, lingettes, gardiennage, nettoyage).

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



Dans le contexte actuel, les orientations budgétaires du BP 2021 sont nécessairement prudentes afin de tenir compte des impacts de la crise sanitaire, et de ses conséquences économiques et sociales lourdes.

La Métropole de Lyon est ainsi contrainte par une perspective inédite de diminution de ses recettes et une incertitude sur leur évolution à moyen terme, notamment en matière de droits de mutation à titre onéreux mais aussi concernant les produits de la fiscalité professionnelle.

Les prévisions budgétaires 2021 devront donc concilier une grande prudence dans l'allocation des ressources et l'intégration des effets de la crise sanitaire auxquels notre collectivité se doit de faire face.

À cet égard, on peut d'ores et déjà souligner les points suivants :

- une hausse d'environ 3 % de la masse salariale par rapport au budget primitif 2020, afin d'intégrer les mesures réglementaires, la prise en compte de besoins nouveaux pour organiser la réponse à la crise ainsi que l'amorce de la mise en œuvre des politiques publiques souhaitées par le nouvel exécutif ;
- le financement d'un « revenu de solidarité jeunes » à l'échelle du territoire afin d'accompagner un public particulièrement touché par la crise ;
- la prise en compte des orientations du nouvel exécutif métropolitain, dans un cadre budgétaire contraint et en lien avec la future programmation annuelle d'investissement.

#### **a) Les dépenses à caractère social**

Avec 817 M€ votés en 2020, les dépenses à caractère social constituent la première dépense de fonctionnement de la Métropole de Lyon. Elles représentent plus d'un tiers des dépenses du budget principal (34,8 %).

Ces dépenses intègrent les allocations individuelles de solidarité (allocation personnalisée d'autonomie, revenu de solidarité active, prestation de compensation du handicap), les frais de séjour et les aides accordées par la collectivité.

C'est dans ce cadre que l'on trouve par exemple le plan d'urgence pour l'accès au logement, les dispositifs « zéro remise à la rue » et le soutien aux locataires.

Les dépenses sociales tous secteurs confondus (enfance, personnes âgées, personnes handicapées) devraient s'inscrire en forte évolution par rapport à 2020, intégrant la hausse du nombre d'allocataires du RSA, une augmentation des enveloppes de tarification pour l'accompagnement des établissements pour personnes âgées ou handicapées, la réévaluation du tarif de référence de l'aide sociale pour les services d'aide et d'accompagnement à domicile, les aides financières à destination des jeunes majeurs ainsi que les actions innovantes en direction des populations les plus fragiles ou isolées incluses dans le plan pauvreté dont la Métropole assure le pilotage.

Un dispositif d'aide ouvert aux jeunes de 18 à 25 ans, le « revenu de solidarité jeunes », devrait voir le jour en 2021 avec l'octroi d'une enveloppe de 10 M€ sur ce premier exercice.

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

L'année 2021 sera une année marquée par un contexte inédit, tout en incluant, comme les années précédentes, des mesures réglementaires exogènes « classiques ». En effet, cette première année pleine avec le nouvel exécutif intégrera une refonte de l'organisation interne de la collectivité, reflet du projet de mandat et des enjeux politiques, économiques et sociaux induits par la crise sanitaire actuelle.

Ainsi, la délégation aux ressources humaines et aux moyens généraux devra trouver le juste équilibre pour accompagner au mieux la mise en application de la feuille de route du nouvel exécutif, tout en continuant à développer les mesures déjà engagées en faveur du personnel (extension du télétravail, politique handicap...) et à équilibrer les moyens au sein des délégations, dont le périmètre est en cours d'évolution.

L'étude des demandes de crédits supplémentaires se fait en parallèle d'une réorganisation profonde de la collectivité, avec des arbitrages encore en cours, pour adapter les moyens alloués aux services en travaillant sur les possibilités à court et moyen termes de redéploiements, afin que l'administration puisse mettre en œuvre les nouvelles priorités politiques.

### **▪ Évolution des effectifs et de la masse salariale**

Au 31 décembre 2019 (données du bilan social), les effectifs en activité s'élevaient à 9 432 agents. Ces effectifs étaient affectés sur 8 440 emplois permanents et 992 emplois non permanents.

L'effectif permanent totalise :

- Catégorie A : 25,9 %
- Catégorie B : 15 %
- Catégorie C : 59,1 %

Et il appartient principalement à la filière technique (56,8 %), administrative (27,4 %) et médico-sociale (15 %).

Bien que les écarts restent importants dans certaines filières (technique ou sociale), la collectivité se féminise un peu plus chaque année (51,5 % d'hommes et 48,5 % de femmes).

Les charges de personnel, qui étaient de 424,6 M€ en 2018 ont progressé de 3,8 % pour atteindre 440,9 M€ en 2019 (tous budgets confondus). Elles représentent, en 2019, 18,4 % des dépenses de fonctionnement de la collectivité.

L'année 2020 est un exercice particulier. La crise sanitaire a bouleversé les modes d'organisation du travail et les postes de rémunérations : réduction des heures supplémentaires, des remplacements, extension du télétravail, versement d'une prime exceptionnelle liée à la crise sanitaire. L'année 2020 correspond également à la création du budget annexe de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés.

La proportion d'agents en temps partiel dans la collectivité reste globalement stable d'une année sur l'autre (1 agent sur 7 est à temps partiel en 2019, 90 % sont des femmes).

Suite au rétablissement du jour de carence en 2018, une légère baisse du taux d'absentéisme avait pu être constatée, mais elle a été suivie en 2019 d'un effet rebond dans l'ensemble de la collectivité.

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 largement décrites par le bilan ressources humaines 2019, présenté au comité technique et au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

L'annexe 2 ci-jointe reprend, parmi les très nombreuses statistiques tenues à disposition, les éléments marquants des bilans RH de l'année 2019.

En 2021, plusieurs mesures exogènes, liées à l'évolution de la réglementation, doivent être prises en compte dans l'évolution de la masse salariale de la Métropole : l'application des derniers volets du Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) retardé d'une année, la mise en œuvre de l'indemnisation des agents en fin de contrat de type « 3-2 » (obligation prévue par l'article 23 de la loi du 6 août 2019) et la revalorisation des salaires des agents de la fonction publique hospitalière issue du SEGUR de la santé (180€ mensuel minimum).

Pour la gestion et l'indemnisation des allocations de retour à l'emploi, la collectivité a décidé de passer au 1<sup>er</sup> janvier 2019 de l'auto-assurance à l'adhésion révocable. Après un an de conventionnement, la diminution du nombre de chômeurs indemnisés commence à être significative : en septembre 2020, ce sont moins de 100 allocataires qui ont été indemnisés par la collectivité (diminution des dépenses de 42 %). Il faudra toutefois 2 voire 3 années pour clore complètement les dossiers ouvrant des droits sur la période en auto-assurance.

Par ailleurs, l'administration doit s'adapter aux nouvelles priorités politiques fixées. Ainsi, la réorganisation des services actée en novembre 2020, pose une nouvelle gouvernance pour réorienter l'action des différentes délégations.

Cette nouvelle allocation des ressources humaines doit se construire avec une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, pour déterminer les nouveaux besoins, les formations à mettre en place et les redéploiements à effectuer. La construction de cette gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est un projet phare de la nouvelle feuille de route RH et se construira sur l'année 2021 avec une déclinaison pluriannuelle. Néanmoins, la mise en œuvre de nouveaux projets dès 2021, nécessitera dans un premier temps le développement de nouvelles ressources et compétences.

A la date d'élaboration du présent rapport, la totalité des arbitrages quant au budget 2021 n'est pas rendue, mais la collectivité devra poursuivre l'effort d'absorption de l'impact financier du GVT (glissement vieillesse technicité) et d'allocation des moyens besoins nouveaux dont une partie pourra être couverte par des recettes.

Ainsi, compte-tenu des projets structurants à venir, la politique des ressources humaines de la collectivité ne pourra pas être réduite à la seule maîtrise de la dépense de masse salariale.

- **La feuille de route RH**

Pour accompagner la transformation de l'administration en ce début de mandat, une nouvelle feuille de route est en cours d'élaboration. Cette feuille de route se structure autour de 4 mesures phares :

- Consolider le socle de la gestion des ressources humaines : sécurisation, rationalisation, optimisation et modernisation de la gestion administrative

En 2021, la poursuite de la modernisation du système d'information des ressources humaines devrait être effective avec le changement du logiciel paye/carrière. De même l'amélioration de l'organisation de la gestion administrative doit se poursuivre, pour sécuriser (notamment juridiquement) et optimiser les processus et procédures RH, mais également renforcer l'application équitable des règles au sein des différents services de la Métropole.

- Favoriser et ancrer les parcours professionnels individualisés dans une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences

Grâce à la réorganisation lancée fin 2020, un mode projet sera posé pour rendre effective la mise en œuvre d'une gestion prospective des ressources humaines, envisager les besoins futurs de la collectivité, adapter les formations et les recrutements aux objectifs de transition vers la résilience alimentaire et environnementale du territoire, créer des parcours professionnels, anticiper les redéploiements des agents confrontés à l'usure professionnelle et structurer l'évolution des effectifs de l'administration sur le mandat.

- Se positionner comme un employeur exemplaire et socialement responsable et renforcer la marque employeur

La Métropole est un employeur public incontournable sur le territoire, elle doit avoir comme exigence de promouvoir une gestion durable de ses ressources humaines, inclusive et respectueuse de la diversité, soucieuse de l'épanouissement professionnel de ses collaboratrices et de ses collaborateurs.

Pour ce faire, une direction « *responsabilité sociale de l'employeur et prévention* » animera l'ensemble des politiques favorisant l'accompagnement des agents et des collectifs. Parmi les projets phares identifiés, apparaissent les actions en matière de promotion de la diversité et de lutte contre les discriminations (plan égalité femmes-hommes, politique en faveur de l'insertion des personnes en situation de handicap...). Un projet autour des déplacements professionnels et des incitations à l'usage des modes doux et des mobilités actives doit également être ouvert avec notamment la mise en place du forfait mobilité durable. Enfin, les actions en matière de prévention des risques professionnels et d'amélioration de la qualité de vie au travail doivent être poursuivies et renforcées (déploiement du télétravail, préventions des RPS, des TMS...).

- Accompagner les changements : culture commune et transversalité : il conviendra que l'employeur développe ses actions de communication interne et de formation, pour poursuivre sur les chantiers de culture commune et de transversalité

Le nouveau plan de mandat s'accompagne d'une réorganisation d'ampleur pour la transformation de l'administration métropolitaine (modernisation des services, redéploiements de postes...). La fonction Ressources humaines accompagnera cette transformation dans une logique de solidarité et de transversalité entre les délégations, gage d'un sentiment d'appartenance de chaque agent à la Métropole.

### **3. Les grands équilibres budgétaires**

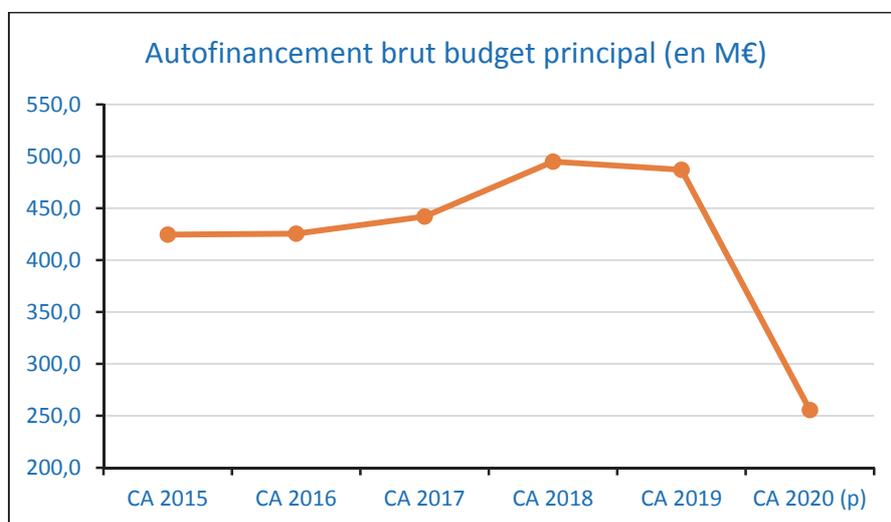
La Métropole de Lyon pilote budgétairement la collectivité sur la base de grands équilibres qui servent de colonne vertébrale au suivi financier sur toute la durée de la mandature.

À titre d'illustration, le tableau ci-après retrace l'évolution extrêmement positive de l'autofinancement brut du budget principal depuis la création de la Métropole, une fois neutralisées les opérations exceptionnelles de refinancement de la dette et les subventions d'équilibre des zones d'aménagement concerté (ZAC) qui, pour mémoire, ont fait l'objet en 2018 d'un changement d'imputation comptable.

en M€	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018	CA 2019
Autofinancement brut	383,9	244,7	383,8	461,0	486,0
Refinancement dette*		135,6	21,4	5,7	1,0
Autofinancement brut retraité du refinancement de la dette	383,9	380,3	405,2	466,7	487,0
ZAC	-40,6	-45,0	-36,8	-28,3	
Autofinancement brut hors dette et ZAC	424,5	425,4	442,0	494,9	487,0

\* toxique + remboursements anticipés

En 2020, au regard des conséquences de la crise sanitaire et économique, une très forte dégradation de l'autofinancement brut de la collectivité est attendue : il pourrait s'avérer inférieur à 300 M€<sup>3</sup>.



Cette situation dégradée, inédite depuis la création de la collectivité, va imposer une plus forte priorisation des choix d'investissement sur le mandat, tout comme une recherche active de financements et d'optimisation des dépenses. Dans ce domaine, un chantier « budget base 0 » sera initié dès le début de l'exercice 2021, afin de réinterroger l'ensemble des politiques publiques exercées par la Métropole et d'ajuster leurs objectifs et niveaux de service aux priorités fixées pour le nouveau mandat.

Il est en effet essentiel de piloter aussi finement que possible la dépense de fonctionnement selon les priorités du mandat, pour préserver au maximum la capacité d'investissement de la collectivité.

<sup>3</sup> Estimation à l'issue de la décision modificative du 5 octobre 2020.

## B. La programmation pluriannuelle d'investissement

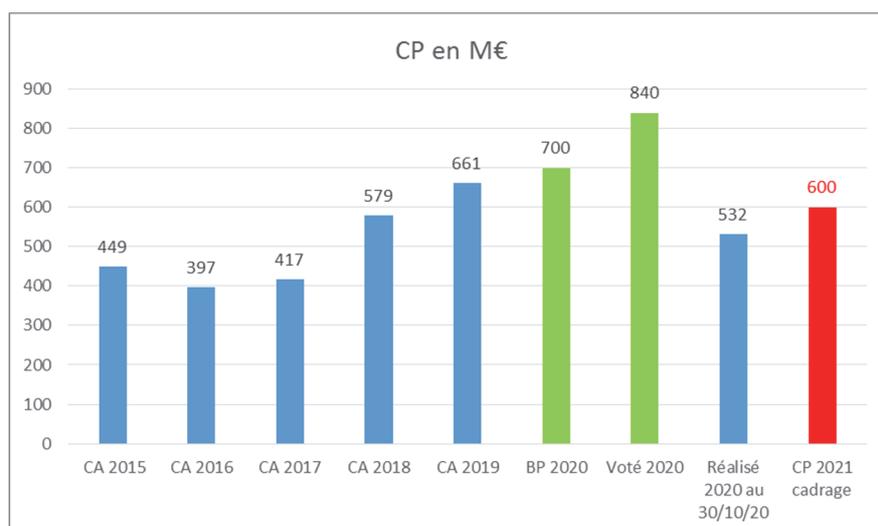
La nouvelle Programmation pluriannuelle d'Investissements 2021-2026 sera votée lors du conseil de janvier 2021.

Cette PPI, soumise aux contraintes budgétaires inhérentes à la crise actuelle, traduira de manière réaliste les actions portées par la feuille de route des élus. Compte tenu des incertitudes liées à l'évolution de la situation économique, il est envisagé de proposer l'adoption d'une PPI en deux temps, sur la base d'un scénario central qui serait délibéré dès janvier, mais qui ferait ensuite l'objet d'une révision significative en 2023.

La PPI pourrait ainsi être lancée bien plus rapidement qu'au précédent mandat, puisqu'adoptée moins de 6 mois après la mise en place du nouvel exécutif. Mais une actualisation sera nécessaire pour tirer toutes les conséquences, non seulement de l'évolution de la situation financière de la collectivité, mais aussi de la maturation des nouveaux projets accompagnant la réorientation des politiques publiques métropolitaines, selon les nouvelles priorités du mandat (cf. III).

A la date de rédaction du présent rapport, le scénario central qui ferait l'objet d'une première délibération simultanément à l'adoption du budget de l'exercice 2021, mobiliserait un volume de crédits de paiement de 3,6 Md€ sur la durée du mandat, susceptible de couvrir un volume moyen de dépenses de 600 M€ par an.

Un tel scénario s'inscrirait ainsi en progression de plus de 10 % par rapport aux réalisations du précédent mandat, qui devraient finalement atteindre un peu moins de 3,2 Md€, comme le montre le graphique ci-dessous :



Pour l'ensemble des budgets, le plafond des crédits de paiement au titre de l'exercice 2021 a été fixé à 600 M€ dans la lettre de cadrage budgétaire initiale diffusée en juillet 2020. Ce montant pourra être ajusté dans le cadre du processus d'élaboration du BP 2021.

Les autorisations de programme à voter en 2021 sont calibrées, quant à elles, à hauteur de 700 M€, permettant ainsi dès le début de cette nouvelle mandature, la concrétisation de la nouvelle PPI. Ce montant pourra également être ajusté dans le cadre du processus d'élaboration du BP 2021.

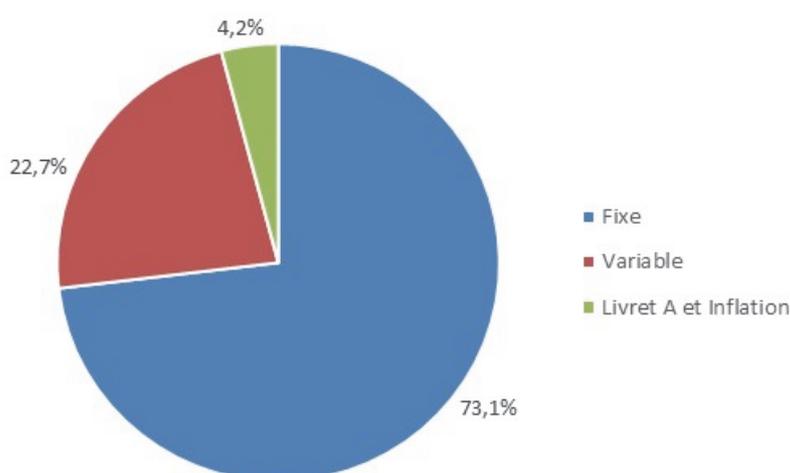
Les investissements devront être conduits, comme chaque année, dans une démarche de recherche active de financement auprès de nos partenaires. Les recettes opérationnelles à percevoir en 2020 sont estimées à ce stade à environ 73 M€ tous budgets confondus et l'objectif est de s'inscrire dans une maximisation des sources de financements possibles, dont tout particulièrement le plan France Relance initié récemment par l'État.

## C. La dette

### 1. Présentation de la structure de la dette de la Métropole au 1er janvier 2021

Suite à la décision modificative votée en octobre 2020, l'endettement total (tous budgets consolidés) de la Métropole de Lyon serait compris entre 1 900 M€ et 2 000 M€ au 1er Janvier 2021, sur la base d'une réalisation budgétaire à 100 % en 2020.

#### ▪ La répartition de la dette (à date 1,665 Mds €)



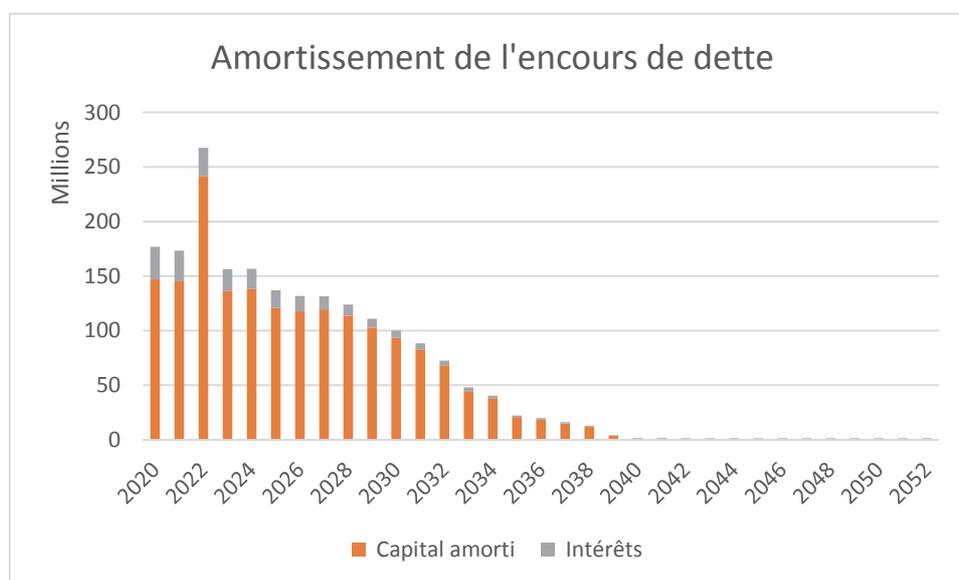
En date de ce rapport, la répartition de la dette (long terme, tous budgets consolidés bruts) fait ressortir une part taux fixe de 73 % et une part indexée (Variable, Livret A, Inflation) de 27 %.

La stratégie globale de la collectivité à ce sujet consiste à rester dans une répartition taux fixe-taux variable proche d'une fourchette 40/60 – 60/40 en fonction de l'évolution du marché et des éventuelles opportunités. Depuis quelques années, les conditions de financements des collectivités montrent une optimisation à financer l'équilibre budgétaire avec des emprunts à taux fixe ; ce qui explique que la répartition de l'encours de dette soit légèrement déséquilibrée par rapport aux standards.

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

Selon la classification Gissler destinée à favoriser une meilleure compréhension des produits proposés aux collectivités et à en mesurer le risque, 100 % des emprunts de la collectivité sont classés en niveau 1A (98,30 % de l'encours), 2A (1,50 %) ou 1B (0,19 %) c'est-à-dire ne présentant aucun risque. L'échelle de risque va de 1 à 5 (sous-jacents) et de A à E (structure de taux indices). 1A étant le produit le moins risqué et 5E le plus risqué. Lors de la délibération annuelle de la gestion de la dette de la Métropole, cette classification est réactualisée.

- **Profil de remboursement de la dette**



L'amortissement du profil de la dette est progressif. Le pic d'amortissement de 2022 correspond à l'échéance d'un emprunt obligataire in fine groupé pour 98,9 M€. Ce montant de remboursement est provisionné annuellement dans les comptes de la Métropole et n'exigera donc pas un effort spécifique à ce titre en 2022.

- **Les caractéristiques de la dette**

- Le taux moyen

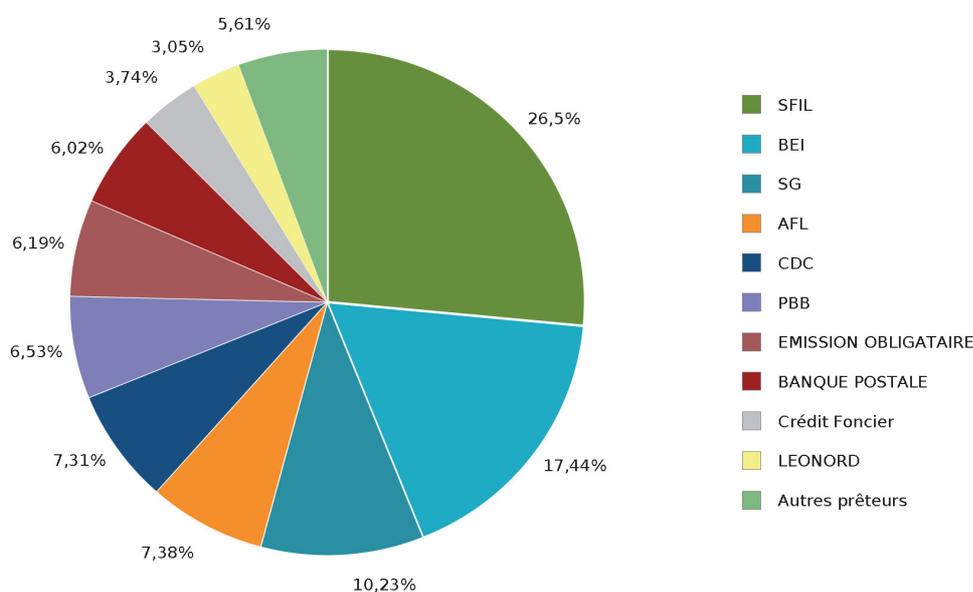
Au 1<sup>er</sup> janvier 2021, le taux moyen de la dette est estimé à 1,73 % pour tous les budgets (1,60 % pour le budget principal) en légère hausse par rapport au compte administratif 2019 (1,69 %). Cette légère augmentation est la résultante de la structure de notre dette et non d'une hausse des marchés.

- La durée de vie résiduelle

La durée de vie résiduelle exprime la durée restant avant l'extinction d'un emprunt. Pour l'encours total de la dette, la durée résiduelle moyenne est estimée à 10 ans et 11 mois (tous budgets).

- La répartition par prêteur

Elle met en évidence une grande diversité, c'est ce qui permet d'absorber les différentes stratégies des banques sur le segment du financement des collectivités locales.



Cette offre diversifiée de prêteurs bancaires classiques est complétée par la mise en place d'un programme obligataire EMTN (Euro Medium Term Notes). Ce programme, opérationnel fin 2020, permet un accès direct aux marchés financiers afin de profiter des meilleures opportunités de financement, en intégrant pleinement la dimension environnementale et/ou sociétale.

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

Par délibération n° 2020-4245 du 23 avril 2020, la Métropole a reprecisé sa stratégie de gestion active pour 2020. Les stratégies votées par la collectivité sont :

- Les remboursements anticipés de dette ou réaménagement de la dette

Durant l'année 2020, il n'y a pas eu d'opportunités de remboursements ou de réaménagement de l'encours de la dette. Un travail important d'optimisation et de rationalisation de l'encours avait été fait sur les années précédentes (dont 103 M€ en 2019).

La collectivité envisagera ce type d'opération si les opportunités de marché se présentent.

- 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 attribue la notation AA, perspective négative à la Métropole, soit la même notation que pour l'État.

Au regard de la crise sanitaire et économique, l'agence de notation a revu à la baisse la perspective de la notation de l'État français ; ce qui a entraîné la dégradation mécanique de la perspective de la Métropole (perspective positive à négative) puisqu'une collectivité locale ne peut pas être mieux notée que l'État souverain.

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

- Le financement moyen et long terme (programme obligataire)

Lancé sur 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 (qualité de la notation financière). Cette nouvelle source de financement permet de sécuriser, diversifier et optimiser les emprunts.

Ce type de programme pourra permettre d'intégrer une dimension environnementale et sociale dans les financements de la Métropole. La collectivité pourra travailler ses prochains besoins de financement autour des projets du nouveau Plan Pluriannuel d'Investissement (2021-2026) ayant un impact environnemental et social. Ce type de financement lié aux impacts sociaux environnementaux est recherché par les investisseurs institutionnels et bancaires.

- Le financement court terme

Lancé en 2019, le programme de NeuCP (Negotiable European Commercial Paper) permet à la Métropole de financer sa trésorerie et de bénéficier d'opportunités de marché générant des produits financiers (aux conditions actuelles). Ce programme est régulé par la Banque de France.

La Métropole ne rencontre aucun problème pour se financer auprès des investisseurs institutionnels et même au plus fort de la crise sanitaire, la collectivité a pu trouver des financements. Le programme atteint actuellement 1 Md€ et pourra, en fonction de la demande et des opportunités, être augmenté.

- 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.

Concernant la gestion de la dette, la Métropole de Lyon bénéficie depuis plusieurs années d'un endettement majoritairement sain, dont elle cherche à poursuivre l'optimisation. Par ailleurs, la notation de la collectivité a permis de concrétiser les intentions de diversification de ses sources de financement, afin d'optimiser encore les frais financiers mis à sa charge.

### **3. Une politique d'endettement au soutien de l'investissement**

Une baisse significative mais conjoncturelle de l'autofinancement ne doit pas conduire à remettre en cause l'ambition que la collectivité porte en ce début de mandat en matière d'investissements. En effet, il ne faudrait pas amplifier le caractère récessif de la crise par une réduction marquée de l'investissement public : la collectivité doit nécessairement accompagner et profiter des plans de relance mis en place par l'Union européenne et l'État pour soutenir, par ses propres investissements, le tissu socioéconomique local.

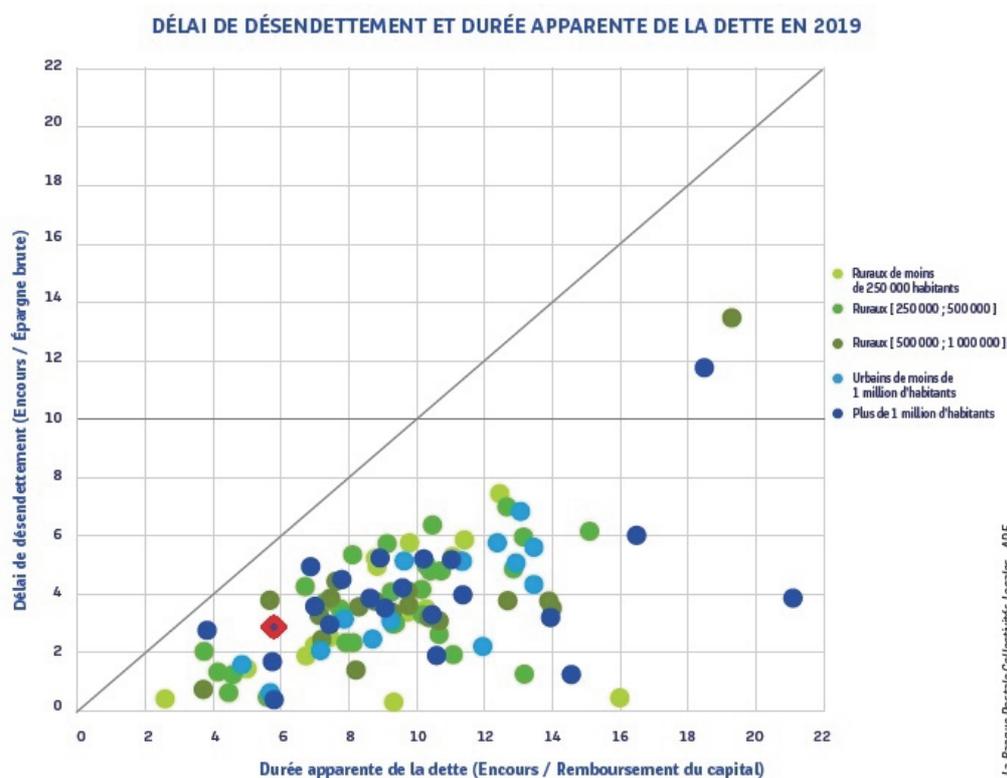
Dans cette perspective, et au-delà des cofinancements que la Métropole de Lyon pourrait rechercher et mobiliser, les ressources d'emprunt et donc la dette offrent un levier adapté pour amortir sur la durée le choc budgétaire généré par la crise sanitaire et réaliser les investissements dans des biens et services publics permettant de réduire les inégalités et de donner aux habitants de la Métropole les moyens d'une transition écologique exemplaire.

Cette utilisation stratégique de la dette, à un moment où les taux sont historiquement bas, s'inscrit dans les récentes recommandations du Fonds monétaire international aux pays qui ont la capacité d'emprunter et des plans d'investissement robustes : faites-le pour investir dans la transition écologique et la réduction structurelle des inégalités, les retours sur investissement devraient suffire à repousser le spectre de l'austérité au service d'une dette trop lourde.

De ce point de vue, la Métropole de Lyon dispose de marges de manœuvre significatives, avec un stock de dette qui s'inscrivait en diminution depuis plusieurs années. Autant il apparaît logique d'orienter à la baisse le stock de la dette lorsque la collectivité connaît pendant plusieurs exercices consécutifs une forte dynamique de ses recettes, autant il semble nécessaire de mobiliser ces marges de manœuvre ainsi reconstituées lorsque le contexte économique s'avère moins favorable ou connaît un retournement conjoncturel marqué.

Il s'agit donc aujourd'hui de maintenir un effort d'investissement significatif, afin de développer au plan local une réponse adaptée à la crise socioéconomique, de contribuer à la limitation de ses effets et d'investir, pour les habitantes et les habitants de la Métropole, dans les biens et services publics nécessaires à la transition écologique.

Le graphique ci-dessous illustre les situations contrastées que connaissaient les départements à la veille de la crise sanitaire. Il atteste des marges d'adaptation dont dispose la politique d'endettement de la collectivité, dont le positionnement relatif est identifié en rouge sur le schéma.



Les prochains exercices budgétaires de la Métropole de Lyon viseront donc à mobiliser autant que nécessaire le levier de la dette pour accompagner la mise en œuvre de la PPI, dans le strict respect des critères pruden­tiels fixés par la loi.

Il faut en effet rappeler qu'à l'occasion de l'adoption de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, le Parlement a fixé un plafond national de référence à 10 ans pour la capacité de désendettement de la Métropole de Lyon.

Au-delà de cette limite, l'État est en mesure d'imposer l'adoption d'une « *trajectoire d'amélioration de la capacité de désendettement* ».

La collectivité pourrait donc retenir pour ces prochaines années l'objectif de maintenir sa capacité de désendettement entre 8 et 10 ans pour permettre la mobilisation des financements nécessaires à une programmation pluriannuelle des investissements soutenue. Comme évoqué précédemment, son volume serait proche de 3,6 Md€ en crédits de paiement, en augmentation d'un peu plus de 10 % par rapport aux réalisations du précédent mandat.

Dans cette perspective, la durée moyenne de la dette doit être progressivement allongée, pour rester compatible avec la nouvelle 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, mais aussi ajuster au strict nécessaire le niveau de la dette selon l'avancement de la réalisation des opérations d'investissement.

### **III – Une Métropole résolument tournée vers la transition écologique**

Si la prospective financière permet d'anticiper le volume des crédits budgétaires que la collectivité sera en mesure de mobiliser ces prochaines années, pour assumer ses dépenses de fonctionnement et d'investissement, ceux-ci doivent être clairement consacrés à la réalisation des objectifs de transition écologique qui se retrouveront dans les politiques publiques que le budget doit accompagner.

Le développement de notre Métropole sera ainsi soucieux de la préservation des biens communs du territoire, tout en répondant aux besoins des habitantes et habitants, notamment les plus vulnérables, sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.

Au-delà des moyens de communication traditionnels, c'est une véritable culture commune de l'engagement de la collectivité auprès de ses habitantes et habitants et de ses territoires qui doit se construire. L'ensemble des citoyennes et citoyens et des communes doit pouvoir comprendre et s'inscrire dans les différents dispositifs proposés et les projets envisagés.

La Métropole dispose des compétences pour réduire les inégalités et diffuser une culture d'inclusion et de non-discrimination sur son territoire. Que ce soit en matière d'égalité femmes-hommes comme en matière de lutte contre toute forme de discrimination, la Métropole se doit d'être porteuse de valeurs communes et de rassemblement, pour des territoires ouverts et inclusifs, dont les actions profitent à toutes et tous.

Ce premier débat d'orientation budgétaire du mandat donne ainsi l'occasion au nouvel exécutif d'évoquer nos trois grands principes de conduite :

- une Métropole garante des biens communs, qui va construire et donner aux habitantes et habitants les moyens d'une transition écologique exemplaire ;
- une Métropole du « prendre soin » envers les publics dont elle a la charge et, plus globalement, envers les Grandes Lyonnaises et Grands Lyonnais ;
- une Métropole partenaire des collectivités locales qui la composent, des habitantes et habitants et de leurs actions collectives, des acteurs du privé et de leurs innovations, de l'international et du monde de la recherche.

Ces grands principes déclineront par grands champs de politiques publiques, les objectifs que nous souhaitons poursuivre :

- la mise en œuvre de réponses structurelles et concrètes aux défis posés par le dérèglement climatique ;
- la réorientation des politiques de déplacements, en faveur des transports en commun et des mobilités actives ;
- une vigilance et un soutien accrus aux publics les plus vulnérables et le développement de politiques sociales plus attentives à la préservation de la dignité de chacune et chacun ;
- la poursuite d'un développement économique soutenable et sobre, privilégiant les acteurs de proximité ;
- la mise en œuvre d'une politique de santé globale qui permette la réduction des inégalités sociales et territoriales ;
- un urbanisme et une politique du logement durable promouvant l'accès à un logement décent et l'amélioration de la qualité de vie, notamment par le retour de la nature en ville et l'aménagement d'espaces publics apaisés et partagés.

Ce sont ces grands principes qui permettront à notre Métropole de se libérer de la course à l'attractivité et de la compétition entre territoires.

À cet égard, notre réussite dépend de notre capacité à engager nos actions dans une logique partenariale en associant, en tant que de besoin, les collectivités voisines, les structures associatives et les acteurs économiques du territoire.

## A. Une Métropole tournée vers la préservation des ressources et de notre environnement

La Métropole veillera à ce que chacune de ses politiques publiques permette la préservation des biens communs que sont nos ressources en eau, la qualité de l'air et des sols, nos écosystèmes et la biodiversité sur notre territoire. Et il y a urgence à le faire, en accomplissant notre révolution pour passer d'une culture de l'attractivité et de la compétitivité à des logiques de coopération respectueuses de l'Homme, du Vivant et des ressources.

### 1. Une Métropole qui préserve la ressource en eau

La puissance publique a une responsabilité majeure dans l'organisation de la production et de la distribution de l'eau, pour garantir à tous l'accès à une eau de qualité. L'eau est un élément essentiel à la qualité de vie en milieu urbain, où l'artificialisation des sols et les multiples facteurs de pollution menacent la ressource.

Dans ce contexte, la Métropole de Lyon mettra en œuvre une politique visant à l'amélioration quantitative et qualitative des usages et de la ressource en eau. Pour ce faire, nous allons développer une stratégie tout au long du cycle de l'eau, de la recharge des nappes d'eau souterraine au rejet des eaux traitées dans le milieu naturel.

Dans le cadre d'une réflexion globale sur le cycle des eaux pluviales, la Métropole va accélérer les expérimentations de récupération et de réutilisation des eaux pluviales intégrées sur des constructions neuves et sur des projets d'éco-quartiers. Les eaux pluviales pourraient être non seulement utilisées pour l'arrosage des espaces verts mais également pour des usages internes aux bâtiments;

La Métropole sera garante d'une concertation citoyenne et d'actions d'éducation populaire autour des usages de l'eau, de la raréfaction et de la préservation de la ressource.

Quatre chantiers prioritaires seront poursuivis tout au long du mandat :

- reprendre le contrôle sur la production et la distribution de l'eau potable par le passage en régie publique à horizon 2023, la Métropole de Lyon pourra maîtriser la ressource, éviter le gaspillage, garantir l'accès de tous à une eau de qualité ;
- élaborer un programme de désimperméabilisation des sols sur l'ensemble de la Métropole, en transversalité avec les délégations urbanisme, voirie et végétalisation ;
- encourager la valorisation des boues des stations d'épuration et engager une rénovation importante du réseau d'assainissement de la Métropole ;
- inciter, y compris par une politique tarifaire, à la réduction de la consommation de la ressource en eau, tant en usage domestique qu'industriel.

## **2. Préserver le climat en réduisant nos consommations d'énergie**

À tous les niveaux, l'action de la Métropole, à commencer par son propre fonctionnement, doit encourager, soutenir, et mettre en œuvre des mesures visant à alléger l'impact du territoire sur l'exploitation des ressources naturelles et l'empreinte laissée sur notre environnement. Nous agirons avec la préoccupation constante d'un effort de sobriété.

Pour atteindre cet objectif, la Métropole mobilisera différents leviers :

- accélérer massivement la rénovation énergétique des bâtiments, et singulièrement celle du patrimoine bâti métropolitain, inciter, grâce au dispositif EcoRenov, à l'isolation des logements et à l'installation de systèmes de production d'énergie renouvelable ;

- lancer un déploiement massif de panneaux photovoltaïques sur les toitures publiques et privées ;
- interdire tout dispositif publicitaire énergivore notamment grâce à un futur règlement local de publicité ambitieux ;
- diversifier le mix énergétique en doublant la part d'énergies renouvelables et de récupération d'ici la fin du mandat ; développer les réseaux de chaleur et accroître la récupération de chaleur ;
- définir avec notre fournisseur d'électricité l'adaptation du réseau d'approvisionnement à une production d'énergie tournée vers le renouvelable ;
- accompagner l'adoption par les particuliers de modes de chauffage moins polluants grâce à des dispositifs incitatifs tels que la *Prime Air Bois*.

### **3. Préserver notre santé et notre environnement en développant une stratégie agricole pour notre territoire.**

Le confinement brutal du mois de mars en réponse à la crise sanitaire a mis en évidence la vulnérabilité de notre territoire, en matière d'approvisionnement alimentaire.

Nous accompagnerons une production agricole soutenable afin de préserver nos sols, de préserver la santé de nos concitoyens par une alimentation saine, d'accroître la résilience de notre agriculture et de lutter contre la précarité alimentaire en privilégiant les circuits courts.

Aussi, la stratégie agricole métropolitaine aura pour axes majeurs, d'une part, la protection des espaces agricoles et, d'autre part, la mise en place d'une politique foncière volontariste d'acquisition de terres pour endiguer le mitage et installer des exploitations en production biologique qui alimenteront nos cantines scolaires.

Par ailleurs, nous accompagnerons les exploitations déjà installées dans des parcours de conversion biologique, notamment dans les aires de captage d'eau potable, afin de réduire les contaminations en pesticides des nappes d'eau souterraine.

#### **4. Préserver notre biodiversité grâce à un plan pollinisateur ambitieux**

Plus de 80 % des insectes pollinisateurs ont disparu d'Europe. Ceci engendre, à très court terme, une catastrophe écologique sans précédent. Dans notre région, près de 80 % des plantes sauvages et 84 % des plantes cultivées dépendent de la pollinisation par les insectes. Toutes ces plantes sont amenées à disparaître si nous n'agissons pas rapidement. La Métropole de Lyon sera exemplaire en mettant en place un maillage d'espaces à vocation de protection des insectes, de la flore sauvage et du reste des animaux sauvages.

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, l'abeille domestique n'est pas le seul insecte pollinisateur. En France, il y a des milliers d'espèces pollinisatrices : mouches, guêpes, abeilles sauvages, bourdons, papillons, scarabées... Il convient d'agir sur l'habitat de toutes ces espèces afin d'éviter la catastrophe annoncée.

Un premier Plan national d'action (PNA) 2016-2020 « *France, terre de pollinisateurs* » piloté par l'Office pour les insectes et leur environnement (OPIE) est en cours d'achèvement. La rédaction d'un second PNA sur les pollinisateurs est en cours. Il n'est pas prévu de déclinaison locale de ce plan, toutefois les collectivités territoriales peuvent participer à sa mise en œuvre opérationnelle. La Métropole prendra part dans ce nouveau PNA de façon à bénéficier d'aides techniques, scientifiques et financières.

#### **B. Repenser les mobilités et le développement urbain au sein de la Métropole**

On estime à 48 000 le nombre de morts prématurées causées, chaque année, en France, par la pollution de l'air. Toutes les collectivités sont aujourd'hui confrontées à une multiplication des pics de pollution et des épisodes de canicule. La décarbonisation de nos mobilités, l'adaptation de nos bâtiments aux contraintes climatiques, l'apaisement des espaces et la végétalisation de la voirie sont des enjeux majeurs pour la Métropole de Lyon et ses habitants.

##### **1. Libérer la Métropole d'une mobilité contrainte et carbonée**

Nous devons passer d'une situation de forte préférence de la voiture individuelle à une diversification des offres de mobilité : piétonisation, continuité et sécurité des itinéraires piétons, pistes cyclables sécurisées, trottinettes, transports en commun, covoiturage, auto partage, logistique urbaine...

Il s'agit d'améliorer la mobilité globale avec une attention particulière pour les plus fragiles économiquement qui souffrent de « précarité de mobilité » et pour les plus fragiles physiquement qui souffrent de difficultés d'accessibilité (enfants, parents avec poussettes, personnes âgées, personnes à mobilité réduite...).

Le vélo et la marche représentent une part grandissante des déplacements métropolitains et leur potentiel est énorme dès lors que des aménagements sécurisés sont mis en place, notamment lorsqu'ils sont pensés en intermodalité avec les transports collectifs et sur l'ensemble de notre territoire. L'ambition est de faire de la Métropole de Lyon l'une des capitales européennes du vélo d'ici la fin du mandat.

Dans un premier temps, un plan d'urgence piétons-cycliste sera rapidement engagé, pour sécuriser au plus vite les points noirs cyclables et piétons, qui constituent un frein au développement serein des mobilités actives.

Parallèlement, et dans une perspective de moyen et long terme, nous allons accélérer le rythme des aménagements cyclables (voies, arceaux, stationnement sécurisés). Grand projet métropolitain, nous allons créer un réseau express vélo métropolitain, le REV, visant à réaliser un maillage de l'ensemble des communes du territoire,

Pour réduire rapidement la part de la voiture individuelle, la Métropole développera et encouragera l'auto-partage et le co-voiturage. Cette logique doit nous permettre de regagner de l'espace public, pour diversifier nos mobilités et développer la végétalisation.

Ces actions en faveur des mobilités actives justifient l'adoption simultanée d'une nouvelle politique de voirie, en faveur d'un espace public apaisé, partagé et végétalisé, pour répondre aux enjeux de réduction de pollution atmosphérique, d'émissions de CO<sub>2</sub> pour lutter contre les îlots de chaleur et développer les usagers et le lien social.

La réduction du nombre des voitures entrant et circulant dans la Métropole ne pourra pas être obtenue si elle n'est pas accompagnée d'un niveau de service élevé (fréquence, amplitude, emport, intermodalité) pour l'ensemble de l'offre de transports collectifs. Le développement des parcs relais et une politique tarifaire plus incitative font également partie de la solution. La Métropole est parfaitement alignée avec le Sytral, ce qui est une opportunité historique pour développer notre réseau de transport en commun.

Car, si le réseau métropolitain est bien structuré, il est conçu en étoile et n'est guère adapté aux déplacements de périphérie à périphérie. Il s'est développé sur une vision centrée sur le cœur de la Métropole, alors que le bassin de vie, donc de mobilités, est beaucoup plus large et concerne l'aire urbaine lyonnaise, soit environ 3 millions d'habitants et quatre départements (Rhône, Isère, Ain et Loire).

Il faut donc penser la mobilité à l'échelle de cette aire urbaine lyonnaise et proposer des lignes fortes depuis le « périurbain » et passer « de l'étoile à la toile ».

Par ailleurs, la limitation de la pollution de l'air et des émissions de gaz à effet de serre exige la mise en place d'un nouveau schéma logistique, à l'échelle urbaine et au-delà, pour diminuer les kilomètres parcourus par les poids lourds et les véhicules utilitaires.

Dès l'année 2021, la Métropole va étendre la Zone à Faibles Émissions (ZFE) aux véhicules particuliers et amplifier le dispositif. Il s'agit d'accélérer la transformation du parc de véhicules en faveur de motorisations moins polluantes mais également de réduire l'usage de la voiture individuelle en offrant des solutions alternatives, accessibles et confortables.

Dès mars 2021, un échéancier progressif sera adopté (extension géographique du périmètre et extension des véhicules concernés) afin d'offrir de la visibilité à tous les propriétaires de véhicules. L'échéancier dessinera une trajectoire de sortie du diesel, dont les modalités feront l'objet d'une large concertation.

## **2. Concevoir des villes agréables à vivre**

L'attractivité du territoire métropolitain a produit au cours des dernières décennies une forte dynamique de construction liée un accroissement de population important et générant des besoins d'équipements publics toujours plus nombreux. Ainsi, le rythme de croissance de l'agglomération s'est avéré deux fois supérieur aux prévisions du Schéma de cohérence territoriale approuvé en 2010 : les 150 000 habitants supplémentaires prévus pour 2030 sont déjà présents en 2020.

Dans toutes les opérations publiques, la Métropole intégrera, outre le logement social, le logement à bail réel solidaire. Pour les opérations privées, la mixité sociale sera recherchée.

Par ailleurs, la Métropole veillera à renforcer la présence de commerces et de services, d'équipements publics et d'activités dans les centres bourgs. Elle sera très attentive à la qualité urbaine, paysagère et environnementale des constructions et des aménagements, à la sobriété énergétique, au choix des matériaux (matériaux bas carbone, bio-sourcés, recyclés, réemployés) et à la préservation du patrimoine bâti et naturel, notamment la préservation des arbres existants.

La Métropole veillera à privilégier la réhabilitation/transformation des bâtiments existants sur la démolition/reconstruction, dans les quartiers anciens comme dans les quartiers en Politique de la ville. En effet, les coûts économiques, environnementaux et sociaux des démolitions sont souvent très importants, mais la transformation des villes doit aussi s'inscrire dans une

attention à leur histoire urbaine et architecturale. Ces transformations devront évidemment intégrer les exigences de la transition écologique et du logement abordable.

Le développement urbain sera renforcé en lien avec les axes de transport en commun et autour des gares (habitat, activités...).

Les projets urbains seront conduits dans une démarche participative de co-construction et une implication citoyenne, de la conception à la réalisation, jusqu'au suivi après livraison et à la gestion des nouveaux espaces. La conception des espaces publics intégrera la prise en compte du genre dans les aménagements, afin que les femmes se sentent en sécurité et qu'elles puissent s'approprier l'espace public, où qu'elles aillent.

Pour concrétiser le droit au logement pour chacun, nous allons redonner de l'ambition au document cadre qu'est le Plan local d'urbanisme et d'habitat (PLUH). Dans cette perspective, nous fixerons de nouvelles priorités :

- accroître la construction de logements abordables, en lien avec les bailleurs sociaux, en particulier sur les communes en déficit ;
- encadrer les loyers et limiter la vacance pour réduire les tensions du marché en matière de logement ;
- mettre en place une brigade logements pour lutter contre l'habitat indigne et réguler les meublés de tourisme ;
- maintenir une forte mobilisation en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

### **3. Libérer le territoire des îlots de chaleur et des pics de pollution**

Si des actions se mettent en place pour limiter les gaz à effets de serre, il faudra des années avant d'en voir les effets sur le climat. Aussi, des mesures concrètes pour faire baisser les températures lors des pics de chaleurs doivent être prises en urgence. La plus efficace reste la végétalisation de nos villes et zones périurbaines et la désimperméabilisation.

La Métropole va végétaliser massivement ses espaces publics et inciter à la végétalisation des espaces privés et désimperméabiliser, autant que possible, les surfaces artificialisées. Pour que ces opérations soient cohérentes avec une bonne gestion de la ressource en eau, nous travaillons à rendre la ville plus perméable, en développant les dispositifs de récupération et d'infiltration et les techniques de rétention à la parcelle.

Les arbres, en plus de garantir une baisse de température grâce à leur ombre et à l'évapotranspiration, sont des pièges à carbone. La végétalisation est, à ce jour, le système le plus efficace et le moins coûteux pour piéger le CO<sub>2</sub>.

Pour végétaliser le territoire, nous allons continuer d'implanter des arbres d'alignement et des plantations basses sur nos voiries, créer des forêts urbaines, planter des prairies et des buissons sur des zones en friche et promouvoir la végétalisation des espaces partagés et des toitures.

#### **4. Libérer la Métropole de l'impact de nos déchets**

Les déchets, multipliés par la société du tout jetable et de l'obsolescence, sont omniprésents. Ils dégradent notre environnement proche et notre environnement global. Si les services propreté tentent de répondre à cette nuisance au sein des collectivités, aucune réponse globale satisfaisante n'est aujourd'hui apportée à ce problème.

Le service rendu aux habitants grâce aux agents de la propreté est de qualité. Pour autant, la Métropole doit maintenant se doter d'une politique innovante en matière de gestion et traitement des déchets. Cinq objectifs stratégiques seront poursuivis :

- mettre en place du tri des biodéchets pour permettre une réduction de la quantité de déchets incinérés et contribuer à la production d'un compost de qualité pour nos espaces verts et nos espaces agricoles ;
- diminuer de 25 % la production de l'ensemble de nos déchets en travaillant sur différents axes - passer du jetable au réutilisable, réduire l'utilisation du plastique, favoriser le don, la réutilisation et le réemploi, lutter contre le gaspillage alimentaire et développer le compostage ;
- faire des déchets des ressources durables en améliorant la collecte, le tri, les consignes, le traitement et le recyclage des déchets ainsi qu'en réduisant l'incinération de 50 % ;
- promouvoir les pratiques « Zéro Déchet ».

## C. Une Métropole pleinement engagée dans la lutte contre la pauvreté et la protection des plus vulnérables

### 1. Favoriser l'insertion des personnes éloignées de l'emploi, en particulier les jeunes

Les personnes les plus vulnérables cumulent souvent les difficultés sociales, sanitaires, et économiques. Elles sont confrontées aux pollutions, aux déserts médicaux, aux problèmes d'insertion dans l'emploi. Ces personnes vulnérables feront l'objet d'une attention particulière et d'un suivi par la Métropole.

La Métropole a en charge la politique d'insertion qui est un levier important de cohésion sociale. Pour permettre à plus de femmes et d'hommes d'entrer dans des parcours d'insertion, elle mobilisera :

- sa politique d'achat public avec le doublement du nombre de marchés réservés aux structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) et l'accroissement des clauses sociales dans les autres marchés ;
- la Maison métropolitaine d'insertion pour l'emploi (MMIE) comme agrégateur des différents besoins issus de la sphère publique mais aussi des entreprises du territoire augmentant ainsi l'offre de parcours d'insertion et favorisant la création de nouveaux services adaptés au besoin (réhabilitation thermique, numérique, soins, etc.).

En France, un jeune sur cinq vit en-dessous du seuil de pauvreté. Les épiceries solidaires présentes sur les campus universitaires de la Métropole n'arrivent plus à faire face à la demande. La France est en train de laisser sombrer sa jeunesse dans la grande pauvreté faute d'accès aux minima sociaux.

La Métropole expérimentera un Revenu de solidarité jeune, sur critères de ressources et couplé à un accompagnement social, afin de soutenir les jeunes les plus en difficulté dans la période déterminante de tâtonnement et de formation que sont les premières années de la majorité.

### 2. Une Métropole accueillante et hospitalière

Au-delà de la prise en charge du RSA, la Métropole a décidé de déployer une politique de solidarité offensive. En effet, la crise sanitaire a aggravé et rendu plus visibles les inégalités sociales mais elle a également souligné la nécessité de revisiter l'ensemble de ses politiques sociales.

L'hospitalité c'est accueillir celles et ceux qui arrivent, les migrantes et migrants, les réfugiées et réfugiés et leur faire une place dans la cité. C'est une notion transversale puisqu'il ne s'agit pas uniquement de veiller au minimum vital (logement, nourriture, soin) mais également à la façon de faire participer chacune et chacun à la vie collective, par la scolarisation, la formation, l'aide face aux exigences administratives, l'emploi ou l'activité. Nous souhaitons mettre en œuvre et expérimenter sur notre territoire, au quotidien, des réponses aux impératifs de l'urgence humanitaire et d'inclusion de tout un chacun, même quand l'État est défaillant.

Ainsi, nous accompagnerons les démarches d'innovation organisationnelle du type « Territoire zéro chômeur de longue durée » tout autant que les logiques de mutualisation garantissant un statut au travailleur.

En dehors des compétences métropolitaines, nous avons tenu à engager des budgets sur l'hébergement d'urgence pour mettre à l'abri 800 personnes. Cependant, il reste encore 1 500 personnes à la rue chaque nuit dans le territoire. Plus largement, c'est donc une politique de l'hospitalité que nous allons entreprendre dans le cadre de l'urbanisme transitoire qui permettra d'offrir plus de capacités d'hébergement.

### **3. La prévention et la protection pour garantir aux générations futures toutes leurs chances**

L'intérêt supérieur de l'enfant est au cœur des politiques de protection de l'enfance. Dans cette optique, nous diversifierons les mesures de suivi et d'accueil des enfants qui nous sont confiés afin de répondre le plus justement aux situations particulières. Nous renforcerons par ailleurs les contrats jeunes majeurs afin d'accompagner les jeunes de l'aide sociale à l'enfance dans leur passage à la majorité et leur émancipation.

La société évolue et avec elle les facteurs de mise en danger des enfants. La Métropole va se doter d'un Observatoire de la protection de l'enfance afin de repérer ces évolutions, de les analyser et de permettre en conséquence une adaptation perpétuelle de ses services.

Par ailleurs, nous aurons à cœur de développer la prévention afin d'agir très en amont et de mettre en place des changements plus durables. Dans une démarche de développement du pouvoir d'agir, Nous allons promouvoir une meilleure implication des parents dans l'élaboration des dispositifs dont ils peuvent bénéficier.

La petite enfance est une période éminemment importante dans le développement de l'enfant notamment sur les plans de la santé, de la sécurité affective ou encore de l'ouverture sociale.

Nous investirons dans les premiers jours des enfants, afin de réduire les inégalités sociales de santé, de sensibiliser les parents aux questions environnementales et de permettre à toutes les familles, quelle que soit leur configuration, d'accéder à un mode de garde (exemple : les familles monoparentales, les enfants en situation de handicap).

Il conviendra enfin de mener des actions de prévention précoce et de soutien à la parentalité notamment auprès des publics les plus en difficulté en s'adressant aux parents suivis dans le cadre du Plan pauvreté. L'approche de la Protection Maternelle et Infantile doit être universelle (mixité des publics), tout en portant une attention particulière aux publics vulnérables.

#### **4. Le sport, un vecteur de cohésion sociale et un atout santé**

On observe de plus en plus l'augmentation de pathologies associées à une société qui dérive vers les excès en tout genre : malbouffe, hyper stress professionnel, pression sociale... Ces maladies touchent une grande partie de nos concitoyens et notamment les plus précaires : obésité, diabète, mal de dos, maladies respiratoires, cardiaques, dépression... La communauté médicale est aujourd'hui unanime sur les bienfaits d'une pratique physique et sportive pour contrer ces maux des sociétés *hyper* consuméristes. La Métropole accordera une place importante à cette offre qui est un adjuvant essentiel du système de santé.

La pratique sportive, à travers ses clubs amateurs, est également un facteur important de mixité et de cohésion sociale. Sur notre territoire, nous avons la chance d'avoir de très grands clubs sportifs professionnels. Leurs exploits sont des machines à rêves pour les grands et les petits Lyonnais. Nous attendons plus de ces héros médaillés. La Métropole souhaite s'appuyer sur les grands clubs pour construire un écosystème sportif plus solidaire entre les clubs professionnels et amateurs au service du public, des licenciés et des habitants.

La Métropole s'est portée candidate pour accueillir les épreuves de football féminin des Jeux olympiques en 2024. Si cette initiative se concrétise, cela ouvrira des perspectives de développement des pratiques amateurs avec une exigence d'exemplarité pour tout le territoire en matière de lutte contre les discriminations et de sport écolo-responsable. C'est sous cette marque que la Métropole a candidaté.

## **5. Une Métropole inclusive pour nos aînés et les personnes en situation de handicap**

La prise en charge du grand âge ou du handicap, qu'elle s'opère en établissement spécialisé ou par le maintien à domicile, doit faire l'objet d'une réforme structurelle en matière de formation des soignants. Il faut que la prise en charge soit redéfinie avec l'exigence absolue et constante de respect de la dignité des personnes en perte d'autonomie.

Dans ce domaine, nos actions prioritaires concerneront :

- l'amélioration de la qualité de service et de prise en charge des EHPAD pour la dépendance en établissement et le reste à vivre des personnes accueillies ;
- le développement d'une politique ambitieuse de prévention, en renforçant la coordination des acteurs de la prise en charge, en développant l'aide aux aidants et l'offre de répit, en luttant contre l'isolement des personnes âgées et en favorisant le maintien à domicile ;
- le développement d'une variété d'offre d'hébergement et l'évolution de notre politique vis-à-vis des établissements par l'augmentation du nombre des places, la promotion de l'hébergement temporaire et de l'accueil familial et le soutien à des formes d'habitat alternatives.

## **6. La promotion de la santé dans toutes ses dimensions thérapeutiques**

Tant sur le plan somatique que mental, la santé sera au cœur de nos préoccupations. Afin de permettre à chacune et à chacun un accès aux soins équitable, nous serons un interlocuteur permanent des grandes structures sanitaires. Conforter l'usagère et l'utilisateur dans son parcours de soin en tant qu'actrice et acteur de celui-ci sera une de nos priorités.

Parce qu'ils sont depuis trop longtemps le parent pauvre en matière de prise en charge sanitaire, les soins psychiques seront promus au travers du Plan territorial de santé mentale, (PTSM) que la Métropole accompagnera en partenariat avec les grands pôles psychiatriques du territoire.

## D. Une Métropole engagée dans des dynamiques partenariales

### **1. Le Pacte de cohérence métropolitain, une garantie de nos succès communs**

Notre Métropole est ainsi organisée que les succès des uns font les succès des autres. Il ne peut pas y avoir de saine concurrence entre nos 59 communes et encore moins entre la Métropole et les communes. La Métropole nous lie les uns aux autres, et c'est le Pacte de cohérence métropolitain qui devra garantir la parfaite cohésion de nos politiques publiques au service des Grandes Lyonnaises et Grands Lyonnais. Ça n'est pas qu'un enjeu institutionnel, loin s'en faut. Ce Pacte devra nous garantir une organisation et les moyens d'une coopération efficace.

Nous avons devant nous de nombreux défis à relever, des enjeux communs à bâtir. Pour ce faire, nous devons passer d'une superposition d'actions menées en silos à une approche plus transversale dans le déploiement de nos politiques.

### **2. Une transition écologique et un rééquilibrage territorial impliquant les acteurs économiques**

Notre volonté durant ce mandat est la transition de notre appareil de production et de nos modes d'organisations pour assurer une trajectoire bas carbone, garantir le zéro artificialisation, donner à chacun l'opportunité de révéler ses talents, rééquilibrer le territoire...

L'activité économique deviendra un outil de transformation de notre territoire et un levier de la transition écologique. C'est ainsi que nous travaillerons avec les acteurs engagés sur le territoire et qui ont bénéficié pendant des années de notre main d'œuvre qualifiée et d'un urbanisme débridé.

La Métropole sera attentive à promouvoir les activités économiques engagées autour de plusieurs priorités : privilégier le local ; évaluer les impacts sociaux et environnementaux ; rééquilibrer les territoires ; coopérer ; être acteur de la transition écologique, développer un emploi stable en luttant contre le dumping social.

Dans cette perspective, la Métropole dispose, comme premier levier d'action sur l'économie du territoire, de sa propre commande publique. Elle va rapidement adopter son schéma de promotion des achats responsable (SPAR) afin de déployer une commande publique contribuant à la structuration de filières locales et prenant mieux en compte la comptabilité écologique (coût carbone et biodiversité), les nouveaux modèles économiques mais aussi les enjeux d'inclusion.

L'impact score constitue un des outils pertinents pour déterminer l'effet levier positif ou négatif des acteurs économiques pour le territoire et ainsi déterminer les acteurs que la Métropole a vocation à accompagner. Les secteurs les plus concernés sont ceux qui contribuent à la satisfaction des besoins essentiels des Grandes Lyonnaises et Grands Lyonnais tout en faisant la promotion d'une trajectoire bas carbone et de boucles d'économie circulaire (se loger, s'alimenter, se déplacer, communiquer ...).

Par ailleurs, notre territoire plutôt prospère se caractérise par des déséquilibres territoriaux qui engendrent des inégalités considérables. Se côtoient des centres dopés aux grands projets urbains et des poches de pauvreté où frappent le chômage et la désertification commerciale et servicielle. Aujourd'hui, 75 % des transactions tertiaires interviennent sur Lyon-Villeurbanne, alors que des secteurs périphériques, pourtant moins chers et parfois bien desservis en transports en commun, n'ont pas pu développer d'offres alternatives. Nous allons œuvrer vers un rééquilibrage territorial en proposant une offre tertiaire sur les secteurs périphériques tout en décongestionnant l'hyper-centre. À cet égard, la Métropole souhaite maintenir le foncier dédié actuellement pour l'activité afin de le préserver pour les TPE-PME et de répondre à leurs besoins de locaux sur l'agglomération.

### **3. Le soutien à l'économie de proximité**

Nous souhaitons accompagner les organisations économiques ancrées dans l'économie réelle. À cet effet, valoriser et soutenir toutes les formes d'entrepreneuriat parmi lesquelles les nouveaux modèles (artisanat, économie sociale et solidaire, sociétés coopératives comme les SCOP ou les SCIC, etc.) est une priorité tout autant que garantir une vitalité des centres bourgs et centre-ville en mobilisant tous les leviers nécessaires et en répondant ainsi dans la proximité aux besoins des habitantes et habitants.

L'offre commerciale indépendante et de proximité sera l'objet de toute notre attention. Une vigilance et un interventionnisme volontaire permettront de limiter les développements non souhaités des moyennes et grandes surfaces, qui entrent en concurrence avec le commerce de proximité. Le développement commercial en centre bourg sera privilégié. Nous accompagnerons le pilotage et la mutation de certaines capacités hôtelières ne correspondant plus aux besoins d'aujourd'hui et de demain.

Certains secteurs, comme le tourisme, sont frappés de plein fouet par la crise sanitaire. L'hyperdépendance de nos acteurs touristiques au tourisme d'affaire est une fragilité qui perdurera au-delà de la crise sanitaire actuelle.

Des mesures d'aide de court terme ont été prises mais la Métropole souhaite engager un travail en lien avec les acteurs concernés pour réduire leur dépendance au tourisme d'affaire et promouvoir un tourisme non seulement diversifié mais aussi tourné vers la transition écologique.

Enfin, la Métropole doit accompagner l'ensemble des acteurs économiques et singulièrement l'industrie sur le chemin de la transition écologique. L'industrie constitue un des principaux moteurs de l'économie lyonnaise avec 18 % des emplois sur l'aire métropolitaine et un impact essentiel sur le reste de l'activité (90 % des dépenses de R&D). Nous souhaitons engager une démarche partenariale avec les industriels pour devenir la Métropole de la révolution éco-industrielle. Les opportunités économiques sont grandes. L'avenir de notre Métropole en dépend.

#### **4. Une Métropole tournée vers l'international**

La coopération se joue à plusieurs niveaux. La Métropole s'engage vers un équilibre au sein de son territoire, vers une coopération avec les territoires voisins, et également à l'échelle internationale.

Les villes sont responsables de 70 % des émissions de gaz à effet de serre dans le monde, c'est bien à l'échelon des collectivités locales que l'action est la plus efficace. Nous avons la capacité d'agir, en coopération, pour réduire notre impact. La Métropole de Lyon a pris sa place dans le monde et gagné une notoriété indiscutable, mais avec une course aux « premiers prix » dont les habitantes et habitants ne perçoivent pas le retentissement. Au-delà de la prise en compte des thématiques qui nous sont chères (climat, biodiversité, social...), c'est aussi par la manière de faire que nous nous distinguerons, en donnant toute leurs places aux citoyennes et citoyens, via tous les mécanismes possibles.

Nous polariserons nos coopérations sur les domaines de notre compétence : aménagement de la ville, déchets, eau, développement social etc. Nous nous concentrerons sur les villes demandeuses de savoir-faire dans ce domaine dans un souci d'apport réciproque.

De plus, nous sommes parmi les rares métropoles à avoir une représentation permanente à Bruxelles. Nous devons en tirer parti pour la mise en œuvre d'une stratégie de coopération européenne forte. Nous nous en servirons aussi bien pour mettre en valeur Lyon, que pour amener plus d'Europe dans la Métropole.

## **5. L'enseignement supérieur, un réseau de compétences au cœur de notre Métropole**

La Métropole s'affirme comme un partenaire important de l'enseignement supérieur. Elle participe au développement ou à la réhabilitation des campus, la construction de bâtiments d'enseignement ou l'aménagement des espaces extérieurs, ou encore dans l'achat d'équipements de recherche. Elle adoptera, en 2021, un nouveau schéma de développement universitaire, outil de gouvernance et de pilotage des sites universitaires lyonnais.

La vitalité de notre écosystème académique est une richesse inestimable pour le territoire qui accueille plus de 164 000 étudiantes et étudiants dont 16 000 venus de l'étranger. Ce sont autant de chances d'innovation et de rayonnement pour le territoire. Ils contribuent à l'ouverture culturelle, sociale et citoyenne de l'agglomération, par leur mobilité internationale et les relations interculturelles qu'ils développent. Ils sont, par ailleurs, des acteurs à part entière de la ville, porteurs du renouvellement de la société par ses apports en initiatives citoyennes et bénévoles. Nous bénéficions tous de ces compétences nouvelles qu'offre ce berceau universitaire. Reconnaître et valoriser cette « ressource », l'ancrer et l'insérer durablement est un enjeu important pour la Métropole.

Dans cette perspective, le problème de la précarité étudiante est une question majeure. La Métropole souhaite, en lien avec ses partenaires tel le CROUS, mieux l'observer, mieux la qualifier afin d'élaborer et adopter des mesures adaptées aux besoins identifiés.

Enfin, face aux défis d'une mutation urbaine profonde et d'une révolution éco-industrielle prometteuse, la présence sur notre territoire de nombreuses chercheuses et chercheurs ainsi que les acteurs du monde académique est un atout considérable. Nous devons engager des coopérations avec ce monde des savoirs.

### **E. Une Métropole émancipatrice**

#### **1. Garantir une culture métropolitaine reflet de nos diversités et de nos envies partagées**

Alors que la société se fracture sous les coups des inégalités économiques, sociales, territoriales, la politique culturelle doit contribuer à recréer du sens et du dialogue entre les habitantes et habitants. Dans l'esprit des droits culturels, la Métropole doit promouvoir une culture qui émancipe, qui reconnaît et chérit la diversité.

Au-delà de ses compétences obligatoires relatives à la lecture publique ou au schéma structurant l'offre d'enseignement artistique et culturel, la Métropole soutient la multiplicité d'événements, certains d'envergure nationale et internationale (les Nuits de Fourvière, la Biennale de la Danse, la Biennale d'art contemporain et le Festival Lumière), d'autres qui sont très structurants localement et qui abordent des champs disciplinaires différenciants (Sens Interdits, festival de théâtre international engagé, Karavel, danses urbaines, Biennale des Musiques exploratoires, musiques contemporaines, Biennale Hors-norme, Biennale d'art brut, Écrans Mixtes, cinéma gay, lesbien et queer, ...). La Métropole assure aussi le financement public de deux musées : Lugdunum et le Musée des Confluences. Elle soutient cinq équipements de centralité (Opéra, Théâtre des Célestins, TNP, Maison de la Danse et Institut Lumière). Enfin, elle a poursuivi le soutien apporté par le département du Rhône à 16 théâtres de Ville.

Le confinement lié à la crise sanitaire a fortement fragilisé l'ensemble des acteurs de la culture. Il apparaît donc d'autant plus indispensable de poursuivre et d'amplifier l'accompagnement et la structuration d'un maillage culturel métropolitain.

Priorité sera donnée aux structures et aux projets qui portent une valeur émancipatrice et qui contribuent activement à notre politique d'inclusion des différents publics et surtout des publics les plus éloignés de l'offre culturelle.

## **2. Les collèges, passerelles citoyennes de la Métropole**

En matière d'éducation, la Métropole est l'héritière des politiques du conseil départemental. Dans le cadre de sa politique publique obligatoire de mise à disposition des collèges, la Métropole va privilégier des investissements en cohérence avec nos exigences environnementales. Nous engagerons la végétalisation d'établissements et veillerons à ce que celle-ci soit systématique dans le cadre des nouvelles constructions.

L'enseignement relève du domaine de l'Éducation nationale, mais la Métropole s'implique dans les établissements en soutenant financièrement des actions éducatives, des parcours thématiques négociés avec le Rectorat et la Préfecture, les villes et les établissements eux-mêmes. Une institution de proximité telle que la Métropole de Lyon peut jouer un rôle fort dans l'éducation sur le territoire, parce qu'elle est légitime pour réunir des structures diverses, parce qu'elle impulse des politiques publiques, parce qu'elle initie la participation citoyenne à la construction des politiques publiques, parce qu'elle est responsable des investissements qui répondent aux enjeux d'aujourd'hui.

Dans ce domaine, les actions prioritaires concernent :

- la construction et la rénovation d'établissements répondant aux besoins des familles et à la réalité du nombre d'élèves basée sur la prospective de l'Éducation nationale et des documents prévisionnels d'urbanisme ;
- la mise en place d'une politique alimentaire axée sur l'alimentation biologique et de proximité, dans des lieux accueillants qui favorisent le vivre ensemble et la citoyenneté ;
- la construction et la coordination d'une politique publique de l'éducation pour assurer la mise en cohérence de l'ensemble des initiatives éducatives, ouvrir les liens entre école élémentaire et collèges, entre éducation formelle, non formelle et informelle au service de la transition écologique et de la résilience du territoire et de ses habitants.

Afin de proposer une réponse objective aux besoins identifiés sur le territoire, la Métropole de Lyon s'engagera à l'élaboration d'un schéma directeur collèges, pour dresser les priorités d'intervention du mandat, argumentées sur la base des prospectives de démographies urbaines, de densification des territoires et de cartes scolaires.

### **3. Une politique jeunesse qui vise l'émancipation**

Notre ambition est de créer une politique jeunesse métropolitaine, nécessairement transversale, afin d'accompagner les nombreux jeunes de la Métropole à devenir des citoyens et citoyennes écoresponsables.

Cette politique sera à élaborer avec les jeunes, par la mise en place de différents outils de démocratie participative. Formant la génération de demain, il semble primordial d'investir sur l'ensemble de la jeunesse et de l'accompagner dans son émancipation. Nous soutiendrons donc des projets portés par des jeunes qui iront dans le sens de la transition écologique, d'une société plus démocratique et plus solidaire.

En outre, nous soutiendrons les structures d'éducation populaire qui agissent pour l'inclusion de chacune et chacun. Nous favoriserons également les liens intergénérationnels, permettant de contrer l'isolement des aînés, tout en apportant des bienfaits éducatifs, relationnels et solidaires aux plus jeunes.

#### **4. Des politiques métropolitaines élaborées en concertation et au service des citoyennes et citoyens**

Les taux d'abstention observés ces dix dernières années, tous scrutins confondus, nous forcent à la modestie et à l'invention d'une nouvelle légitimité démocratique. Il est impératif, pour le bon fonctionnement démocratique de la Métropole que ses élus s'efforcent de partager les grandes décisions avec leurs concitoyens. Impératif également de travailler en transparence afin de permettre la meilleure lisibilité de leurs actions au service des habitantes et habitants du territoire.

Jusqu'à présent, les consultations citoyennes ont été dotées de peu de moyens et de peu d'ambition. Dorénavant, la Métropole de Lyon fera de ce travail partenarial avec les citoyennes et citoyens une priorité du mandat et une méthode d'action. Nous visons des modes de consultation simples et innovants qui ne s'adresseront pas uniquement aux habitantes et habitants déjà très investis dans la vie de la cité. Nous portons l'ambition de proposer des démarches participatives s'adressant aux personnes les plus éloignées de la décision et du vote classique.

Il en va de la survie de notre vie démocratique, il en va de l'avenir de notre *cité*. C'est bien là notre responsabilité d'élus, alors que, pour la première fois depuis sa création, les conseillères et conseillers métropolitains le sont au suffrage universel direct.

# **ANNEXE 1**

## **REGLEMENTATION RELATIVE AU DEBAT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES**

### **Article L3661-4 du code général des collectivités territoriales**

La métropole de Lyon est soumise aux dispositions de l'article L. 3312-1, hormis pour la présentation des orientations budgétaires qui intervient dans un délai de dix semaines.

### **Article L3312-1 du code général des collectivités territoriales**

Dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, le président du conseil départemental présente au conseil départemental un rapport sur les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il fait l'objet d'une transmission au représentant de l'État dans le département, d'une publication et d'un débat au conseil départemental, dont il est pris acte par une délibération spécifique. Le contenu du rapport et les modalités de sa publication sont fixés par décret.

Le projet de budget du département est préparé et présenté par le président du conseil départemental qui est tenu de le communiquer aux membres du conseil départemental avec les rapports correspondants, douze jours au moins avant l'ouverture de la première réunion consacrée à l'examen dudit budget.

Le budget primitif, le budget supplémentaire et les décisions modificatives sont votés par le conseil départemental.

### **Décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire**

#### **Article D3312-12 créé par Décret n°2016-841 du 24 juin 2016 - article 1**

A.- Le rapport prévu à l'article L. 3312-1 comporte les informations suivantes :

1° Les orientations budgétaires envisagées par le département portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. Sont notamment précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, notamment en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions ainsi que les principales évolutions relatives aux relations financières entre le département et le groupement propre dont il est membre.

2° La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme.

3° Des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget. Elles présentent notamment le profil de l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget. «Les orientations visées aux 1°, 2° et 3° devront permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

B.- Le rapport prévu au troisième alinéa de l'article L. 3312-1, présenté par le président du conseil départemental à l'assemblée délibérante, comporte, au titre de l'exercice en cours, ou, le cas échéant, du dernier exercice connu, les informations relatives :

1° A la structure des effectifs

2° Aux dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature

3° A la durée effective du travail dans le département.

Il présente en outre l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

Ce rapport peut détailler la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines du département.

Ce rapport peut s'appuyer sur les informations contenues dans le rapport sur l'état de la collectivité prévu au dixième alinéa de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

C.- Le rapport mentionné à l'article L. 3312-1 est mis à la disposition du public à l'hôtel du département, dans les quinze jours suivants la tenue du débat d'orientation budgétaire. Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen.

# ANNEXE 2 DONNEES DU BILAN SOCIAL

