



Orientations budgétaires pour 2025

**Un budget dans un contexte
national et international dégradé**

Conseil Métropolitain du 27 janvier 2025

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

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

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

Dans cette perspective et comme chaque année, le présent rapport relatif aux orientations budgétaires rappelle les principales priorités de politiques publiques que se fixe la Métropole de Lyon, avant d'évoquer les éléments du contexte économique dans lequel s'inscrira le budget métropolitain en 2025 et de décrire la situation et la stratégie financière de la collectivité.

Il faut cependant cette année tout particulièrement souligner l'indécidabilité politique qui prévaut au niveau national en cette fin d'année 2024, au moment où ce rapport est rédigé.

En effet, celle-ci interroge, certes la composition du gouvernement mais surtout les orientations politiques majeures qui seront transcrites dans les lois de finances pour l'exercice 2025. Elle est donc lourde d'incertitudes, susceptibles de modifier sensiblement les perspectives budgétaires de la collectivité telles qu'envisagées dans ce document, malgré le délai supplémentaire dont s'est doté l'Exécutif pour la préparation du budget, en reportant exceptionnellement son vote au mois de mars.

Table des matières

| | | |
|------|---|----|
| I. | S'adapter et maintenir l'ambition | 4 |
| A. | Un contexte national et international incertain..... | 4 |
| B. | Une contrainte budgétaire désormais inéluctable et pesante | 5 |
| C. | Ne rien céder d'essentiel | 8 |
| II. | Le cadre de la préparation budgétaire 2025 | 16 |
| A. | La conjoncture à l'automne 2024 | 16 |
| 1. | Le contexte international et national | 16 |
| 2. | La situation des collectivités locales | 17 |
| B. | Le projet de loi de finances pour 2025 | 18 |
| C. | Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 | 20 |
| D. | La loi spéciale promulguée le 20 décembre 2024 | 21 |
| III. | La situation et la stratégie financière de la Métropole de Lyon | 22 |
| A. | La section de fonctionnement | 22 |
| 1. | Des recettes de fonctionnement amputées | 22 |
| 2. | Les dépenses de fonctionnement..... | 24 |
| 3. | Les grands équilibres financiers | 29 |
| B. | La programmation pluriannuelle d'investissement..... | 30 |
| C. | La dette | 32 |
| 1. | Présentation de la structure de la dette de la Métropole au 1 ^{er} janvier 2025..... | 32 |
| 2. | La gestion active de la dette et de la trésorerie | 34 |
| 3. | L'encours de dette au regard du niveau d'épargne..... | 36 |
| IV. | ANNEXE – Données du rapport social unique 2023 | 38 |

I. S'adapter et maintenir l'ambition

A. Un contexte national et international incertain

Comme toutes les collectivités territoriales, la Métropole de LYON fait face à de fortes tensions politiques tant nationales qu'internationales qui se sont considérablement renforcées et diversifiées ces derniers mois et qui, de fait, questionnent l'intervention publique du quotidien.

Et ce, dans un contexte climatique qui ne cesse de s'aggraver : l'année 2024 est désormais considérée comme l'année la plus chaude jamais enregistrée et les catastrophes se multiplient tant sur les territoires français qu'à l'étranger.

Annonciatrices de ruptures, de fractures, de fragmentations, ces tensions sont propices aux paupérisations intellectuelles, économiques, sociales et environnementales. En un mot, elles sont autant de vecteurs d'injustice sociale.

La Métropole de Lyon, par ses actions et ses engagements, reste pour beaucoup une collectivité de référence, garante de l'accompagnement des populations les plus fragiles, d'un maintien du service public, d'un développement soutenable et résilient du territoire et de son économie, de la préservation de son environnement, d'un urbanisme partagé... valeurs en l'absence desquelles, on ne peut faire société.

Mais alors que se développe un contexte national et international très incertain, la Métropole est pour la première fois depuis dix ans confrontée à de réelles et fortes contraintes budgétaires, qui vont s'inscrire dans la durée. Dans les prochains mois, des choix difficiles seront nécessaires, ils seront discutés avec pour objectifs de maintenir - autant qu'il le sera possible - les réponses aux besoins prioritaires des populations, comme à ceux nécessaires au développement de notre territoire et répondre aux impérieuses nécessités de la transition écologique.

Le présent rapport y contribue en traçant les principales lignes de force qui trouvent écho dans notre budget.

Sur le plan international tout d'abord, les conflits du Moyen Orient, que ce soit dans la bande de Gaza et au Liban en réponse aux attentats terroristes du Hamas, l'effondrement du régime de Bachar al-Assad lâché par la Russie et l'Iran, les attaques en Mer Rouge... ne sont pas sans conséquences, d'une part, sur le vivre ensemble dans nos quartiers et, d'autre part, sur le coût du commerce maritime des produits manufacturés. La guerre en Ukraine, la pression de la Russie et de la Chine sur les fournisseurs historiques d'uranium, notamment le Niger, peuvent fragiliser nos approvisionnements énergétiques. L'élection de Donald TRUMP est de très mauvais augure, car avec lui émerge une ploutocratie climatosceptique qui privilégie l'outrance, le repli sur soi et la non coopération, susceptible de conduire à l'isolement de la France et de l'Europe face aux puissances russe et chinoise.

Dans ce tumulte international, la diplomatie française n'a pas été épargnée. Contrainte de renoncer à son rôle historique en Afrique, notamment dans les pays du Sahel, incapable de tenir dans la durée des positions claires et cohérentes au Maghreb, la France perd aussi peu à peu son poids et sa crédibilité sur la scène européenne.

Ces digressions internationales ont toute leur place dans ce rapport d'orientations budgétaires, car elles ont toutes un très fort écho au cœur même de nos villes, créant autant de clivages, autant de fractures économiques, sociales mais aussi culturelles et communautaires.

Comment notre métropole souhaite-t-elle y répondre ? Quelles priorités se donner pour réduire ces fractures et répondre aux enjeux ? Comment les traduire budgétairement alors que s'annoncent des contraintes sans précédent, et ce, dans le cadre d'un effort nécessaire de rétablissement de l'équilibre des comptes publics ?

Dix ans après sa création, la Métropole est donc à la croisée des chemins entre la nécessaire efficacité des efforts municipaux et métropolitains, et la dureté de la contrainte budgétaire qui exige de faire mieux avec moins.

Face à ce contexte budgétaire qui s'étalera sur plusieurs années, la Métropole et les communes devront chercher cohérence et mutualisations de leurs dépenses de fonctionnement de façon à construire des "compétences partagées".

B. Une contrainte budgétaire désormais inéluctable et pesante

Le Pacte de stabilité et de croissance encadrait, depuis 1997, les finances publiques des États membres de l'Union européenne. Dans le cadre de la réforme des règles budgétaires communautaires adoptée au printemps 2024, il laisse désormais la place au Plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT).

Si les totems du pacte de stabilité et de croissance restent inchangés - déficits publics inférieurs à 3 % du produit intérieur brut (PIB) et dette publique inférieure à 60 % du PIB - le nouveau cadre communautaire impose désormais un pilotage prioritaire par le suivi de l'évolution des dépenses annuelles. Par ailleurs, il module les trajectoires de redressement, en fonction de la situation économique des États membres et des mesures sur lesquelles ils s'engagent.

Ce Plan revêt une importance toute particulière dès lors qu'en juillet 2024, la France a été placée en procédure pour déficit excessif, après un dépassement des seuils européens constatés en 2023.

Une première déclinaison de ce plan a été préparée pour la France à l'automne, en prolongement des dispositions envisagées par le projet de loi de finances. Il a été transmis à la Commission européenne le 31 octobre dernier.

Le PSMT 2025-2029, dont la rédaction a été pilotée par la direction générale du Trésor, détaille ainsi les mesures permettant à notre pays de respecter les exigences européennes, avec pour objectif un retour sous le seuil de 3% de déficit public d'ici 2029.

La façon dont est décrite la contribution attendue des collectivités territoriales au redressement des comptes publics laisse songeur, lorsque l'on connaît l'ampleur et la brutalité des dispositions qui ont été proposées en la matière par le projet de loi de finances : « *En 2025, le solde public s'améliorerait fortement par rapport à 2024 et atteindrait -5,0 % du PIB ... Son amélioration résulte des mesures présentées par le Gouvernement, qui représentent au total un effort de 60 milliards d'euros par rapport à l'évolution spontanée des dépenses et recettes, soit 2 points de PIB, dont les deux tiers portent sur les dépenses. Les principales mesures sont les suivantes : ... la participation des collectivités territoriales aux efforts de maîtrise des dépenses publiques, via différentes mesures inscrites en PLF 2025, objets de concertation avec les collectivités territoriales. Ces mesures permettront une plus grande résilience des finances publiques des collectivités territoriales, dans une logique d'auto-assurance pluriannuelle* ».

On cherche encore la concertation préalable entre l'État et les collectivités ayant permis l'élaboration des dispositions initialement prévues... Quant à la *plus grande résilience* des finances publiques locales, il suffit de lire les communiqués de l'Association des Départements de France pour comprendre que l'énoncé frise tout simplement la mauvaise foi : ce n'est pas en minorant des recettes allouées aux collectivités en couverture de transferts de compétences de l'État que l'on contribue à la résilience de leurs budgets. Ce n'est pas en décidant la prise en charge de nouvelles dépenses par les collectivités, à l'image dernièrement de l'extension du versement de la prime Ségur, sans en prévoir les modalités de financement, que l'État participe à l'amélioration de leurs comptes. Ce n'est pas en privant les collectivités de la dynamique de leurs produits fiscaux que l'on renforce leur équilibre budgétaire, au moment même où les besoins explosent. Ce n'était pas non plus en substituant à des fiscalités de stock (taxe d'habitation, taxe foncière) une fiscalité de flux (TVA) que l'on pouvait s'attendre à rendre plus résilient le financement des départements...

D'ailleurs, à entendre Mme Mélanie Joder, directrice du Budget à Bercy, lors de son audition devant la Commission des Finances de l'Assemblée nationale le 3 décembre dernier, dans le cadre des travaux d'enquête menés pour rechercher les causes des écarts des prévisions fiscales et budgétaires pour les années 2023 et 2024, les objectifs poursuivis sont bien plus prosaïques : « *... nous avons constaté une très forte augmentation des dépenses des collectivités territoriales... Le cycle électoral a accéléré les dépenses d'investissement. Mais les dépenses de fonctionnement se sont avérées aussi dynamiques, notamment les dépenses de personnel, contrariant l'objectif poursuivi par l'État d'une baisse en volume de 0,5%. C'est*

pour cela que nous avons proposé au Parlement, dans le PLF 2025, des articles visant à créer un ralentissement et une possibilité de maîtrise de la dépense des collectivités ».

L'objectif est limpide : il faut pour rétablir les comptes publics stopper au plus vite et par tout moyen la dépense publique locale et donner à l'État les moyens de maîtriser les budgets de fonctionnement et d'investissement des collectivités territoriales.

Cette urgence témoigne au plan local de l'aveuglement de la politique économique poursuivie ces dernières années au niveau national. Si cet aveuglement a été volontaire, il est nécessairement coupable – ce qui justifie les travaux d'enquête susvisés -, mais s'il ne l'a pas été, il faut nécessairement requestionner la politique économique poursuivie.

En effet, après un déficit public de 4,7% du PIB en 2022, de 5,5% en 2023, l'année 2024 va sans doute se clore au-delà de 6,1%. Le plongeon des comptes publics est rapide et vertigineux.

En 2024, on ne peut que constater que la France est devenue « *en même temps* » championne d'Europe des déficits publics, d'une part, et de la distribution de dividendes, d'autre part. Les inégalités sociales se sont creusées.

Et c'est bien cette incohérence qui saute aux yeux de tous, et qui d'une certaine façon disqualifie les thuriféraires de la courbe de Laffer et des politiques de l'offre : non, les choix fiscaux et budgétaires ne sont pas indépendants. Non, la population ne peut pas consentir des efforts supplémentaires, s'ils ne sont pas équitablement partagés. Non, on ne peut pas qualifier le changement climatique de défi du siècle et le faire disparaître d'un claquement de doigts des arbitrages budgétaires. À peine nommé Premier ministre, François Bayrou est d'ailleurs rappelé à cette dure réalité, avec un cyclone exceptionnellement dévastateur à Mayotte dont le bilan est terrifiant. En l'espace d'un week-end, le Gouvernement aura été rattrapé par la violence du changement climatique par l'occurrence d'une catastrophe naturelle, alors même que la ministre chargée de la Transition écologique et de la Biodiversité est non seulement loin dans l'ordre protocolaire, mais aussi que le secteur de l'énergie, pourtant crucial, ne lui a pas été confié. Cela en dit long sur les engagements du Gouvernement en la matière.

Enfin, non, la réduction fiscale n'est pas si différente de la dépense budgétaire : il faut tôt ou tard la financer, soit par la création d'autres recettes, soit par la suppression d'autres dépenses. À défaut, l'État doit nécessairement recourir à la dette. Et sur ce point, le résultat est pour le moins édifiant.

À la fin du troisième trimestre 2024, la dette publique au sens de Maastricht s'établit à 3 303 milliards d'euros. Exprimée en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), elle correspond à 113,7 %, après 112,2 % au deuxième trimestre 2024. Les administrations publiques locales portent moins de 8% de cette dette brute, avec 252,2 milliards d'euros.

Alors qu'entre 2020 et 2024, la Métropole a maintenu ses comptes à l'équilibre et a diminué sa dette, elle n'a pourtant bénéficié sur la période d'aucun accroissement significatif des concours financiers de l'État, au-delà de la seule dynamique de ses produits fiscaux. Au contraire, elle a clairement perdu au titre de la réforme de la fiscalité locale poursuivie par les gouvernements successifs depuis 2017, notamment à l'occasion de la substitution d'une part de TVA à ses recettes de CVAE mais dont la dynamique s'est avérée bien moins élevée. Dans le même temps, le déficit de l'État a lui constamment oscillé entre 5,5 et 7,5 points de PIB. La dette qu'il porte en direct est passée de 2087 milliards d'euros à 2513 milliards d'euros fin 2023. Avec de tels chiffres, l'affirmation selon laquelle la dérive des comptes publics viendrait de la gestion locale a vraiment du mal à convaincre.

Mais dès lors que la dette tutoie désormais des proportions susceptibles de la rendre non maîtrisable du fait de l'effet boule de neige, notamment avec des taux d'intérêt significativement supérieurs au taux de croissance, il n'y a pas d'alternative au rétablissement de l'équilibre des comptes publics.

Dans cette perspective, le budget de la collectivité, déjà contraint par deux années successives de baisse de ses produits de droits de mutation à titre onéreux, doit désormais anticiper l'effort supplémentaire qu'il devra fournir au titre du rétablissement des comptes publics.

Si l'on en juge par la composition du nouveau gouvernement formé par M. Bayrou, les choix gouvernementaux s'inscriront en parfaite continuité des précédents. Malgré les revers électoraux et la censure parlementaire, le Président de la République ne semble pas prêt à la moindre concession sur les priorités de politique économique qu'il entend promouvoir. Pourtant, l'État doit admettre que pour rétablir ses comptes, il doit mobiliser l'outil fiscal pour obtenir des entreprises les plus prospères, comme des ménages les plus aisés, une contribution accrue, à défaut de quoi ses demandes réitérées de participation à l'effort collectif garderont le goût amer de l'injustice sociale.

La Métropole doit donc se préparer à un effort budgétaire significatif et prolongé, allant sans doute au-delà du début du prochain mandat. Pour s'adapter à ce nouveau contexte, elle doit nécessairement rebaser l'ensemble de ses politiques publiques, pour retrouver des marges de manœuvre sans pour autant céder sur l'essentiel.

C. Ne rien céder d'essentiel

Alors que s'ouvre la dernière année du mandat, les orientations stratégiques des politiques publiques menées par l'Exécutif sont confirmées sur les questions de protection des populations et d'accompagnement social, de l'alimentation, de la lutte contre les conséquences du changement climatique et des pollutions.

Répondre à l'urgence sociale, veiller à la protection des populations.

La Métropole travaille, au quotidien, pour lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités sociales, en utilisant prioritairement le levier traditionnel des politiques sociales et médico-sociales dont elle est cheffe de file, en faveur des personnes âgées ou porteuses de handicap, pour la protection de l'enfance ou l'insertion des publics éloignés de l'emploi, mais aussi en mobilisant des moyens supplémentaires au profit de dispositifs novateurs, afin de venir en aide aux personnes les plus vulnérables et lutter contre toute forme de discrimination, telle que , la tarification sociale et environnementale de l'eau potable mise en œuvre au 1^{er} janvier 2025.

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

Les interventions de la collectivité reposent sur la mise en œuvre de différents plans ou programmes, au premier rang desquels le projet métropolitain des solidarités, révisé au printemps 2023, enrichi du schéma directeur d'organisation du secteur de l'enfance et du schéma directeur en faveur des personnes âgées et des personnes en situation de handicap adoptés cette même année, et le programme métropolitain d'insertion pour l'emploi, actualisé en 2022. Elles s'appuient également sur des dispositifs contractualisés, à l'image du pacte des solidarités délibéré en mars 2024 et passé avec l'État.

Ce pacte s'inscrit dans la continuité de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, à travers ses deux premiers axes portant sur les politiques de prévention dès la petite enfance et la lutte contre la pauvreté par l'accès aux droits. Il y ajoute un axe supplémentaire sur la transition écologique solidaire initiant la contractualisation sur les champs de la lutte contre la précarité énergétique, l'accès à une alimentation de qualité et durable et la mobilité solidaire.

Des dispositifs plus ciblés sont par ailleurs déployés en nombre, à l'exemple des expérimentations « Territoires Zéro Chômeur », du Revenu de Solidarité Jeunes (RSJ), des aides à la vie étudiante, du plan « Logement d'abord », ou du fonds de solidarité logement, prenant en charge des impayés de loyer ou des frais liés au logement des personnes rencontrant des difficultés à les assumer.

Ce devoir de solidarité constitue un engagement majeur et prioritaire de la collectivité en faveur du vivre ensemble, de la résilience globale du territoire et de la protection de sa population. La Métropole y consacre des moyens considérables, plus d'un milliard d'euros de crédits d'intervention chaque année, si l'on y intègre les sommes affectées au soutien de la culture et des pratiques sportives et au fonctionnement des collèges, sans même compter le

financement consacré à la sécurité civile, en très forte progression depuis le début du mandat. Avec plus de 130 M€ dédié au financement du SDMIS et un budget en progression, la Métropole de Lyon confirmera en 2025 la priorité qu'elle donne aux missions de l'établissement.

Soutenir le logement et ses acteurs

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

Alors que le territoire métropolitain connaît une forte pression démographique, avec quelques 150 000 habitants supplémentaires en 10 ans, l'accès au logement constitue un enjeu croissant. Au-delà de l'accompagnement qu'elle réserve aux organismes de logement social pour le développement de leur parc, la Métropole développe l'offre de logements abordables, en particulier via le Bail Réel Solidaire (BRS), qui permet, par la dissociation entre bâti et foncier, de proposer des prix inférieurs d'environ 50 % aux prix du marché libre.

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

Elle se préoccupe ainsi de réduire les nuisances environnementales dans l'habitat. Les problèmes graves de santé et de sécurité dont la cause est directement liée à l'habitat sont nombreux (intoxications et maladies des voies respiratoires, saturnisme, détresses physiques en cas de canicules) et peuvent avoir de lourdes conséquences. La Métropole investit donc sur les questions de la santé et du logement par la rénovation du parc existant, la lutte contre l'habitat indigne et la précarité énergétique, et plus globalement en agissant d'une part, sur la façon de construire l'habitat (qualité d'usage des logements, espaces extérieurs privatifs et collectifs, matériaux sains et bas carbone, ventilation, multi-orientation...), et d'autre part sur l'aménagement de la ville, des quartiers et l'usage partagé des espaces publics.

Atteindre une société bas-carbone

La transition vers un territoire bas-carbone nécessite à la fois une réduction forte des consommations énergétiques (sobriété) et une évolution du mix énergétique (décarbonation). Ces actions apparaissent d'autant plus nécessaires dans le contexte actuel marqué par un niveau encore élevé du prix des énergies fossiles.

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

Cette trajectoire doit d'ailleurs être requestionnée à l'occasion de la révision du Plan climat air énergie territorial de la Métropole de Lyon, dont l'adoption doit intervenir cette année.

Pour y parvenir, la Métropole développe des actions structurelles volontaristes, par exemple en matière de déploiement des réseaux de chaud et froid urbains, de rénovation énergétique du bâti, de développement des énergies renouvelables, notamment d'origine solaire, par l'adaptation des règles d'urbanismes (modification n°4 du PLU-H), les appels à projets pour la réalisation d'ombrières sur les parkings publics, et la réalisation d'une première ferme photovoltaïque à Rillieux-la-Pape.

Cette transition implique une modification profonde, non seulement des systèmes de production, mais également des modes de vie. C'est pourquoi cette ambition doit aussi s'appuyer sur des politiques de sensibilisation de la population, de formation et d'éducation à l'écocitoyenneté. Par exemple, dans les collèges dont la Métropole assure la responsabilité, un effort spécifique est déployé pour développer des partenariats entre éducation nationale et éducation populaire. Ainsi, la plateforme des projets éducatifs éco citoyens des collèges, le plan d'action pour la transition et la résilience (PATR), le développement des actions artistiques et culturelles, les dispositifs de budget participatif contribuent à l'émancipation des jeunes et au développement de leurs compétences en matière d'adaptation et de préparation aux transitions. La promotion d'une mobilité décarbonée constitue bien sûr aussi un levier essentiel.

Promouvoir une mobilité durable

La décarbonation des mobilités est non seulement prioritaire au titre de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais elle constitue aussi un enjeu majeur de santé publique, au regard des pollutions atmosphériques et sonores relevées en zones urbaines ou à proximité des grandes infrastructures routières. La Métropole de Lyon entend accompagner la transition des modes de déplacement vers un objectif clairement affiché : se déplacer mieux et plus facilement tout en privilégiant les modes les plus vertueux du point de vue de la qualité de l'air, des émissions de gaz à effet de serre et de la consommation d'espace.

Ainsi, et parallèlement au déploiement progressif de la zone à faibles émissions (ZFE), la collectivité amplifie son action pour développer les alternatives à la voiture individuelle : avec

un effort d'investissement sans précédent en faveur du développement, via SYTRAL Mobilités, des lignes de transports en commun et de leur fréquence ; mais aussi par le renforcement de la place des modes actifs, notamment par l'aménagement des premiers tronçons des Voies Lyonnaises, la création de stationnements sécurisés pour les vélos, l'accroissement des zones piétonnes dans les centres-villes ou aux abords des groupes scolaires. En 2025, une zone à trafic limité (ZTL) sera instaurée sur la presqu'île lyonnaise pour dissuader le trafic de transit et faciliter la circulation des transports en commun, des vélos, des piétons, des riverains et des professionnels.

Dans la même logique, la Métropole a délibéré fin 2024 le cofinancement du dossier de préfiguration d'un service express régional métropolitain (SERM), permettant d'envisager un niveau de service de type RER à l'échelle de l'aire métropolitaine si les projets d'investissement prioritaires sur le réseau ferré national se concrétisent dans les prochaines années (mise à 4 voies de la section Saint-Fons – Grenay, raccordement de Saint-Fons, CFAL Nord).

Les investissements se combinent au développement de services visant à mettre à disposition du plus grand nombre un bouquet de solutions de mobilité décarbonées : autopartage avec la création du service public Citiz depuis le 1er avril 2024 (déploiement d'au moins une station dans une trentaine de communes), covoiturage avec la plateforme En Covoit' Rendez-vous et le projet de réseau de lignes à haut niveau de service, Vélo'v électrique à partir de janvier 2025...

Depuis septembre 2022, l'Agence des Mobilités contribue également à la politique publique métropolitaine, à travers son action d'information, de conseil et de management des mobilités quotidiennes. L'Agence accompagne les habitants et les professionnels dans leurs changements de pratiques de mobilité, en leur proposant gratuitement des conseils pour choisir des pratiques de mobilité plus soutenables et adaptées à leurs besoins. Elle aide également les employeurs du territoire dans leur démarche de mobilité durable, en leur offrant une vision d'ensemble des solutions existantes, adaptées à leurs activités et répondant aux attentes de leurs salariés. Les plans de mobilité employeurs (PdM-E) sont soutenus, en particulier à l'échelle des grandes zones d'activité du territoire.

Produire une ville inclusive, abordable et respectueuse de l'environnement

Au-delà des questions de mobilité, la Métropole contribue à réduire les inégalités territoriales, par un urbanisme bienveillant, où chacune et chacun a sa place, où les types de logements sont diversifiés et respectueux de l'environnement. Il s'agit de concevoir un territoire agréable à vivre et favorable à la santé. L'ambition vise à construire une Métropole respirable, et tournée vers le bien-être et la qualité de vie de ses habitants dans tous les quartiers et toutes les

communes, en intégrant les dimensions écologiques (végétalisation, perméabilité, apaisement) et sociales (nouvelle offre de logement abordable, logement social et spécifique, maîtrise du foncier et régulation du marché par l'encadrement des loyers), à toutes les échelles des projets d'urbanisme et des aménagements d'espaces publics.

Ces principes d'aménagement concernent tant les grands projets du centre de la Métropole (Confluence, Part-Dieu, Gerland - Girondins et ex-Nexans, Gratte-ciel, ACI...), que les opérations de renouvellement urbain (Vénissieux, Saint Fons, Vaulx en Velin, Rillieux-la-Pape, Saint-Jean Villeurbanne, Bron Terrailon et Parilly, Saint-Priest Bellevue, Givors les Vernes, Lyon Duchère, Mermoz et Langlet Santy), mais également les ZAC autour de la ligne B du métro (La Saulaie ou Vallon à Saint Genis Laval) ou encore les opérations dans des communes plus petites (L'Esplanade de La Poste à Dardilly ou dans le Val de Saône, la ZAC du Favret à Cailloux sur Fontaine ou les Marronniers à Fontaines-sur-Saône).

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

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

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

La Métropole soutient l'économie de proximité, tout en accompagnant la baisse de son empreinte carbone. Consciente de l'importance de l'industrie pour son territoire, la Métropole promeut sa meilleure insertion dans le tissu urbain, accompagne la transformation des modes de production pour les rendre plus sobres et moins consommateurs de ressources, retisse des liens entre les industriels, leurs territoires et les habitants pour une meilleure compréhension de leurs intérêts réciproques.

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

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

Ainsi, le 12 décembre dernier, la Métropole a achevé sur son territoire le déploiement des quelque 2 600 bornes à compost qui, avec la mise à disposition de composteurs individuels, permettent d'offrir une solution simple à tous ses habitants pour composter leurs déchets alimentaires. L'objectif est d'en traiter 22 000 tonnes, pour produire environ 11 000 tonnes de compost, qui enrichiront les sols agricoles du territoire dont la collectivité se préoccupe également.

Contribuer à la résilience du système alimentaire et des écosystèmes

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

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

Il doit favoriser l'accès de toutes et tous à une alimentation saine et abordable, dans un principe de justice alimentaire, objectif que la Métropole poursuit notamment par sa politique d'approvisionnement de la restauration collective et sa tarification protectrice des ménages les plus modestes pour les repas servis dans ses collèges.

À cet égard, les régies exemplaires ouvertes dans trois d'entre eux, tout comme les nouveaux marchés de restauration scolaire, attestent des engagements forts de la collectivité en la matière.

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

Ainsi, en 2024, la Métropole de Lyon est entrée au capital de la première Société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) agricole du territoire. La dernière exploitation existante sur la ville de Lyon, qui s'étend aussi sur des fonciers de la commune de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, a ainsi pu être pérennisée. Ce faisant, la Métropole de Lyon soutient le développement de nouvelles formes d'entreprises agricoles favorisant la mutualisation et la coopération. Elle accompagne également la transmission d'entreprises et participe au développement des activités productives sur le territoire.

La Métropole s'engage enfin pour améliorer la résilience des écosystèmes. Nos modes de vie et les évolutions de notre territoire exercent de fortes pressions sur les ressources naturelles, les écosystèmes et leur biodiversité. Pour améliorer la résilience et la régénération de notre territoire, il convient de mieux mettre en symbiose les écosystèmes naturels et les activités humaines pour le bien-être de tous. Dans ce but, la Métropole a adopté le plan Nature en juin 2021. Il renforce la place de la nature dans les politiques publiques : préservation de la ressource en eau et développement de la ville perméable, restauration des continuités écologiques dégradées par l'urbanisation, action en faveur des pollinisateurs sauvages avec la plantation de prairies fleuries, ou encore atténuation des effets du changement climatique grâce au renforcement de la végétalisation du territoire et la désimperméabilisation des sols.

La mise en perspective des orientations stratégiques retenues atteste tout à la fois de la cohérence et de l'ambition du projet poursuivi. En ce sens et quelle que soit la contrainte budgétaire, aucune de ces priorités stratégiques ne sauraient être négligées. Pour chacune d'entre elles, il s'agira plutôt d'identifier les actions prioritaires à poursuivre à un rythme soutenu, alors que d'autres pourront être ralenties voire différées, selon leur économie intrinsèque et les équilibres à intervenir du budget 2025.

II. Le cadre de la préparation budgétaire 2025

A. La conjoncture à l'automne 2024

1. Le contexte international et national

- Au niveau mondial

Selon le Fonds monétaire international (FMI), la croissance mondiale devrait rester stable mais également décevante. Cette continuité apparente masque des disparités avec un abaissement des prévisions des plus grands pays européens compensé par le relèvement de celles des États-Unis et des pays émergents asiatiques soutenues par d'importants investissements dans l'intelligence artificielle et par le secteur public en Chine et en Inde.

De la même manière, dans les pays émergents et les pays en développement, les perturbations de la production et du transport des produits de base (du pétrole, en particulier), les conflits, les troubles sociaux et des phénomènes météorologiques extrêmes ont entraîné des révisions à la baisse des perspectives pour la région Moyen-Orient et Asie centrale, et pour l'Afrique subsaharienne.

D'ici à cinq ans, la croissance mondiale devrait atteindre 3,1 %, un chiffre en deçà de la moyenne d'avant la pandémie.

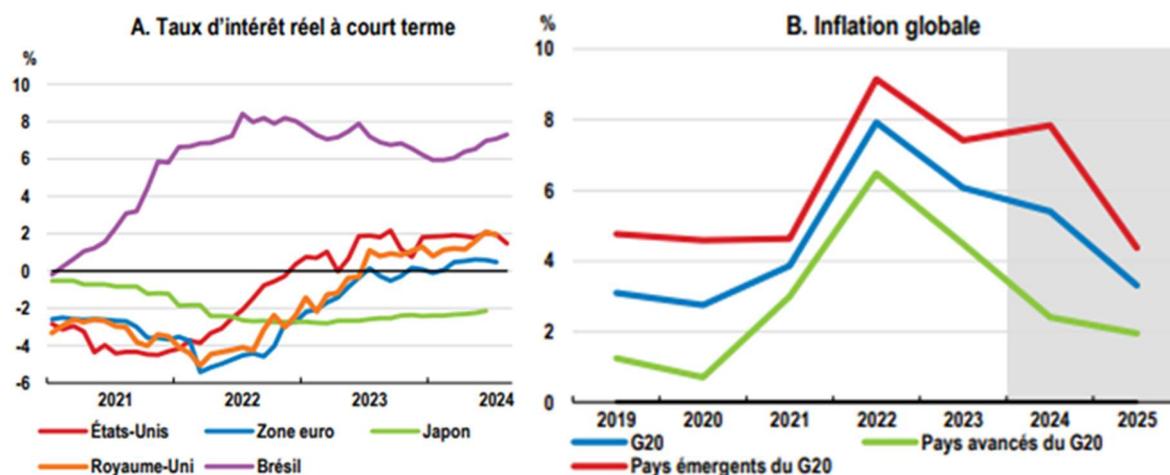
La désinflation mondiale se poursuit, mais l'inflation des prix des services reste élevée dans de nombreuses régions ; ce qui souligne l'importance de comprendre les dynamiques sectorielles et de moduler la politique monétaire en conséquence. Parallèlement, des réformes structurelles s'imposent pour améliorer les perspectives de croissance à moyen terme, tout en continuant à aider les plus vulnérables.

L'inflation au niveau mondial devrait passer d'une moyenne annuelle de 6,7 % en 2023 à 5,8 % en 2024, puis à 4,3 % en 2025.



De nouveaux écarts par rapport à la trajectoire attendue de désinflation sans heurts pourraient conduire les marchés financiers à réévaluer le rythme probable de l'assouplissement des politiques monétaires.

Les conséquences financières pourraient être particulièrement marquées dans un contexte de fort endettement : le niveau de la dette totale mesuré en proportion du produit intérieur brut (PIB) est aujourd'hui nettement plus élevé qu'au cours des années 2010 ou de toute autre décennie antérieure, tant dans les économies avancées que dans les économies de marché émergentes. Des refinancements importants de la dette à court terme sont également en cours sur certains marchés particulièrement vulnérables, tels que dans l'immobilier commercial.



- Au niveau national

Selon la Banque de France, en 2024, la croissance atteindrait + 1,1 % en moyenne annuelle, tirée principalement par le commerce extérieur. La consommation resterait atone, en dépit des gains de pouvoir d'achat des revenus salariaux. En 2025, la hausse du PIB se maintiendrait à un rythme similaire en moyenne annuelle, mais la consommation des ménages prendrait le relais, les gains de pouvoir d'achat étant davantage soutenus par les salaires réels et étant alors progressivement moins épargnés. En 2026, elle serait renforcée par la reprise de l'investissement privé sous l'effet de la détente passée des taux d'intérêt.

La projection de l'inflation est inchangée en 2024, à + 2,5 % : les surprises à la baisse des derniers mois sur les services et l'alimentation sont compensées par celles, à la hausse, sur les produits manufacturés liées notamment à la dynamique des prix des produits pharmaceutiques. En 2025, la prévision d'inflation est révisée à la baisse, à + 1,5 %, du fait de la diminution annoncée des prix de l'électricité, en partie atténuée par une révision haussière des prix des biens manufacturés. En 2026, elle est inchangée, à + 1,7 %, et sa composition est également peu révisée.

2. La situation des collectivités locales

Contrairement à l'exercice 2023, où les communes avaient pu maintenir leur situation financière notamment grâce à la revalorisation forfaitaire des bases de foncier bâti à hauteur de 7,1 %, leur permettant de limiter l'écart avec la croissance de leurs dépenses, les trois catégories de collectivités voient leur situation financière macroéconomique se dégrader en 2024.

La dynamique des dépenses reste forte, tant en fonctionnement, du fait du niveau de l'inflation toujours soutenu (cf. ci-dessus), des dépenses sociales évaluées à + 4,5 % et de la charge de la dette, qu'en investissement avec pour la seconde année consécutive une progression de + 7 % d'après la note de conjoncture de la Banque Postale publiée en septembre 2024.

Dans le même temps, toutes les recettes marquent le pas, tant au niveau du bloc communal, avec une revalorisation forfaitaire des bases foncières limitée à 3,9 %, qu'au niveau départemental, avec des droits de mutation à titre onéreux toujours en recul (17 % en moyenne, et environ 15 % sur la Métropole de Lyon).

De plus, les régularisations négatives en début d'exercice des fractions de TVA attribuées aux collectivités (régions, EPCI et départements) ont contribué au ralentissement des recettes fiscales. Pour mémoire, l'État a repris un point de TVA dès le début 2024 pour s'aligner sur la réalisation 2023, puis la dynamique anticipée en loi de finances initiale 2024 à + 4,5 % a été révisée à + 0,8 %. La conjonction de ces deux révisions sera nettement visible dans les comptes financiers uniques 2024.

De ce fait, la Banque postale projette, dans sa note de conjoncture, un autofinancement en baisse (- 8,7 %) pour tous les niveaux de collectivités. Ce serait particulièrement le cas dans les départements, où après une baisse déjà marquée en 2023 (- 38,2 %), l'épargne brute diminuerait de 31,8 % en 2024 pour atteindre son plus bas niveau historique.

Pour pallier le déficit ainsi créé, les collectivités devraient recourir à des emprunts nouveaux. En conséquence, l'encours de dette des collectivités progresserait de + 2,8 %.

C'est l'analyse de ces données, éloignées de ses prévisions à fin 2023, qui a conduit le gouvernement à pointer du doigt le déficit excessif des collectivités locales au printemps 2024.

B. Le projet de loi de finances pour 2025

Les informations présentées ci-après sont relatives au premier projet de loi de finances (PLF) déposé début octobre et à ses évolutions.

Ce premier PLF prévoyait un plan de rigueur sans précédent en un seul exercice budgétaire, visant à ramener le déficit public à 5 % du produit intérieur brut en 2025 contre 6,1 % estimé pour 2024. Cette réduction équivaut à 60 milliards d'euros d'efforts dont 5 milliards devaient être supportés par les collectivités locales en 2025.

Concernant les recettes :

- **Gel en valeur du produit de TVA affecté aux collectivités locales entre 2024 et 2025**

Depuis 2021, les fractions de TVA transférées aux collectivités locales en contrepartie des réformes de la fiscalité locale de 2021 à 2023 (suppression taxe d'habitation sur les résidences

principales, taxe foncière départementale, cotisation sur la valeur ajoutée des EPCI et départements) évoluent comme les recettes de TVA nationale de l'année. L'article 31 du premier PLF pour 2025 prévoyait qu'à compter de 2025, les fractions individuelles de TVA évolueraient comme la TVA nationale de l'année précédente. De fait, le produit 2025 affecté à chaque collectivité serait égal au montant versé après régularisation au titre de l'année 2024. L'impact de ce gel était évalué à 1,2 milliard d'euros par le gouvernement.

Malgré la censure, il est probable que cette mesure d'économie soit maintenue dans la loi de finances à intervenir, à la fois pour sa simplicité d'application et son rendement, générant un manque à gagner de plus de 16 M€ pour la Métropole de Lyon.

- **Réduction du fonds de compensation de la TVA (FCTVA)**

Le taux du Fonds de Compensation sur la Valeur Ajoutée (FCTVA) proposé dans le PLF s'établissait à 14,85 % contre 16,404 % aujourd'hui, soit une diminution de 10 %. Ce nouveau taux devait s'appliquer aux dépenses éligibles 2024 donnant lieu à versement en 2025 et aux années suivantes.

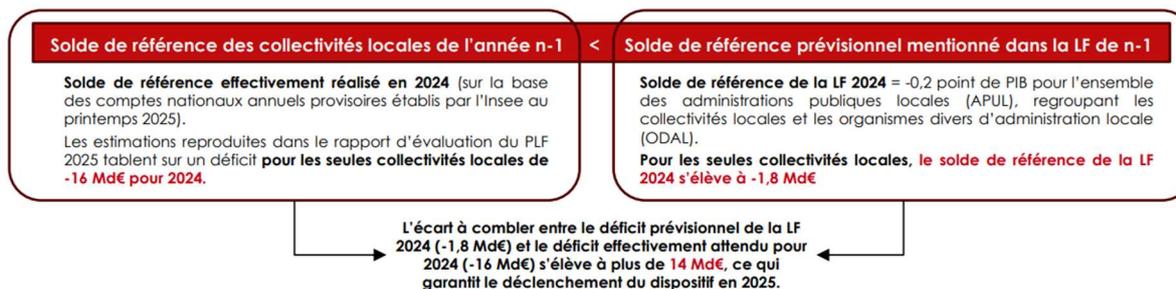
Les Sénateurs avaient unanimement voté pour revenir sur la rétroactivité (application aux dépenses réalisées en 2024), permettant aux collectivités de sauvegarder leurs recettes pour le budget 2025.

De plus, à compter du 1er janvier 2025, les dépenses de fonctionnement ne devaient plus être éligibles au FCTVA, ce qui aurait conduit à une perte de recettes de l'ordre de 7 millions d'euros par an pour la Métropole de Lyon. Les sénateurs avaient supprimé cette mesure dont l'impact était globalement estimé à 0,8 milliard d'euros.

- **Création d'un « fonds de réserve »**

La loi de programmation des finances publiques prévoyait que les collectivités participent à l'effort de redressement des comptes publics en limitant l'évolution de leurs dépenses à « inflation – 0,5 % », soit une baisse en volume de 0,5 point. Alors que cet objectif avait été inscrit dans la loi sans mesure coercitive associée, le premier PLF 2025 prévoyait une ponction sur les recettes des collectivités locales à hauteur de l'écart constaté entre le solde de référence mentionnée au PLF et les soldes définitifs, ou dans la limite de 2 % des recettes réelles de fonctionnement des collectivités prélevées si l'écart s'avérait supérieur (soit environ 3 milliards d'euros).

Or, le solde était prévu à -0,2 point de PIB dans le PLF 2024, alors qu'il approche en réalité les -0,7 point de PIB d'après les estimations faites au premier PLF 2025, soit un différentiel de 14,2 milliards d'euros.



Source : Ressources consultants finances novembre 2024

Ce prélèvement devait concerner les 400 à 450 collectivités les plus importantes, dont la Métropole de Lyon, tout en excluant les plus pauvres d'entre elles (communes DSU par exemple). L'assiette de ce prélèvement ne concernait que les recettes réelles de fonctionnement du budget principal. Ainsi, sur la base du compte financier unique 2023, la contribution de la métropole de Lyon à ce fonds de réserve aurait été de l'ordre de 50 millions d'euros en 2025.

Dans la version initiale du PLF, le fonds ainsi constitué devait être consacré à l'abondement de trois fonds de péréquation (FPIC pour le bloc communal, FPDMT0 pour les départements et FSR pour les régions).

Cependant, lors des débats au Sénat, le gouvernement a amendé son texte et accepté le principe d'un retour de l'argent prélevé en 2025 aux collectivités contributrices sur les exercices ultérieurs.

D'autres aménagements ont été proposés par le gouvernement, mais rejetés en bloc puisque les sénateurs ont finalement adopté leur propre version du dispositif, avec un prélèvement moindre (1 milliard au lieu de 3), réparti sur plus de collectivités (2 000 dont seulement 50 départements), et un retour aux collectivités contributrices en quasi-totalité dans les exercices ultérieurs.

C. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025

Dans son projet de loi de financement de la sécurité sociale, le gouvernement Barnier prévoyait une hausse de 4 points des cotisations des employeurs territoriaux pour combler le déficit de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL). Après discussions, un décret a été présenté au comité des finances locales prévoyant une hausse de 3 points par an sur 4 ans. Cette mesure pourrait être effective au 1^{er} janvier.

Pour mémoire, dans le cadre de la dernière réforme des retraites, le taux avait été relevé d'un point, passant de 30,65 % à 31,65 % mais avait fait l'objet d'une compensation via la diminution du taux de cotisation maladie ramené à 8,88 % contre 9,88 %¹ pour la seule année 2024. Le coût de cette mesure pour la Métropole a été estimé à plus de 10 millions d'euros pour 2025.

D. La loi spéciale promulguée le 20 décembre 2024

Dans l'attente du dépôt d'un nouveau projet de loi de finances, et pour permettre la continuité de la perception des impôts au 1^{er} janvier 2025, le gouvernement démissionnaire a déposé un projet de loi spéciale, conformément aux dispositions de l'article 45 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Cette loi spéciale a finalement été adoptée par le Parlement et promulguée par le Président de la République le 20 décembre dernier.

Elle compte 4 articles qui respectivement :

- Autorise la perception des ressources de l'État et des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État ;
- Précise pour 2025, dans l'attente du vote d'une nouvelle loi de finances et sur la base des montants de l'exercice 2024, la répartition des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales ;
- Autorise le Ministre chargé des finances à recourir à l'emprunt ;
- Autorise divers organismes de sécurité sociale ou caisses de retraite à recourir à des ressources non permanentes pour couvrir leurs besoins de trésorerie, dans l'attente de l'adoption d'une nouvelle loi de financement de la sécurité sociale.

En conséquence, la Métropole continuera de percevoir les douzièmes de fiscalité et de dotations sur la base des recettes de fin d'exercice N-1, comme chaque début d'année.

En revanche, ce texte ne permet pas la continuité pour des dotations annuelles comme le fonds vert, la DSIL ou la DETR, ce qui pourrait conduire les collectivités à suspendre leurs demandes de subvention et décaler ainsi plusieurs projets.

¹ Décret n°2024-49 du 30 janvier 2024 relatif aux taux de cotisations maladie et vieillesse des employeurs des agents affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales a été publié au JO du 31 janvier 2024

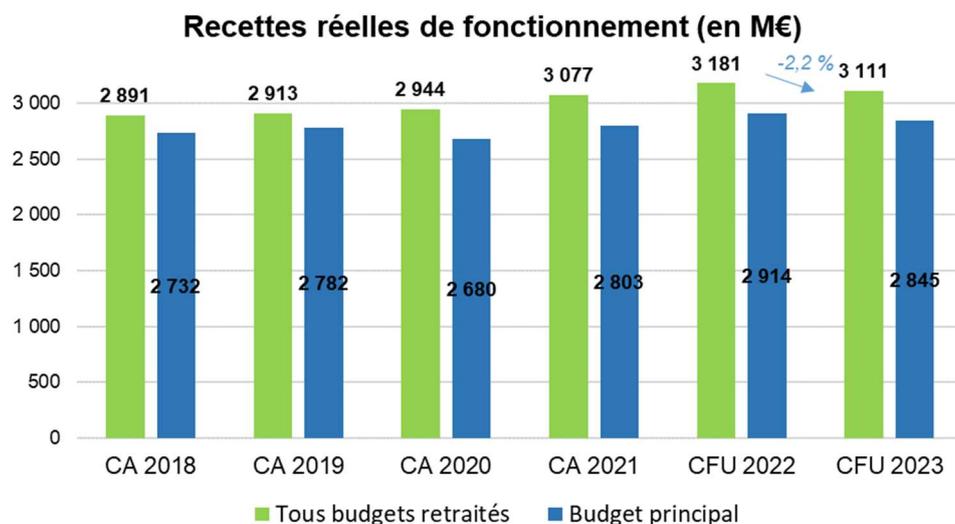
III. La situation et la stratégie financière de la Métropole de Lyon

À l'instar des derniers exercices, cette préparation budgétaire 2025 s'inscrit dans un environnement complexe d'une grande instabilité. Confrontée à une forte incertitude concernant ses recettes pour 2025, la préparation du budget primitif 2025 doit être prudente : bien que l'on ignore, à ce jour, les futures mesures prises par le Gouvernement, il convient de rappeler que l'adoption d'une loi de finances pour 2025 devra nécessairement s'inscrire, au vu du contexte financier actuel, dans un cadre budgétaire national pluriannuel de réduction du déficit public qui ne pourra pas exonérer la Métropole de Lyon, au même titre que chaque collectivité territoriale, de toute forme de participation à sa réduction.

A. La section de fonctionnement

1. Des recettes de fonctionnement amputées

Les recettes réelles de fonctionnement² de l'ensemble des budgets ont atteint 3 111 millions d'euros en 2023.



Composées, pour environ 65 % de recettes fiscales, les recettes de la Métropole connaissent depuis quelques années, d'importants bouleversements.

- **La fiscalité**

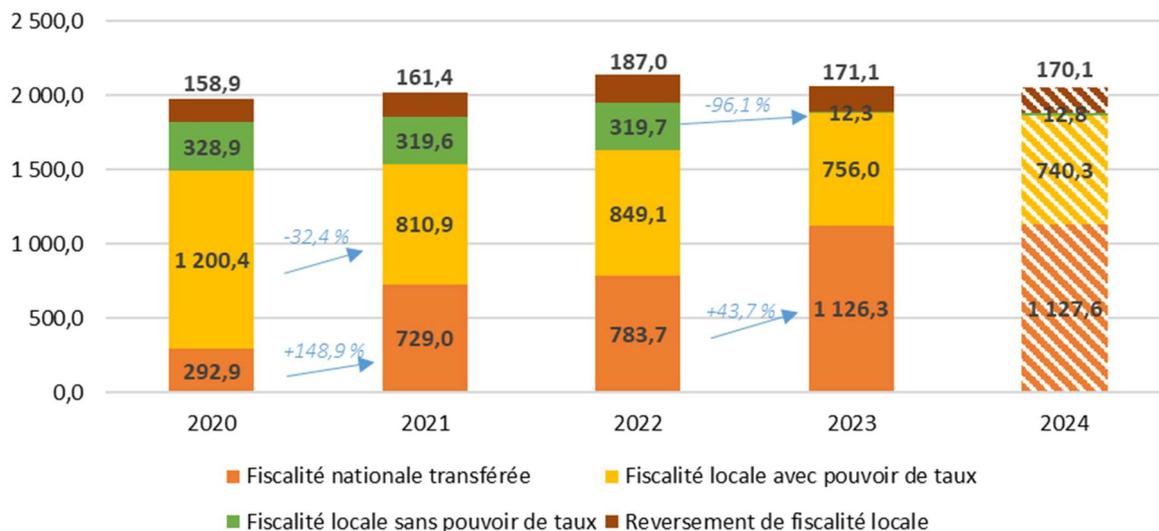
Les recettes fiscales pourraient atteindre 2 051 millions d'euros en 2024 comprenant :

- 247 millions d'euros au titre de la cotisation foncière des entreprises ;

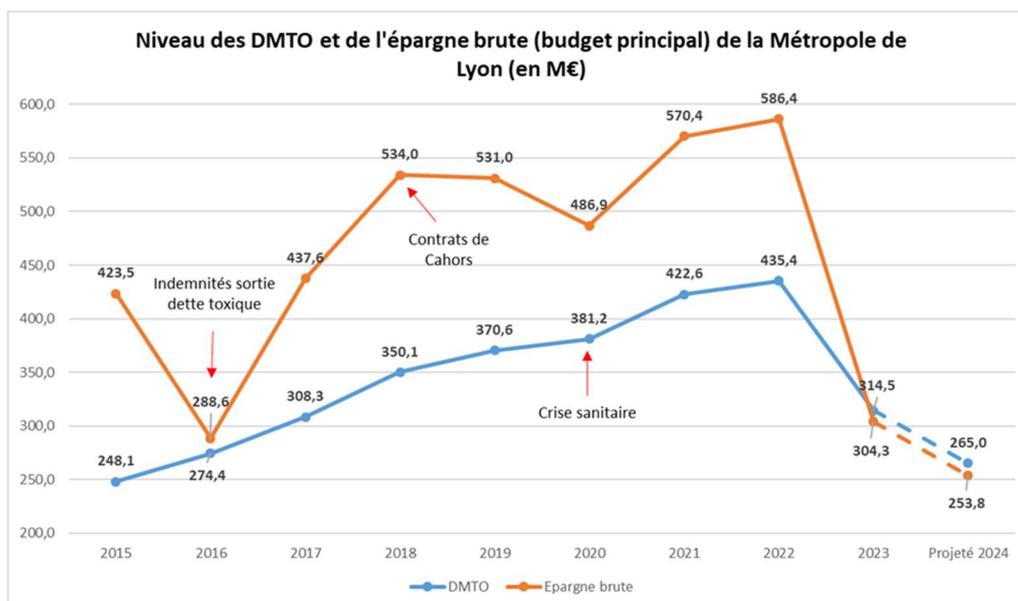
² Retraitées des doubles comptes

- 140,5 millions d'euros au titre de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et assimilées inscrits au budget annexe prévention et gestion des déchets ménagers et assimilés ;
- 22 millions d'euros relatifs au reversement d'une quote-part du versement mobilité par SYTRAL Mobilités ;
- 6 millions d'euros au titre du produit de la taxe GEMAPI instaurée au 1er janvier.

Evolution des recettes fiscales (en M€)



Concernant les droits de mutation à titre onéreux, le produit attendu pour 2024 devrait être de l'ordre de 265 millions d'euros (- 15,7 %) constatant une nouvelle perte de recettes de près de 50 millions par rapport à 2023. La tendance devrait néanmoins s'inverser en 2025 avec une perception estimée à près de 280 millions d'euros au regard des réalisations 2024 et du consensus de croissance attendue pour 2025.



En matière de fiscalité nationale transférée, le reversement des fractions du produit de la TVA collectée au niveau national, affectées à la Métropole est évalué à 815 millions d'euros (stable par rapport à 2023 au regard de la régularisation de début d'année). À date, au vu des dispositions du PLF 2025 censuré, la Métropole ne bénéficierait pas du dynamisme de la TVA nationale collectée.

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

Les dotations de l'État s'annoncent relativement stables sur 2024 du fait de l'abondement de la DGF par l'État dans la loi de finances 2024. L'exercice 2025 devrait être marqué par une ponction importante sur les dotations aux collectivités (notamment la dotation de compensation des EPCI et la DCRTP), conduisant à une réduction des recettes de la Métropole pour environ 11 millions d'euros.

- **La politique tarifaire**

Hormis ces principaux postes budgétaires, la Métropole perçoit aussi les recettes issues de l'exploitation des services publics qu'elle assume.

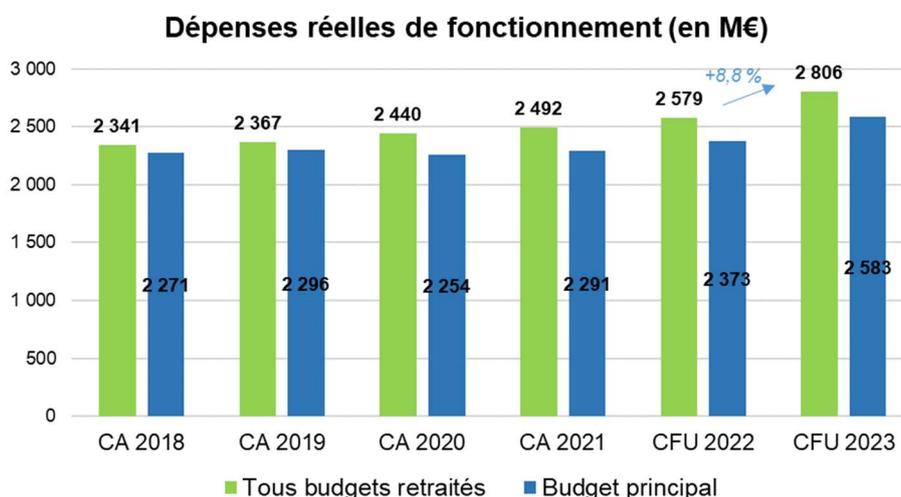
Dans ce cadre, il est à noter que la politique tarifaire de la Métropole a fait l'objet, comme chaque année, d'une délibération globale au Conseil métropolitain de décembre.

Dans un contexte inflationniste, la Métropole de Lyon doit veiller à ne pas contribuer elle-même à la propagation de la hausse des prix. Ainsi, pour les tarifs fixés annuellement, le taux d'évolution est plafonné en 2025 à 2 % aussi souvent que possible pour préserver le pouvoir d'achat des usagers.

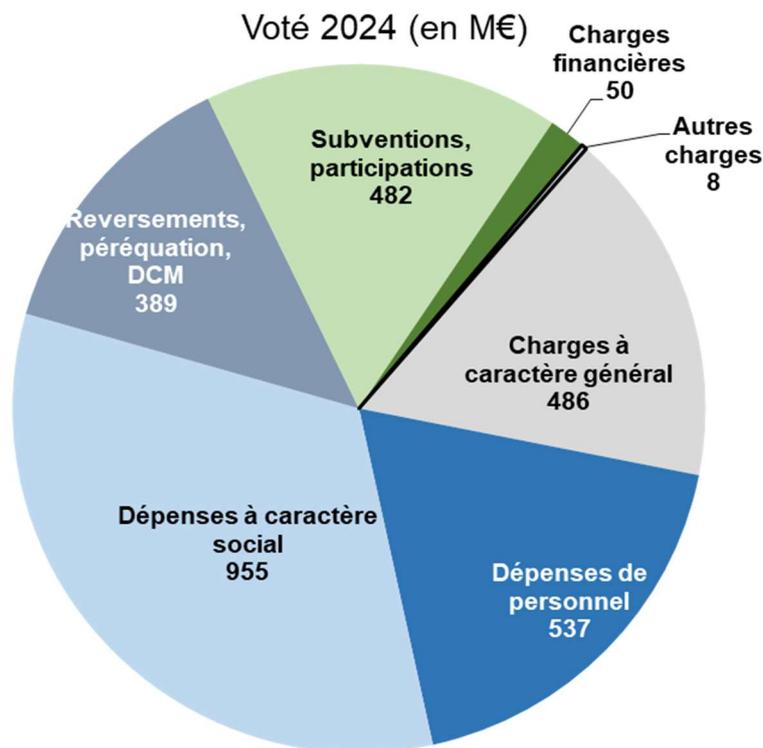
Le taux de base de la redevance d'assainissement est prévu sans augmentation pour 2025.

2. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement s'établissent à 2 806 millions d'euros en 2023. 2 906 millions d'euros ont été votés en 2024 sur l'ensemble des budgets de la Métropole, dont 2 661 millions pour le seul budget principal.



Les dépenses de fonctionnement 2024 se répartissent comme suit :



a. Les dépenses à caractère social

Les dépenses à caractère social constituent, en fonctionnement, le premier poste budgétaire de la Métropole de Lyon (33 %).

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

Au vu des réalisations constatées sur le 1er semestre, l'allocation RSA devrait atteindre 273 millions d'euros en 2024 (264 millions d'euros en 2023) en raison de la revalorisation nationale exceptionnelle de 4,6 %.

Concernant l'allocation personnalisée d'autonomie et la prestation de compensation du handicap, elles pourraient atteindre respectivement 126 millions d'euros et 73 millions d'euros (124 millions d'euros et 71 millions en 2023).

La Métropole de Lyon s'est portée candidate à l'expérimentation de quatre ans au 1er janvier 2025 de la fusion des sections soins et dépendance au profit de l'agence régionale de santé (ARS), telle qu'actée dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024. Dans ce cadre, les dépenses d'APA en établissement pour les résidents relevant de la Métropole et accueillis sur son territoire seront, à terme, à la charge de l'ARS en contrepartie d'un transfert de recettes à l'État en compensation.

Enfin, les frais de séjour devraient accuser une hausse importante avec un atterrissage estimé à 417 millions d'euros (contre 403 millions d'euros en 2023) en lien avec la croissance des besoins sociaux, notamment sur les politiques en faveur des personnes en situation de handicap et de la protection de l'enfance, et un changement de modalités de versement de certains dispositifs en cours d'année conduisant à un effet de surcoût sur 2024.

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

• **Évolution des effectifs et de la masse salariale**

L'évolution des dépenses de personnel pour l'année 2025 sera fortement conditionnée par les mesures nationales issues de la prochaine loi de finances (hausse inédite des cotisations patronales notamment) et de la mise en œuvre opérationnelle de l'agenda social, visant une harmonisation du régime indemnitaire des agents.

Au 31 décembre 2023, les effectifs en activité s'élevaient à 9 913 agents (fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière, permanents et non permanents), soit une évolution approchant les 2,4 % par rapport à 2022 (données issues du rapport social unique). Cette évolution est notamment la conséquence de la baisse du taux de vacance due la réussite de la politique d'attractivité de notre collectivité.

Ces effectifs étaient affectés sur 8 789 emplois permanents et 1 124 emplois non permanents. Dans le détail, l'effectif permanent totalise 28,11 % de catégorie A, 16,40 % de catégorie B et 55,49 % de catégorie C. La filière technique reste historiquement prépondérante avec plus de 54 % des effectifs, suivie par les filières administrative (28 %) et médico-sociale (17 %). Ces ratios restent relativement stables au fil des exercices.

La parité est atteinte avec un taux de féminisation de 50,32 % au 31 décembre 2023. Néanmoins, des écarts restent prégnants au sein de certaines filières (91 % de femmes dans la filière médico-sociale, 79 % d'hommes dans la filière technique). Les différents chantiers portés dans le cadre de l'agenda social pluriannuel traduisent une volonté forte de réduire les inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes.

Hors eau potable (création de la Régie Eau publique du Grand Lyon), les charges de personnel qui étaient de 477,6 millions d'euros en 2022 ont progressé de 5,6 % pour atteindre 504,4 millions d'euros en 2023 tous budgets confondus, représentant 18 % des dépenses de fonctionnement de la collectivité (contre 18,9 % en 2022).

Cette évolution est principalement le reflet d'une part de l'augmentation des effectifs payés (+ 105 ETP annualisés en un an) et de la progression du coût moyen par ETP notamment due à l'augmentation du point d'indice (+ 3.69 % par rapport à 2022).

Au-delà de ces éléments, les informations détaillées relatives aux dépenses de personnel, notamment les éléments sur les rémunérations (traitements et régimes indemnitaires), le volume des nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires, comme celles sur le temps de travail et l'absentéisme sont détaillées dans le Rapport Social Unique 2023, dont les principaux éléments statistiques sont présentés en annexe. Le comité social territorial (CST) réuni le 4 juillet 2024 pour examiner le Rapport Social Unique 2023 a rendu un avis favorable.

Pour 2024, les dépenses de masse salariale resteront dynamiques, principalement sous l'effet d'une diminution significative des taux de vacance relevés au sein des services.

Les inscriptions relatives aux dépenses de personnel pour le budget 2025 devront tenir compte des crédits nécessaires au financement des mesures annoncées dans le cadre des débats avortés du PLFSS 2025 à savoir :

- Le relèvement de 3 points du taux de cotisation des employeurs territoriaux et hospitaliers à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) à compter du 1^{er} janvier 2025 ;
- La fin de la compensation de la hausse de 1 point de ce même taux en date du 1^{er} janvier 2024.

Ces deux seules mesures sont susceptibles de contribuer déjà pour 1,67 % dans l'évolution des dépenses de personnel par rapport au budget 2024, obligeant la collectivité à prêter une attention toute particulière aux autres paramètres de variation de la masse salariale.

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

Pour autant et afin de ne pas pénaliser les agents de la Métropole, la mise en œuvre de l'agenda social tel que décliné dans le protocole d'accord signé par les représentants du personnel en juin 2024 sera poursuivie.

En effet, les discussions engagées dès 2023 avec les représentants du personnel ont permis d'aboutir à un protocole d'accord achevant la construction métropolitaine, en travaillant sur les iniquités de rémunération induites par la création de la Métropole et répondant au triple objectif d'harmonisation de la rémunération au sein des effectifs, de meilleure équité Femmes Hommes et de reconnaissance des expertises et sujétions des métiers de la collectivité conformément aux orientations présentées en 2023.

Au titre de l'année 2025, les mesures suivantes sont ainsi prévues :

- le versement du deuxième tiers du RIF complément ainsi que les effets reports des mesures mises en œuvre à partir du deuxième semestre 2024 ;
- le versement RIF métiers spécifiques.

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

- La poursuite du travail engagé sur les environnements physiques et numériques, dans le cadre du référentiel « travailler autrement », avec un premier démonstrateur sur le 1er niveau de l'Hôtel de Métropole ;
- Suite à l'expérimentation de la semaine de 4 jours en 2024, un déploiement plus large est réalisé depuis septembre 2024, avec un second palier en janvier 2025 ;
- La continuité du programme de promotion de l'activité physique et de bien-être (PEPS) qui trouve son public, en central, comme sur les territoires (+ de 1 500 agents inscrits) ;
- La troisième convention triennale (2024/2026) avec le FIPHFP pour l'emploi des personnes en situation de Handicap, avec des efforts particuliers en 2025 sur les sensibilisations tous agents/managers et sur l'accessibilité numérique ;
- Après le premier volet « emploi » en 2023/2024 du plan de lutte contre les discriminations, le volet « logement » sera travaillé en 2025 ;
- L'évolution de la commission des aides exceptionnelles qui a permis d'internaliser en 2024 les mesures sociales d'urgence à destination des agents en difficulté, (prêts, secours) ;
- Une sensibilisation accrue sur la politique des aidants, en lien avec Métropole aidante (aide au répit) et la Journée des aidants d'octobre 2025 ;
- Le lancement de la consultation pour la future convention de participation sur la Prévoyance, qui devra obligatoirement prendre effet au 1er janvier 2026 ;
- Le plan d'actions Égalité Femmes / Hommes (2024/2026) sera présenté début 2025. Il est dans la continuité du plan précédent, en augmentant notamment le volet interne (Index à améliorer sur les parcours et les évolutions de carrière des femmes) ;
- La continuation de l'expérimentation sur les autorisations spéciales d'absence pour congé menstruel et arrêt naturel de grossesse. Dispositif qui est évalué en permanence ;
- La mise en place d'une allocation sociale d'accompagnement à la transition de vie active suite au Conseil de décembre 2024 ;
- La poursuite de l'accompagnement des managers avec la mise à jour du référentiel managérial et la poursuite du déploiement de formation innovantes ;

- La poursuite d'une politique de formation professionnelle permettant aux agents d'intégrer les nouveaux enjeux dans leurs pratiques professionnelles mais également dans l'accompagnement de leurs projets professionnels.

3. Les grands équilibres financiers

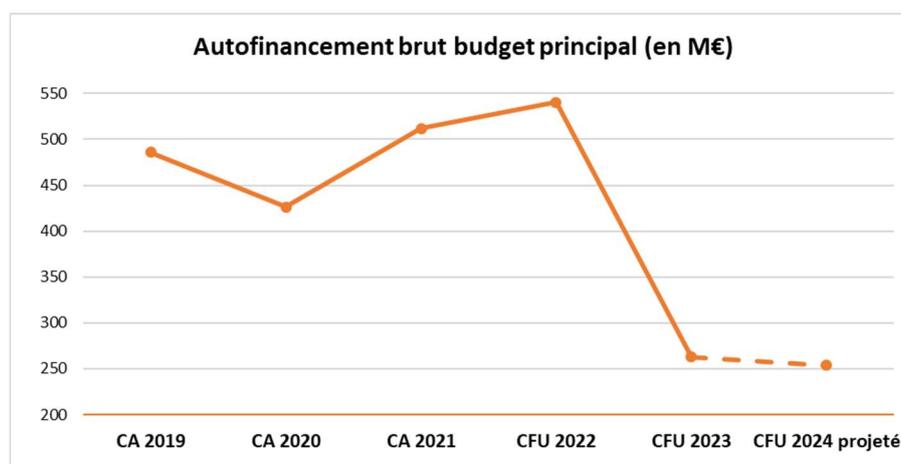
Le pilotage budgétaire de la collectivité se fonde sur les grands équilibres qui servent de colonne vertébrale à son suivi financier.

À titre d'illustration, le tableau ci-après retrace l'évolution de l'autofinancement brut du budget principal de la Métropole.

| en M€ | CA 2019 | CA 2020 | CA 2021 | CFU 22 | CFU 23 | Projection CFU 24 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------|
| Autofinancement brut | 486,0 | 426,2 | 511,7 | 540,2 | 262,7 | 253,8 |
| Cessions | 39,5 | 35,2 | 35,8 | 42,3 | 6,2 | 46,5 |
| <i>Autofinancement brut hors dette et hors cessions</i> | <i>447,5</i> | <i>391,1</i> | <i>476,2</i> | <i>498,0</i> | <i>259,3</i> | <i>207,2</i> |

Au regard de la forte diminution des produits de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en 2023 et 2024, la dégradation de l'épargne brute sur ce dernier exercice devrait être moins importante que prévue, en raison de plusieurs facteurs :

- une reprise constatée de l'activité économique au niveau du produit des DMTO qui repart à la hausse en fin d'année et à celui des déclarations d'intention d'aliéner également en augmentation ;
- un pilotage maîtrisé des dépenses réelles de fonctionnement à un niveau proche de celui constaté au CFU 2023.



Ces conditions d'équilibre risquent d'être sérieusement mises à mal par les dispositions du futur PLF 2025 : l'effort demandé par l'État au titre de la contribution des collectivités au redressement des comptes publics, notamment avec l'instauration d'un fonds de réserve,

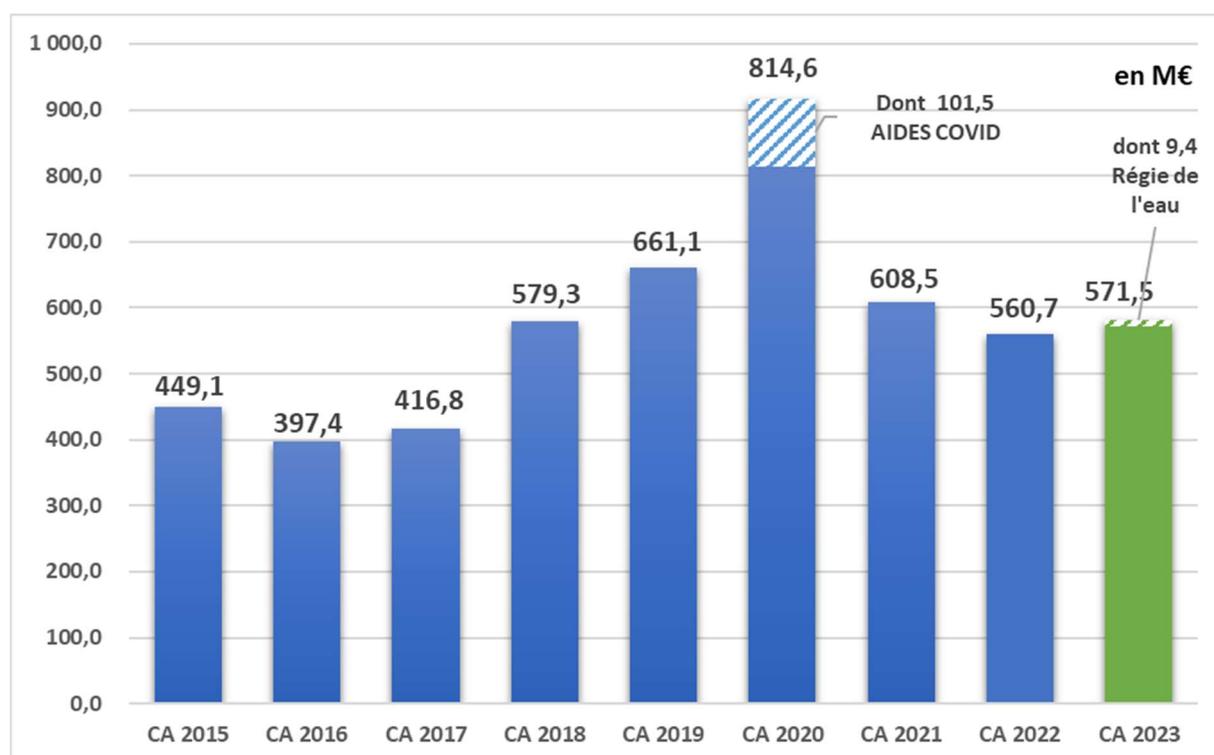
risque de contraindre la Métropole à mettre en tension ses dépenses de fonctionnement et donc requestionner les différents niveaux de services rendus sur son territoire.

B. La programmation pluriannuelle d'investissement

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

Le graphique ci-après retrace l'évolution de la réalisation des crédits de paiement du périmètre opérationnel de l'ensemble des budgets depuis 2015, intégrant le CFU 2023 complété des investissements réalisés par la Régie publique Eau du Grand Lyon.

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



Les crédits de paiement 2024 devraient sensiblement dépasser 600 millions d'euros à l'issue de l'exercice et confirmer les perspectives de réalisation de la PPI votée à hauteur de 3,6 milliards d'euros pour le mandat. La nouvelle annexe réglementaire au CFU, visant à retracer les réalisations en faveur de la transition écologique, permettra de quantifier l'impact de la politique d'investissement de la collectivité en la matière, par une première mise en œuvre de la méthode analytique retenue et promue par la Métropole de Lyon dans le cadre de la budgétisation de la transition écologique.

Pour 2025, un volume conséquent d'autorisations de programme, proche de 900 millions d'euros devrait être ouvert, dont 250 M€ environ seront affectés au financement des travaux de réhabilitation des unités de traitement et de valorisation énergétique, notamment Lyon Sud,

rendus nécessaires du fait de l'évolution des caractéristiques des déchets, de la réglementation environnementale et de la vétusté de l'équipement.

Les crédits de paiement 2025 atteindraient quant-à-eux près de 700 millions d'euros.

Ce niveau d'investissement illustre le maintien des ambitions d'accompagnement du développement du territoire métropolitain et de ses habitants alors que les collectivités territoriales font face aux incertitudes des mesures de la prochaine loi de finances qui, quelles qu'elles soient, solliciteront une contribution des collectivités à la diminution du déficit public.

Ce programme volontariste est rendu possible grâce aux efforts de maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement. Ces efforts garantissent le maintien de marges de manœuvre en 2025 pour concourir à la décarbonation des déplacements avec notamment la poursuite de l'extension du réseau des voies lyonnaises, le projet d'apaisement de la presqu'île à Lyon et le renforcement des offres de transport public en particulier des lignes de tramway T6, T9 et T10 et d'une ligne de bus à haut niveau de services.

Le budget 2025 maintiendra un niveau significatif d'investissement en faveur de l'action foncière, nécessaire support des politiques publiques en matière de logement abordable et d'aménagement, mais également en accompagnement des projets des communes et partenaires, via le dispositif des acquisitions pour compte de tiers.

Il confortera les actions engagées pour l'aménagement du territoire comme les requalifications du boulevard Yves Farge à Vénissieux, de la route de Paris à Charbonnières-les-Bains, de l'avenue des Frères Lumière à Lyon 8, ainsi que la poursuite des investissements pour les zones d'aménagement concertées Part-Dieu, Gratte-Ciel, Vallon Saint-Genis-Laval et la Saulaie, ainsi que les différents projets contractualisés avec l'ANRU et le soutien aux grands événements culturels avec la requalification du site les Grandes Locos à La Mulatière. Des engagements pluriannuels seront pris en matière de sécurisation des ouvrages d'art.

Il affirmera la poursuite des chantiers en faveur de l'environnement avec la modernisation des stations d'épuration du territoire (notamment à Meyzieu, Saint Fons et Lissieu) et le projet de méthanisation sur la station de Pierre Bénite.

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

Enfin il poursuivra la politique en matière d'éducation à la fois avec le programme de rénovation énergétique des collèges et la construction d'établissements nouveaux (comme le collège Katia Krafft à Vénissieux, ou le collège Marie Marvingt à Albigny) et avec le soutien au monde universitaire via notamment le logement social étudiant et le schéma de développement universitaire 2021-2026.

Une recherche active de financements auprès de nos partenaires sera conduite pour soutenir les projets d'investissement de la Métropole, en particulier dans le cadre du dispositif fonds verts. Pour mémoire, les recettes opérationnelles ont atteint 83,6 millions d'euros en 2023 tous budgets.

Le stock d'autorisations de programme (AP) déjà individualisées et restant à exécuter s'élevait à 1 831 millions d'euros au 1^{er} janvier 2024 (hors budget annexe des eaux). Le montant des AP de l'exercice 2025 s'inscrira dans une logique de maîtrise de ce stock tout en poursuivant la mise en œuvre des projets d'investissement de la Métropole.

C. La dette

1. Présentation de la structure de la dette de la Métropole au 1^{er} janvier 2025

À la date de rédaction de ce document, l'endettement long terme, tous budgets consolidés de la Métropole de Lyon au 1^{er} janvier 2025 devrait être compris entre 1 800 millions d'euros et 1 900 millions d'euros. L'encours de dette du budget principal devrait être compris entre 1 600 millions d'euros et 1 700 millions d'euros.

- La répartition de la dette

Toujours au 1^{er} janvier 2025, la répartition de la dette de long terme, tous budgets consolidés, devrait faire ressortir une part taux fixe de 69 % et une part indexée (Variable, Livret A, Inflation) de 31 %.

La répartition du budget principal serait légèrement inférieure en proportion avec 66 % à taux fixe et 34 % à taux variable.

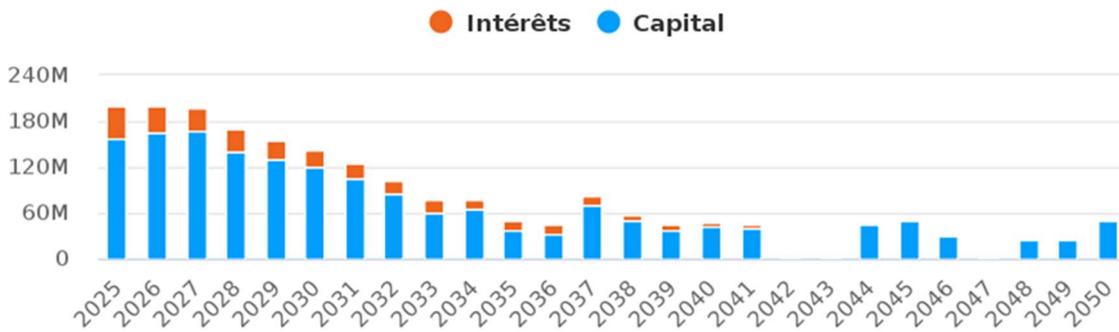
Le cycle de baisse des taux par la Banque Centrale Européenne est une opportunité pour la collectivité.

- La classification de la dette en termes de risques

Au 1^{er} janvier 2025, selon la classification Gissler, destinée à favoriser une meilleure compréhension des produits proposés aux collectivités et à en mesurer le risque, 100 % des emprunts seront classés en niveau A1 (99,3 % de l'encours) ou A2 (0,7 %). Selon cette classification, la dette métropolitaine ne présente donc aucun risque.

- Le profil d'amortissement de la dette

Flux de remboursement de la dette



L'amortissement du profil de la dette est progressif et régulier sur les prochaines années. La mise en place du financement obligataire depuis 2020 n'est pas une contrainte dans l'aménagement du profil de dette. La bonne gestion des différentes sources de financement pourra permettre à la collectivité d'adapter ses remboursements en fonction des cycles budgétaires.

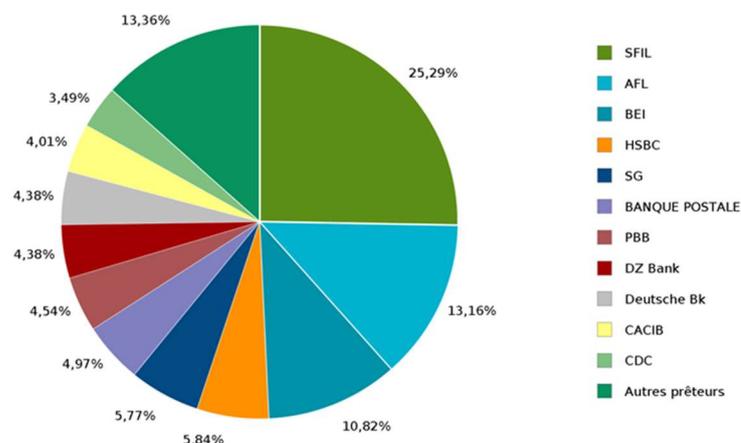
- Les caractéristiques de la dette
 - Le taux moyen

Au 1^{er} janvier 2025, le taux moyen de la dette est estimé à 2,50 % pour tous les budgets (2,47 % pour le budget principal). Le taux moyen s'inscrit en légère baisse par rapport à l'année dernière, du fait de l'enclenchement en 2024 de la diminution des taux dans le cadre du réajustement de la politique monétaire de la Banque Centrale Européenne.

- La durée de vie résiduelle

Dans ce cadre, au 1^{er} janvier 2025, la durée résiduelle moyenne de la dette est estimée à 11 ans et 7 mois pour l'ensemble des budgets de la collectivité (11 ans et 9 mois pour le budget principal). Cet indicateur devrait être stable pour l'année à venir.

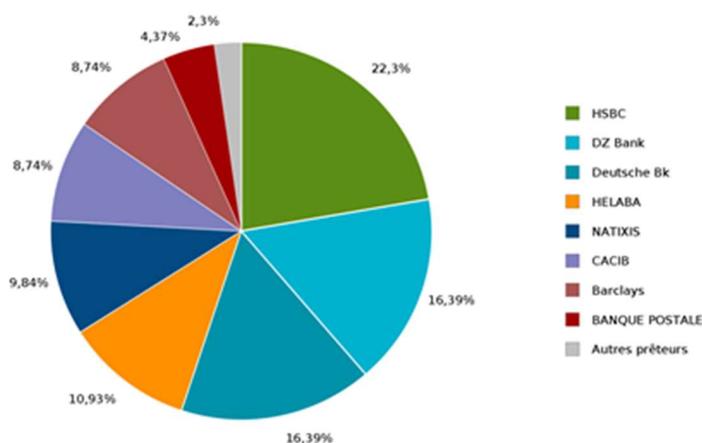
- La répartition par prêteur



La répartition par prêteur de la dette de la Métropole de Lyon met en évidence une grande diversité de partenaires financiers. C'est une garantie d'indépendance très forte en cas de retrait d'un opérateur du marché du financement des collectivités territoriales.

Le financement obligataire est en constante augmentation avec 26 % de l'encours total de la dette, une variété d'investisseurs (français et européens) et un taux moyen en dessous du taux global, à 1,75 % d'où l'intérêt de la recherche de financement direct par le biais de l'obligataire.

- La répartition par prêteur des émissions obligataires :



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

- Les opérations réalisées en 2024

Par délibération en date du 11 décembre 2023, la Métropole a précisé sa stratégie de gestion active pour 2024.

L'année 2024 a été marquée par une continuité de la hausse des taux d'intérêt malgré une très légère baisse sur le dernier trimestre suite aux réajustements de la politique monétaire de la Banque Centrale Européenne. Il n'y a pas eu d'opportunités de remboursements ou de réaménagement de l'encours de la dette.

La collectivité examine tout au long de l'année, les opportunités présentes auprès des banques ainsi que sur les marchés financiers afin de répondre au besoin de financement. Toutefois, comme convenu dans les orientations annuelles fixées par la délibération de gestion active de la dette, l'accent a été mis comme habituellement sur la recherche de financement à taux préférentiel, afin d'optimiser les frais financiers à payer sur le mandat.

Pour 2025, l'objectif reste de poursuivre la diversification de la base investisseurs et l'optimisation des coûts de financement, avec une recherche de financements en lien avec les attentes des investisseurs notamment sur la question de la transition écologique et sociale.

La diversification du nombre de prêteurs permettra à la collectivité de faire face aux aléas de l'environnement économique et financier.

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

Pour rappel en 2024, la Métropole a contracté 54,5 millions d'euros de financements fléchés favorables à l'environnement et à la justice sociale.

- La notation de la Métropole de Lyon

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

Suite à la dégradation de la perspective de la France par Fitch en octobre, la notation de la Métropole de Lyon est impactée à la baisse. Depuis, la collectivité est notée AA perspective négative car sa note finale est plafonnée à celle de l'État souverain. Néanmoins, la note intrinsèque de la Métropole de Lyon est meilleure que celle de l'État, à savoir AA. La notation financière est un prérequis pour que la Métropole puisse accéder directement aux marchés financiers. Elle permet le financement à court, moyen et long terme.

- Le financement moyen et long terme (programme obligataire)

Lancé 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. Cette source de financement permet de sécuriser, diversifier et optimiser les emprunts. Lorsqu'une campagne de financement est lancée, la collectivité interroge toujours l'optimalité de cette source de financement par rapport aux financements bancaires.

Depuis 2022, la Métropole de Lyon bénéficie d'un document cadre pour des prochaines émissions durables (vertes et/ou sociales). Quelques émissions ont déjà été faites dans ce cadre en 2024.

- Le financement court terme

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

Ce programme est utilisé exceptionnellement lors des épisodes de tension sur la situation de trésorerie de la collectivité.

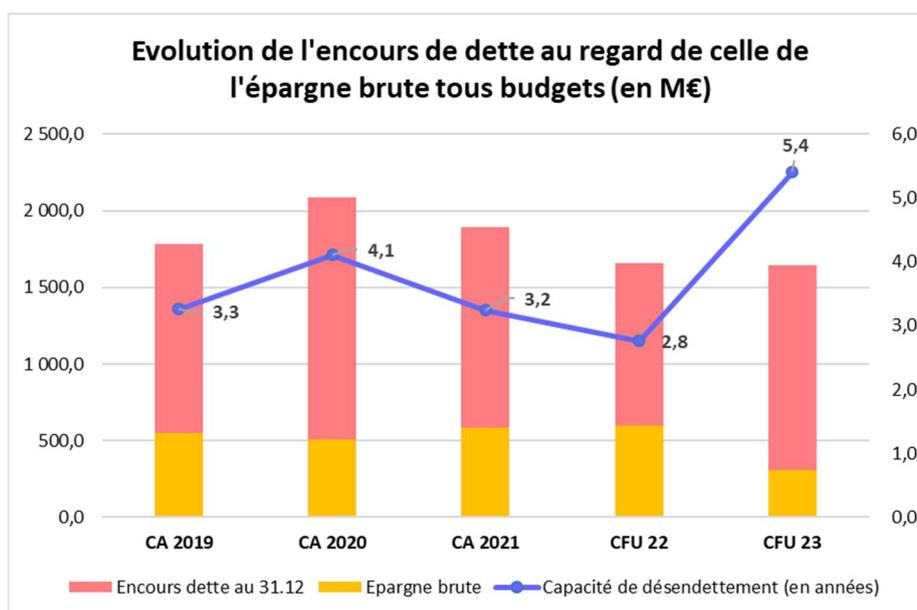
- Des instruments de couverture des risques de taux

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.

3. L'encours de dette au regard du niveau d'épargne

La collectivité dispose des instruments de financements nécessaires à la poursuite d'une programmation pluriannuelle des investissements ambitieuse et soutenue.

L'évolution de l'encours de la dette de la Métropole de Lyon, combinée à son niveau d'épargne brute, reflète une gestion financière équilibrée entre les investissements nécessaires au développement du territoire et la maîtrise de l'endettement. Les années 2019-2023 montrent une capacité de résilience face aux crises, notamment la crise sanitaire, tout en préservant une situation financière saine grâce à une gestion rigoureuse des recettes et des dépenses.



La hausse de l'encours de dette et du niveau d'épargne en 2020 est justifiée par la crise économique et sanitaire rencontrée durant l'année. Suite à cela, l'épargne brute a bien rebondi grâce notamment à un dynamisme des recettes fiscales, ce qui a permis de minorer le ratio dette/épargne brute et d'améliorer sensiblement la situation financière de la collectivité entre 2020 et 2022. Cependant, du fait de la forte baisse du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), l'épargne brute a considérablement chuté en 2023, ayant pour conséquence

de dégrader la capacité de désendettement alors même que l'encours de dette restait stable, sensiblement inférieur à son niveau de 2020.

La poursuite de la baisse des DMTO en 2024 aura une nouvelle fois un impact négatif sur l'autofinancement, alors même que le recours à l'emprunt devrait être plus important du fait de la dynamique de la dépense d'investissement, qui croît avec les dernières années du mandat.

Le ratio de désendettement devrait donc connaître une nouvelle progression, tout en restant sensiblement inférieur au plafond prudentiel de 9 à 11 ans énoncé par l'État pour les départements et la Métropole de Lyon.

Pour accompagner cette évolution, la durée moyenne de la dette doit être progressivement allongée, 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.

IV. ANNEXE – Données du rapport social unique 2023

RSU 2023

MÉTROPOLITAIN
GRAND LYON

NA

9 913 agents
en activité
au 31/12/2023

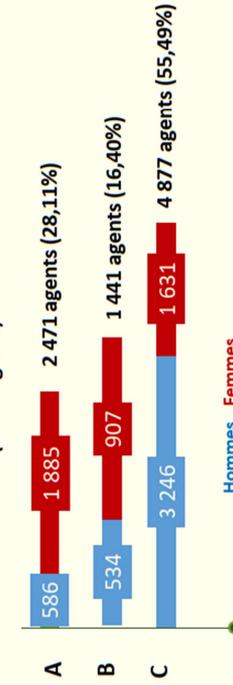
- ... **8 789 agents permanents** (88,66%)
- + 1,61% /2022 et + 4,13% /2019
- 346 agents FPH (3,94%)
- Taux de féminisation = 50,32%
- 1 093 contractuels (12,44%) dont 64,23% de femmes
- ... **1 124 agents non permanents** (11,34%)

Emplois d'insertion :

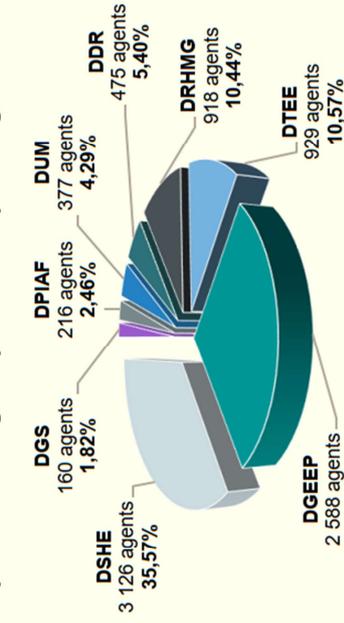
149 contrats aidés au 31/12/2023 (+12%/2022) → **42% de sorties positives** (33% en 2022) dont 6 mises en stage et 13 CDD à la Métropole de Lyon
141 apprentis (+22%), **713 stagiaires école** (+13%), **349 saisonniers** (+23%), 21 jeunes en service civique et 3 doctorants

- un temps partiel qui concerne **10,5%** des agents, en recul d'un point/2022, essentiellement féminin (90%)
- **4 029 télétravailleurs** contre 3 583 en 2022 (+12%)
- **297 expérimentateurs** de la semaine de 4 jours

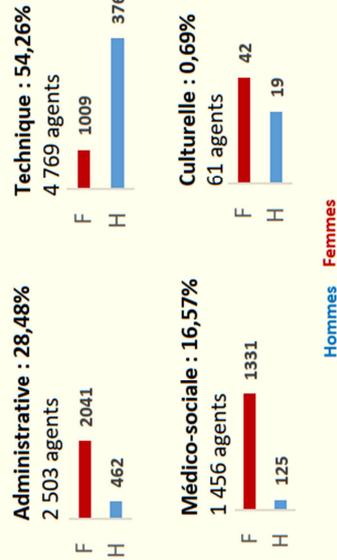
Répartition des agents permanents par catégorie et par sexe (8 789 agents)



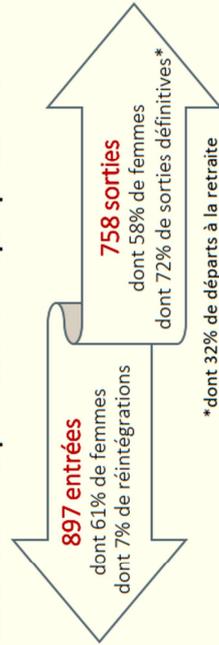
Répartition des agents permanents par délégation



Répartition des agents permanents par filière et par sexe (8 789 agents)



Mouvements du personnel sur emploi permanent



Taux de recrutement par voie de mobilité interne :
52,2% (59% en 2022)
cat. A = 49%, cat. B = 47,9%, cat. C = 58,7%

Taux de vacance = 9,39% contre 10,38% en 2022

Carrière

RSU 2023

Avancements de grade **487**
469 en 2022

Promotions internes **32**
39 en 2022

Avancements d'échelon **3 745**
5 124 en 2022



11 CST
6 formations spécialisées
7 CAP
2 CCP

4 560 journées de grève
dont 99,74% à mot d'ordre
national (réforme des retraites)

Dialogue social

51% des stagiairisations ont concerné des agents en contrat dans la collectivité (56% en 2022)

Absentéisme **Taux global : 10,30%** (10,37% en 2022)
Femmes : 9,66% - Hommes : 10,27%
dont...
51,5% = maladie ordinaire (-3,6 points / 2022)
22,3% = accidents de travail, maladies professionnelles (+1,2 point)
18,1% = congé longue maladie/longue durée (+2,8 points)

557 accidents de travail recensés dont 61% avec arrêt de travail :

- ▶ **422 accidents de service** avec comme 1^{ère} cause les déplacements de plain pied
- ▶ **135 accidents de trajet** avec comme mode de déplacement le plus accidentogène les déplacements de plain pied

Développement des compétences

6 911 agents formés (71%)
Soit + 10 points / 2022
→ 72% de femmes
→ 70% d'hommes

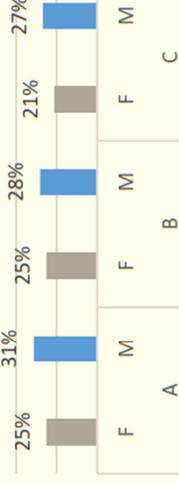
Durée moyenne de formation par agent :
3,92 jours
3,84 en 2022

Égalité professionnelle F/H

Écart rémunérations nettes femmes/hommes

Catégorie A : **-11,9%**
Catégorie B : **-4,9%**
Catégorie C : **-14,7%**

Part des primes et indemnités dans la rémunération brute



Handicap

| Dispositif | 2023 |
|--|---------------|
| Nombre de bénéficiaires déclarés rémunérés au 31 décembre 2023 | 793 |
| Dont proportion de femmes | 52,96% |
| Taux d'emploi légal | 8,83% |

→ **22 recrutements réalisés en 2023** dont 16 pérennes

Maintien dans l'emploi

▶ **1 856 préconisations d'aménagements de poste**
=> aménagement du temps de travail pour 34% d'entre eux

▶ **68 agents repositionnés :**

- 23 changements d'affectation
- 49 retours à l'emploi

▶ **33% de repositionnements inter-délégations**
contre 24% en 2022, soit + 9 points

Interventions médico-sociales

3 413 agents vus au moins une fois par les médecins
848 agents suivis par les assistantes sociales
202 agents pris en charge individuellement par les psychologues et **93 interventions collectives** conduites

Protection fonctionnelle

255 demandes de protection fonctionnelle
déposées par **230 agents** dont **71% de femmes**
=> **33%** pour menaces, **30%** pour agressions verbales, insultes