



Orientations budgétaires pour 2023

Un budget à la hauteur des enjeux

Conseil Métropolitain du 12 décembre 2022

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

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

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

Dans cette perspective, le présent rapport relatif aux orientations budgétaires pour l'exercice 2023 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 et de décrire la situation et la stratégie financière de la collectivité.

Table des matières

I - Face aux crises, un budget mobilisé pour une résilience accrue du territoire et de sa population.....	3
A. Un changement radical qui s'impose désormais comme une évidence.....	3
B. Une mobilisation internationale contrariée par un contexte géopolitique particulièrement menaçant.	5
C. La France, entre retards, impréparation et obstinations déphasées	6
D. Une métropole lucide, qui a pris la pleine mesure du changement de paradigme à l'œuvre.....	8
E. Un budget 2023 à la mesure des enjeux.....	10
II - Les éléments de contexte économique.....	14
A. La conjoncture à l'automne 2022	14
B. Le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) 2023-2027 et le projet de loi de finances 2023.....	18
III - La situation et la stratégie financière de la Métropole de Lyon	20
A. La section de fonctionnement.....	20
B. La programmation pluriannuelle d'investissement	28
C. La dette.....	30
ANNEXE – Données du rapport social unique.....	35

I - Face aux crises, un budget mobilisé pour une résilience accrue du territoire et de sa population

Nous y sommes.

Il n'y a plus de doute possible, le constat est désormais sans appel.

Comme une évidence, la nécessité d'un changement radical de paradigme s'impose à tous désormais. Et ce changement conduit nécessairement à revoir, en un temps record, l'ensemble de nos anciens modèles de croissance et de développement.

La une du journal Le Monde datée du 5 novembre en témoigne ainsi à sa façon, en titrant :
« *Climat : la COP27, sommet de l'urgence absolue* ».

A. Un changement radical qui s'impose désormais comme une évidence.

La récente publication du 6ème rapport d'évaluation du GIEC, le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, a en effet souligné la nécessité d'une réponse globale immédiate afin de contenir, d'ici la fin du siècle, le réchauffement climatique au-dessous des 2°C, au plus proche possible des 1,5°C. Si le rapport démontre que des solutions existent pour réduire significativement d'ici 2030 les émissions de gaz à effet de serre, en agissant dans tous les secteurs émetteurs et en modifiant les modes de consommation et les comportements, il souligne que les années à venir seront cruciales.

En particulier, les flux financiers devront être massivement réorientés vers les investissements bas-carbone, et plus prioritairement consacrés aux mesures d'adaptation.

Deux institutions internationales, le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), dans son bilan annuel de l'action climatique, et l'Agence des Nations Unies pour le Climat, dans sa synthèse des engagements des pays signataires de l'accord de Paris, ont encore réitéré dernièrement leurs constats alarmants. Les dispositions envisagées à date s'avèrent dramatiquement insuffisantes pour modérer l'élévation de la température du globe, augmentation qui pourrait alors atteindre, à politiques inchangées, près de 3°C à l'horizon 2100.

Ainsi intitulé « *Trop peu, trop lentement, l'échec de l'adaptation climatique met le monde en danger* », le rapport du PNUE insiste sur l'urgence à agir, sur l'insuffisance des financements mobilisés et sur la disqualification des stratégies des petits pas.

De son côté, le secrétaire général des Nations Unies, M. Antonio Guterres, interviewé à la veille de la COP27, souligne que les plans climat, s'ils devaient être appliqués en l'état, ne feraient qu'augmenter les rejets carbonés de 10 % entre 2010 et 2030, alors qu'il faudrait les réduire de 45 % pour espérer maintenir le réchauffement à 1,5 °C à la fin de ce siècle, comme l'ambitionne l'accord de Paris.

« C'est suicidaire. Il faut inverser la tendance, sans quoi nous ne pourrions plus garder un monde viable. La responsabilité en incombe aux pays du G20, responsables de 80 % des émissions ».

Ce constat alarmant se trouve confirmé par les dernières données publiées par l'organisation météorologique mondiale (OMM), selon lesquelles les niveaux de gaz à effet de serre ont atteint de nouveaux records en 2022. Malheureusement, rien n'indique encore un renversement prochain de cette tendance haussière, alors qu'il s'agit là d'un facteur déterminant du changement climatique.

Selon le secrétaire général de l'OMM, M. Petteri Taalas, *« les données scientifiques sont sans équivoque. Si l'on ne réduit pas rapidement les émissions de gaz à effet de serre, et notamment de CO₂, les changements climatiques auront des conséquences irréversibles et toujours plus destructrices pour la vie sur Terre... la période propice à l'action est sur le point de s'achever... ».*

Et chacun sait désormais les impacts désastreux du réchauffement climatique, dont les derniers mois ont donné nombre d'exemples spectaculaires : entre épisodes de canicules ou de sécheresses prolongées, propices à la propagation de méga-feux ; la multiplication de phénomènes météorologiques extrêmes (grêles, tornades, cyclones, inondations), aux capacités dévastatrices impressionnantes ; la fonte des glaciers, l'élévation du niveau de la mer, la raréfaction des ressources en eau potable ; ... avec leurs lots de destructions d'écosystèmes, de cultures et de remises en cause d'équilibres économiques parfois fragiles ... aggravant le sort de populations toujours plus nombreuses.

Pour autant, la mobilisation de la communauté internationale pour répondre à l'urgence climatique est aujourd'hui contrariée par un contexte géopolitique menaçant, témoignant tout à la fois de la résistance mais aussi de l'obsolescence de « l'ancien monde ».

B. Une mobilisation internationale contrariée par un contexte géopolitique particulièrement menaçant.

En effet, le contexte géopolitique semble être revenu, en seulement quelques mois, plusieurs décennies en arrière.

Depuis février 2022 et le début du conflit russo-ukrainien, les 27 États membres de l'Union européenne ont adopté plusieurs paquets de sanctions économiques à l'encontre de la Russie. Ces mesures ont eu pour objectif de l'isoler du système financier international et de faire pression sur ses soutiens politiques et économiques. Elles affectent directement l'économie russe et entravent au long cours la poursuite de son effort de guerre.

Ces mesures ont toutefois remis en cause l'accès de l'Europe aux ressources gazières russes, dont elle était significativement dépendante, induisant une véritable explosion des prix de l'énergie sur les marchés européens.

En faisant de l'alimentation une arme à part entière, le conflit a aussi provoqué une crise mondiale de la sécurité alimentaire, en entraînant des perturbations de la production agricole, des chaînes d'approvisionnement et des échanges commerciaux. Là encore, cela s'est traduit par une envolée des prix mondiaux des denrées alimentaires et des engrais, à des niveaux sans précédent.

L'invasion militaire a enfin généré une grave crise humanitaire. Depuis le début de l'offensive, plusieurs millions d'habitants ont été contraints de quitter leur domicile, pour fuir les combats et les bombardements, ou abandonner des zones dévastées.

L'issue du conflit est des plus incertaines. Son coût financier, matériel et humain est d'ores et déjà catastrophique.

Avec le retour d'une économie de guerre partout dans le monde et le déploiement d'un effort de réarmement d'ores et déjà engagé, l'ensemble des marchés des matières premières, tout comme les circuits d'approvisionnement et de production se trouvent progressivement affectés, suscitant par effet boule de neige de nouvelles tensions.

Comme toujours, les conflits et crises géopolitiques se muent rapidement en crises économiques aiguës, et les pleins effets de celle générée par le conflit russo-ukrainien sont encore à craindre dans les prochains mois. Les prévisions de croissance sont progressivement revues à la baisse. La constitution de stocks de précaution contribue à doper une inflation qui atteint désormais des taux à deux chiffres au sein de l'Union européenne, avec une moyenne de plus de 10% en octobre 2022. La confiance des acteurs économiques se délite peu à peu et les premiers signes de récession se font jour.

Comme toujours, par l'adoption de comportements prédateurs ou par effets d'aubaine, les rentes de situation explosent partout en profitant de la crise et de l'absence de régulation des marchés, alors que les populations fragiles supportent l'essentiel des coûts et perdent un peu plus de leur solvabilité.

Comme toujours, les tensions internationales conduisent à des réflexes protecteurs et des replis sur soi, peu favorables au multilatéralisme et à la coopération internationale, pourtant tellement utiles dans de telles circonstances, comme la crise sanitaire du Covid a pu en témoigner. Non seulement il est désormais extrêmement difficile d'envisager de progresser par de nouveaux accords globaux qui seraient portés au niveau mondial, mais on assiste aussi à une fragmentation paralysante des alliances préexistantes, sous le poids de la préservation par chaque Etat de ses propres intérêts jugés vitaux.

Les maigres résultats obtenus à grand peine lors du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne des 20 et 21 octobre derniers, consacré à la régulation des prix de l'énergie et notamment du gaz, donnent une parfaite illustration des intérêts divergents des acteurs et de la façon dont ils envisagent chacun de gérer à court terme leur dépendance encore bien trop prégnante aux énergies fossiles.

Dans ce contexte préoccupant, la France n'est tout simplement pas prête.

C. La France, entre retards, impréparation et obstinations déphasées

Alors qu'un changement majeur de paradigme se profile, le gouvernement peine en France à modifier ses clés de lecture comme ses priorités.

Comme le soulignait encore dernièrement le Haut Conseil pour le Climat dans son rapport annuel 2022, les impacts du changement climatique s'aggravent aussi en France comme dans chaque région du monde, avec une intensification d'effets chroniques et aigus, et des conséquences humaines, matérielles et financières préoccupantes.

Cependant, la réponse de la France au réchauffement climatique progresse difficilement. Elle reste très insuffisante et les politiques d'adaptation souffrent d'un manque d'objectifs stratégiques, de moyens et de suivi.

La France est ainsi le seul pays européen à ne pas avoir atteint l'objectif qu'elle s'était fixé à l'horizon 2020 en matière de développement des énergies renouvelables, faisant aujourd'hui figure de « mauvaise élève » au sein de l'Union. La part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie n'atteignait en effet que 19% en 2020, contre 23 % en cible.

Cela fragilise non seulement son mix énergétique, mais compromet aussi la capacité du pays à respecter ses engagements climatiques et donc sa crédibilité sur la scène internationale.

L'incapacité de l'Etat à poursuivre et atteindre ses objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre a d'ailleurs été sévèrement condamnée par deux fois en 2021 par les juridictions administratives.

Et on ne peut être qu'inquiet à la lecture du « discours de la méthode » que constitue le nouveau plan « *France Nation Verte* » promu par le gouvernement et rendu public le 21 octobre 2022. Il propose de commencer... par un état des lieux à partager début 2023 avec l'ensemble des parties prenantes ! Avec la cible « ambitieuse » de permettre, « à moyen terme », à chaque ministre d'identifier les sujets prioritaires pour réaliser les objectifs et proposer les actions nécessaires : *« une fois les objectifs connus et collectivement adoptés, il peut y avoir plusieurs chemins pour les atteindre, avec des conséquences diverses, donc des choix de société à faire.... L'ensemble de ces actions doivent être concertées et négociées ... Ces concertations pourront prendre la forme de groupes de travail pilotés par les Ministres ou s'appuyer sur d'autres instances ... par exemple à l'occasion du Conseil National de la Refondation (CNR) thématique Climat et Biodiversité ».*

Au commencement de son second mandat, la majorité présidentielle n'a donc pas encore pensé stratégiquement le sujet ! Et au rythme proposé, le pays n'est pas près de disposer d'une feuille de route opérationnelle pour atteindre le nouvel objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, pourtant relevé de 40% à 55% à l'horizon 2030, aux termes de l'accord intervenu en avril 2021 entre le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne.

En revanche, le gouvernement n'hésite pas une seconde dans le maintien de ses priorités économiques : avec la poursuite obstinée de la réduction de la fiscalité pesant sur les entreprises, dans une lecture compétitive traditionnelle mais datée, réduisant d'autant les moyens dont disposent les pouvoirs publics et donc leur capacité d'action ; avec le refus de toute nouvelle taxation des profits, même lorsque ces derniers résultent de dérèglements de marché et apparaissent aux yeux de tous comme manifestement excessifs ; avec la préoccupation quasi malade de contenir voire réduire la part des transferts sociaux, et en premier lieu l'assurance chômage et les retraites ; avec la volonté de rétablir à l'horizon 2026 des critères de « saine » gestion budgétaire, conçus il y a plus de trente ans dans un souci d'intégration communautaire, mais sans aucune pertinence économique avérée au regard du contexte actuel...

Et pour couronner le tout, la volonté de caper à toute fin les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales, après les avoir privées de l'essentiel de leur autonomie fiscale, ... peut-être en espérant un effet placebo sur les propres finances de l'Etat...

Pour ces décisions, nul besoin d'état des lieux préalable. Inutile d'opérer une quelconque concertation, d'écouter les alertes unanimes des associations d'élus locaux, ni même d'interroger le CNR thématique finances publiques et fiscalité. À peine est-il besoin de considérer les débats parlementaires. En matière budgétaire, l'Etat décide seul. Il décide vite. D'aucuns estimeront qu'il décide bien...

Pour sa part, ayant pleinement pris la mesure du changement de paradigme en cours, la Métropole de Lyon a fait depuis trois ans d'autres choix.

Et le contexte actuel lui en donne grandement raison.

D. Une métropole lucide, qui a pris la pleine mesure du changement de paradigme à l'œuvre.

Depuis trois ans, l'action métropolitaine s'inscrit en profonde rupture avec les orientations antérieures, afin d'intégrer les nouveaux enjeux du changement climatique et les multiples défis à relever pour faire face à la gravité des crises qui se multiplient.

Il s'agit tout d'abord de réorienter massivement et le plus rapidement possible les politiques métropolitaines, afin qu'elles participent le plus positivement possible à la réduction des émissions des gaz à effet de serre. Au regard des contributions des différentes activités humaines à ces émissions, la Métropole assume en effet de multiples politiques publiques à fort effet levier, au premier rang desquelles la politique des transports.

La Métropole doit aussi contribuer, dans une logique globale d'adaptation, à la préservation des ressources naturelles, des écosystèmes, au développement des énergies renouvelables, à l'évolution des modes de production et de consommation, fondée sur une lecture positive et valorisante de la sobriété et de l'économie circulaire ; elle se doit de minorer sa propre empreinte carbone.

Elle renonce avec lucidité et volontarisme au paradigme mortifère d'un développement fondé sur une approche compétitive et non coopérative, qui s'appuie sur le développement d'avantages comparatifs hyper spécialisés, par nature discriminants et prédateurs, épuisants pour les territoires et leurs ressources, comme pour leurs populations. Ce modèle d'un autre temps est manifestement à la source même des grandes fragilités que chacun a pu constater à l'occasion de la crise sanitaire, et dont beaucoup ont pu souffrir.

Elle privilégie au contraire le développement de la résilience du territoire et de sa population, fondée sur la diversification des activités plus que sur la spécialisation ; sur le partenariat et la coopération des acteurs, plutôt que sur la concurrence ; sur le juste partage de la valeur ajoutée, plutôt que sur la rente ; sur la solidarité, le bien vivre ensemble, la santé et le développement de services à la population, notamment au soutien des plus fragiles, plutôt que sur l'indifférence voire l'exclusion.

Elle réaffirme dans cette perspective la légitimité de l'action publique, seule à même d'assurer la protection des biens communs et la défense de l'intérêt général. Elle réaffirme avec force la nécessité de transformations majeures et sa conviction de devoir les mener ou les accompagner en toute transparence, dans un souci permanent de justice sociale, condition première de leur acceptabilité.

Ainsi, il est totalement erroné de penser que l'exécutif métropolitain qui a promu ces inflexions développerait une lecture non partagée voire contestable des défis à relever, et de l'urgence qu'il y a à les traiter. Les acteurs du territoire, entreprises, associations, institutions publiques et bien entendu populations s'inscrivent toutes et tous dans ces mutations profondes, les vivent et en ressentent les effets au quotidien, certains ayant d'ailleurs devancé l'évolution du positionnement de la Métropole.

Comme toute mutation structurelle, ce changement de paradigme va nécessiter mobilisation collective et efforts de tous, avec un volontarisme sans faille de la puissance publique qui fait encore trop souvent défaut. S'il va probablement s'inscrire dans un temps long, ce dernier manque. Il n'est plus temps d'hésiter, il faut agir.

Comme le soulignait à Bonn en juin dernier Patricia Espinosa, secrétaire exécutive de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) : *« Les gens savent que si les nations se sont engagées à atteindre l'objectif de 1,5 degré inscrit dans l'Accord de Paris, cet engagement implique une action accélérée et une ambition climatique accrue. Il n'est pas acceptable de dire que nous traversons une période difficile - ils savent que le changement climatique n'est pas un programme que nous pouvons nous permettre de repousser dans notre calendrier mondial »*.

C'est pour relever ces défis, récurrents, permanents et impactants, que la collectivité a changé de cap à la suite du scrutin métropolitain de 2020 et que des politiques publiques de rupture ont été engagées depuis 3 ans. C'est pour relever ces défis qu'elle a invité ses partenaires, et d'abord les communes, à amplifier ses actions en adoptant des orientations cohérentes et concordantes.

Alors que le contexte économique se tend, et que l'Etat entend imposer de nouvelles contraintes budgétaires inutiles, la Métropole de Lyon doit plus que jamais compter sur sa capacité d'entraînement, en fédérant les acteurs du territoire autour d'objectifs clairement partagés.

Pour faire face à l'urgence économique, sociale et environnementale, la Métropole de Lyon propose une nouvelle dynamique aux communes de son territoire et à ses habitants. Alors que l'inflation pèse partout sur le pouvoir d'achat et les projets, elle mobilisera pleinement ses capacités budgétaires à cette fin.

E. Un budget 2023 à la mesure des enjeux.

Le budget 2023 de la Métropole de Lyon viendra confirmer, poursuivre et amplifier les engagements prioritaires de la collectivité, fixés par l'Exécutif.

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

La poursuite de ces objectifs justifie la mobilisation de nombreux leviers : promotion de la sobriété énergétique ; accélération de l'écorénovation du patrimoine bâti ; extension des réseaux de chaleur et de froid urbains ; développement des productions d'énergies renouvelables ; éradication du recours au fioul ; et bien sûr la promotion d'une mobilité décarbonée.

La Métropole s'engage en effet pour une mobilité durable. La décarbonation des mobilités est non seulement prioritaire au titre de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais elle constitue aussi un enjeu majeur de santé publique, au regard des pollutions atmosphériques et phoniques relevées en zones urbaines ou à proximité des grandes infrastructures routières. Ainsi, la Métropole 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, les aides à l'équipement et au

stationnement vélos, l'accroissement des zones piétonnes en centre-ville ou aux abords des groupes scolaires.

La Métropole a décidé d'amplifier la zone à faibles émissions (ZFE) mise en place en 2020, avec l'adoption dès cette année d'une nouvelle étape dite "ZFE 5+", qui vise à accélérer le renouvellement du parc de véhicules particuliers le plus ancien et polluant de la Métropole (véhicules particuliers et 2 roues classés Crit'Air 5 et non-classés, atteignant l'âge de 22 ans pour les plus récents).

Elle accompagne le déploiement progressif de la ZFE, non seulement avec un dispositif de conseils et d'aides financières aux particuliers comme aux entreprises, complété par un régime adapté de dérogations, permettant notamment une mise en œuvre progressive pour les ménages modestes, mais aussi en déployant un réseau de bornes de recharge pour véhicules électriques pour mieux mailler le territoire.

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

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

Elle se préoccupe aussi 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. Ainsi, la Métropole investit sur les questions de la santé et du logement par la rénovation du parc existant, la lutte contre l'habitat indigne et la précarité énergétique, et plus globalement en agissant sur la façon de concevoir l'aménagement de la ville et l'usage des espaces publics.

Enfin, la Métropole de Lyon soutient fortement le développement de l'habitat inclusif, notamment à travers la signature d'une nouvelle convention fixant la programmation pluriannuelle avec la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Cette convention fixe une programmation de 42 projets d'habitats inclusifs soutenus au titre de l'Aide à la Vie

Partagée (AVP) entre 2022 et 2029, à destination de 637 personnes bénéficiaires potentielles, dont 357 personnes âgées et 280 en situation de handicap.

Car la Métropole s'engage aussi pour réduire la pauvreté et les inégalités sociales, en utilisant le levier traditionnel des politiques 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.

Ses interventions reposent sur la mise en œuvre de différents plans ou programmes, au premier rang desquels le projet métropolitain des solidarités, qui sera révisé en 2023, et le nouveau programme métropolitain d'insertion pour l'emploi, actualisé en 2022. Des dispositifs plus ciblés sont par ailleurs déployés en nombre, à l'exemple du Revenu de Solidarité Jeunes (RSJ), des aides à la vie étudiante, des plans pauvreté et « Logement d'abord », ou du fonds d'urgence pour les impayés de loyer.

Il s'agit là d'un engagement majeur et prioritaire de la collectivité en faveur du vivre ensemble et de la résilience globale du territoire et de sa population. Elle y consacre des moyens considérables, avec près d'un milliard d'euros de crédits d'intervention chaque année, si on y intègre les sommes affectées au fonctionnement des collèges, au soutien de la culture et des pratiques sportives.

La Métropole s'engage en outre pour transformer l'économie de son territoire, pour la rendre tout à la fois plus responsable et plus résiliente. 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, par une aide significative à l'enseignement supérieur.

Elle soutient l'économie de proximité, promeut la relocalisation de la production industrielle, notamment par l'alimentation d'un fonds d'amorçage industriel, tout en accompagnant la baisse de son empreinte carbone. Avec le déploiement de son schéma de promotion des achats responsables, elle mobilise le levier important de sa commande publique, pour accroître la sobriété et la circularité de l'économie et susciter le développement de réponses locales innovantes et coopératives.

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

Ainsi, la Métropole accélère sa politique visant à offrir une solution simple à tous ses habitants pour composter leurs déchets alimentaires. Depuis cette année, les communes de Lyon, Villeurbanne, Craponne, Sainte-Foy-lès-Lyon, Écully, Dardilly, Champagne-au-Mont-d'Or expérimentent ce service de collecte et de compostage des déchets alimentaires. L'objectif est d'en traiter 22 000 tonnes, pour produire environ 11 000 tonnes de compost, qui enrichiront les sols agricoles du territoire. Dans cette perspective, la Métropole a récemment acquis un foncier à Rillieux-la-Pape, pour réaliser sa première plateforme de compostage qui verra le jour en 2025.

La Métropole s'engage pour accroître la résilience de son système alimentaire, avec un projet alimentaire de territoire (PATLy), construit en partenariat avec les acteurs territoriaux institutionnels et privés sur un périmètre de 50 km autour de Lyon, pour permettre l'accès de toutes et tous à une alimentation de qualité. Et avec une 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.

La Métropole s'engage enfin pour la résilience des systèmes vivants. 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, restauration des continuités écologiques dégradées par l'urbanisation, action en faveur des pollinisateurs sauvages avec la plantation de prairies fleuries, ou encore atténuation des effets du changement climatique grâce au renforcement de la végétalisation du territoire et la désimperméabilisation des sols.

La mise en perspective des orientations stratégiques retenues atteste tout à la fois de la cohérence et de l'ambition du projet poursuivi. Si le budget 2023 doit naturellement être l'instrument de la concrétisation de cette ambition, en s'inscrivant en complète continuité de ceux des deux exercices précédents, il devra naturellement tenir compte d'un contexte économique singulièrement bouleversé.

II - Les éléments de contexte économique

A. La conjoncture à l'automne 2022

1. Le contexte international et national

- Au niveau mondial

Marquée par la guerre en Ukraine et la hausse de l'inflation, la croissance mondiale sera fortement affaiblie en 2022 par rapport au regain constaté de 2021. Elle devrait ralentir jusqu'en 2023, amplifiant le risque d'un atterrissage brutal dans les économies en développement.

Associée à la hausse des taux d'intérêt, celle de l'inflation contribue à une montée des incertitudes.



Selon les prévisions du Fonds Monétaire International, la croissance devrait ralentir, passant de 6,0 % l'année dernière à 3,2 % en 2022.

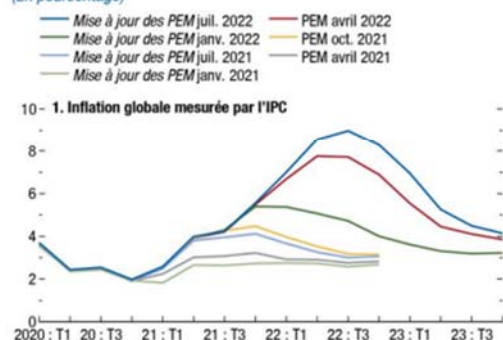
Un durcissement des conditions financières mondiales risque de provoquer le surendettement de pays émergents et de pays en développement et une aggravation de la crise du secteur immobilier pourrait freiner davantage encore la croissance chinoise.

Alors que la hausse des prix continue d'amputer considérablement les niveaux de vie dans le monde entier, la lutte contre l'inflation devient un objectif prioritaire.

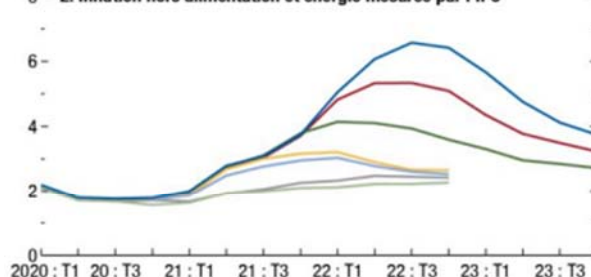
En effet, à l'échelle mondiale et dans les économies avancées, elle est à son plus haut niveau depuis 2008. Dans les économies émergentes et en développement, elle a atteint un niveau record depuis 2011.

Graphique 1. Prévisions de l'inflation mondiale : une série d'augmentations inattendues

(En pourcentage)



8 - 2. Inflation hors alimentation et énergie mesurée par l'IPC



La maîtrise de l'inflation constituera ainsi un enjeu majeur pour 2023, d'autant que la hausse de prix contraint les banques centrales à procéder à des relèvements accélérés des taux d'intérêts et donc des conditions de financement de l'économie mondiale.

En zone Euro, pour éviter le risque de fragmentation, la Banque Centrale Européenne a mis en place, en urgence, un outil permettant de rassurer les investisseurs sur d'éventuels écarts de taux trop importants.

Cependant, les mesures anti-inflationnistes auront des coûts économiques réels : de nombreuses économies émergentes et en développement procèdent au retrait de leurs mesures de soutien à la relance, alors même que la reprise y est encore loin d'être acquise.

- Au niveau national

Pour la Banque de France, l'économie française traverserait trois phases distinctes : une résilience meilleure que prévu au cours de la plus grande partie de 2022 ; un ralentissement marqué à partir de l'hiver et une reprise de l'expansion économique en 2024.

Ainsi, la croissance du Produit Intérieur Brut (PIB) serait meilleure que prévu en 2022 (2,6 % en moyenne annuelle), portée par une reprise de la demande et le rebond du secteur des services. Mais le choc supplémentaire sur les prix internationaux du gaz naturel survenu au cours de l'été, lié à l'arrêt des livraisons de gaz russe vers l'Europe, freinerait l'activité à partir du dernier trimestre.

Dans ses projections macro-économiques de septembre, la Banque de France choisit d'afficher une fourchette de prévisions de croissance, marquant ainsi la difficulté pour les économistes d'anticiper sur les prochains mois, avec une variation annuelle du PIB qui s'établirait entre 0,8 % et - 0,5 % et des taux d'inflation compris entre 4,2 % et 6,9 %.

Le haut de la fourchette de croissance serait atteint dans le cas où l'ajustement des tarifs de gaz serait plus limité, sous l'effet d'une levée plus progressive du bouclier tarifaire, au prix d'un endettement public accru.

À l'opposé, le bas de la fourchette correspondrait à un scénario où l'arrêt des livraisons de gaz s'accompagnerait d'une hausse supplémentaire des cours du gaz naturel et d'une limitation de la fourniture de gaz et d'électricité.

L'économie française renouerait avec une croissance plus soutenue à l'horizon 2024, bénéficiant d'une détente des marchés de l'énergie pour atteindre une situation plus favorable qu'avant la crise du COVID en termes d'emploi, de pouvoir d'achat des ménages et de taux de marge des entreprises.

En revanche, le ratio d'endettement public, déjà fortement dégradé à la suite de la pandémie, serait au mieux stabilisé à l'horizon 2024, du fait notamment du coût des mesures de soutien de type bouclier tarifaire.

2. Le contexte régional et local

L'agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise relève que la situation économique de notre territoire a été très dynamique au premier semestre, tout comme l'économie régionale, dont l'activité dépasse les niveaux d'avant-crise.

Mais cette reprise post crise sanitaire montre des signes d'inflexion au second semestre en raison des difficultés d'approvisionnement énergétique et alimentaire et des tensions inflationnistes, principalement dans l'industrie chimique, la fabrication de matériels de transport et la fabrication de machines et équipements.

Par ailleurs, les petites et moyennes entreprises notent une légère dégradation de la situation de leur trésorerie et la consommation des ménages se replie, impactant le commerce de détail.

Sur le plan de l'emploi, le nombre des demandeurs d'emploi de catégorie ABC a reculé de 9,5 % en un an dans la métropole de Lyon.

Le taux de chômage de la zone d'emploi de Lyon s'établit à 6,4 % de la population active au premier trimestre 2022. Il est en légère baisse par rapport au trimestre précédent et désormais inférieur de 0,8 point à son niveau d'avant-crise (fin 2019).

Concernant les entreprises, après deux années atypiques, où le nombre de défaillances avait été très faible du fait des soutiens publics massifs et des reports de charges, l'année 2022 se traduit par un retour à la hausse, pour l'instant contenue.

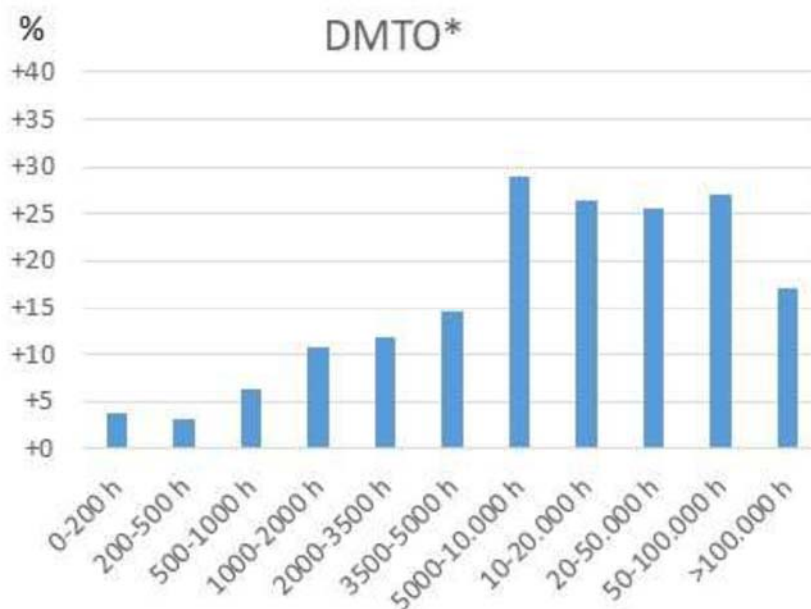
Ainsi, 510 procédures collectives ont été ouvertes au Tribunal de commerce de Lyon au cours du premier semestre 2022, soit une hausse de 25 % par rapport au premier semestre 2021. Cette situation reste cependant en retrait par rapport à l'avant-crise (690 procédures avaient été ouvertes au premier semestre 2019).

3. La situation des collectivités locales

D'après l'observatoire des finances et de la gestion publique locales, le déficit des administrations publiques locales (APUL) s'est réduit globalement en 2021, pour atteindre - 0,6 Md€, après s'être élevé à - 3,5 Md€ en 2020.

Ce déficit global, dû principalement à des organismes divers tels la société du Grand Paris et Ile-de-France Mobilités, masque en réalité un excédent des collectivités locales à hauteur de + 4,7 Md€ (après + 0,2 Md€ en 2020), porté par le bloc communal (+ 4,6 Md€, après + 3,1 Md€ en 2020) et les départements (excédent de + 1,6 Md€, après un déficit de - 1,3 Md€ en 2020). Le déficit des régions reste stable, à - 1,7 Md€.

Du côté des départements, la forte augmentation de l'épargne brute est liée principalement à la hausse des recettes de DMTO consécutive à la bonne tenue du marché de l'immobilier. Cette dynamique se constate particulièrement dans les communes de 5 000 à 100 000 habitants, comme le montre le graphique ci-dessous, illustrant un effet d'exode urbain consécutif aux confinements.



** Droits de mutation à titre onéreux et fonds départemental des DMTO pour les communes de moins de 5000 habitants*

Source : DGCL. Données : DGFIP, comptes de gestion 2021 - budgets principaux, montants en opérations réelles.

Du côté des groupements de communes, les recettes fiscales locales diminuent très fortement (- 60,2 %) en raison du transfert par l'État d'une fraction de TVA en remplacement de la taxe d'habitation sur les résidences principales et des mesures d'allègement des impôts économiques portant sur la cotisation foncière des entreprises et la taxe foncière sur les propriétés bâties remplacées par des allocations compensatrices. En conséquence, le deuxième plus gros poste des recettes de fonctionnement, les concours de l'État, progresse sensiblement de + 14,4 %.

Pour cette catégorie de collectivités, l'épargne nette (hors gestion active de la dette) s'inscrit en nette hausse avec + 12,3 %, après une baisse de - 3,5 % en 2020.

B. Le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) 2023-2027 et le projet de loi de finances 2023

Les projets de loi de finances pour 2023 et de programmation des finances publiques 2023 - 2027 comportent des dispositions importantes qui affecteront le budget de la Métropole de Lyon dès 2023, dont principalement : la suppression de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) et les nouvelles modalités de participation des collectivités à la trajectoire de redressement des finances publiques.

Si ces textes sont encore en discussion au Parlement à la date de rédaction du présent rapport, l'engagement de la responsabilité du Gouvernement au terme de la première lecture du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale permet d'anticiper les mécanismes envisagés par l'Etat.

- La suppression en deux ans de la CVAE

Le gouvernement poursuit son objectif de diminuer les impôts de production. Le projet de loi de finances pour 2023 affiche la suppression de la CVAE, dont le produit total représente près de 8 Mds d'euros en 2022. Avec 308 M€ de produits inscrits au budget 2022, il s'agit de la deuxième ressource fiscale de la Métropole, avec une composante intercommunale et une composante départementale.

L'État prévoit dès 2023 une compensation par le biais de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA), comme pour la réforme fiscale de 2020. Au vu de son évolution, les collectivités bénéficieraient ainsi d'une ressource dynamique, à l'inverse des compensations sous forme de dotation.

La période prise en compte pour le calcul de la compensation du produit de CVAE s'établit, à date, aux années 2020 à 2023, correspondant aux valeurs ajoutées constatées entre 2019 et 2022.

- La participation des collectivités à l'effort de redressement des finances publiques

Le gouvernement envisage une nouvelle participation des collectivités territoriales à l'effort national de redressement des comptes publics. Celles-ci devraient, par catégorie, se soumettre à une évolution de leurs dépenses de fonctionnement plafonnée à l'inflation, minorée de 0,5 point. Il faut noter toutefois que cet encadrement pourrait épargner certaines catégories de dépenses jugées trop contraintes, à l'image des allocations individuelles de solidarité versées par les départements. A ce stade, la loi reste néanmoins très lacunaire sur ce point, en revoyant à un décret le soin de fixer ultérieurement la nature des dépenses considérées comme « hors périmètre ».

En cas de manquement à l'objectif collectif de maîtrise de la dépense, les collectivités considérées comme défaillantes seraient soumises à un « contrat de confiance », semblable aux précédents contrats de Cahors, les obligeant à revenir sur une trajectoire de dépenses concordante avec l'encadrement fixé par la loi (soit pour 2023 une baisse de 0,5 point des dépenses de fonctionnement en volume). A défaut pour elles de se conformer à ce nouveau contrat, elles seraient alors privées de financements nationaux, comme le fonds de transition écologique ou les dotations spécifiques d'investissement.

Ces deux points ont été, à date, intégrés au projet de loi de finances adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, à l'issue de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur ce texte.

- Autres points

D'autres sujets concernent les finances locales, comme :

- la revalorisation des bases d'imposition égale, à date, à l'inflation constatée entre novembre 2021 et novembre 2022, soit de l'ordre de 6 % ;
- l'évolution de la recette de TVA : pour 2023, l'État affiche une croissance du produit de la TVA de l'ordre de + 5,1%, contre + 9,6 % entre 2022/2021 (soit + 40,9 M€ pour la Métropole en 2022);
- l'évolution des concours financiers de l'État : alors que la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) des communes augmente de plus de 300 M€, deux dotations départementales, la Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle (DCRTP : 10,5 M€ pour la Métropole de Lyon en 2022) et la Dotation pour Transfert de Compensation d'Exonération (DTCE : 2,1 M€ pour la Métropole de Lyon en 2022) doivent faire l'objet d'une minoration en 2023 pour financer les évolutions d'autres dotations aux collectivités.

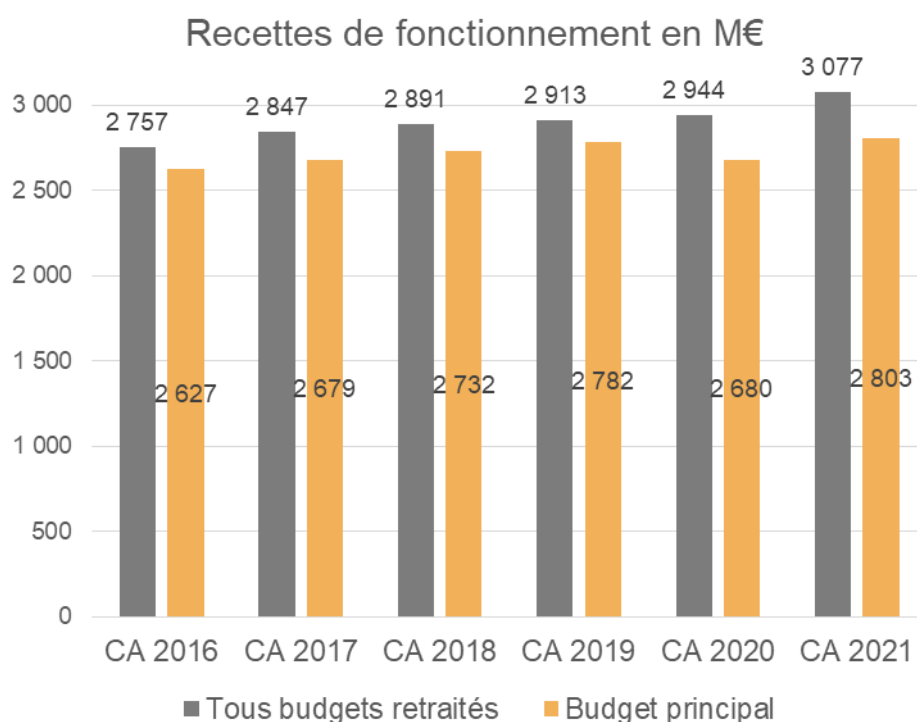
Ces éléments restent néanmoins à parfaire dans le cadre du débat parlementaire en cours.

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

A. La section de fonctionnement

1. Les recettes de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement¹ de l'ensemble des budgets ont atteint 3 077 M€ au compte administratif 2021. Au vu du rythme d'encaissement constaté à la date de rédaction du présent rapport, celles de l'exercice 2022 devraient dépasser ce montant, du fait notamment d'une hausse prévisionnelle de près de 10 % du produit de TVA attendu et du maintien sur le territoire métropolitain de la dynamique des produits de DMTO.



Les recettes dépendent de trois composantes essentielles : la fiscalité, les droits de mutation et les concours financiers de l'État.

¹ Retraitées des doubles comptes.

▪ **La fiscalité**

De manière prudentielle et en l'absence d'augmentation de taux, les principaux produits fiscaux pour 2023 seraient de l'ordre de :

- 230 M€ pour la cotisation foncière des entreprises (225 M€ notifiés en 2022) ;
- 308 M€ pour la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ou pour sa compensation, compte tenu de la réforme en cours de discussion (308 M€ anticipés pour 2022) ;
- 123 M€ pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et assimilées (121 M€ notifiés en 2022), inscrits au budget annexe prévention et gestion des déchets ménagers et assimilés ;
- 14 M€ pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), au titre de sa part intercommunale, non transférée aux communes, au contraire de la part départementale ;
- 8 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, est affectée à la Métropole soit environ 465 M€.

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

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

De manière prudentielle et au regard des DMTO titrés sur les trois premiers trimestres 2022, les recettes projetées de l'exercice attendraient a minima leur niveau déjà très élevé constaté en 2021. Malgré l'augmentation des taux d'intérêt et le contexte économique, le dynamisme du marché de l'immobilier s'est en effet maintenu sur le territoire de la Métropole au cours des trois premiers trimestres de l'exercice.

Pour rappel, le produit des DMTO atteignait 367 M€ au CA 2019, 381 M€ au CA 2020 et 423 M€ au CA 2021.

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

En ce qui concerne la Métropole de Lyon, les concours financiers de l'État (509 M€ au CA 2021 et 500 M€ votés en 2022) sont estimés à ce stade du PLF 2023 à 506 M€.

Cette prévision intègre la baisse d'1 M€ de la DGF, prévue à hauteur de 380 M€ pour 2023.

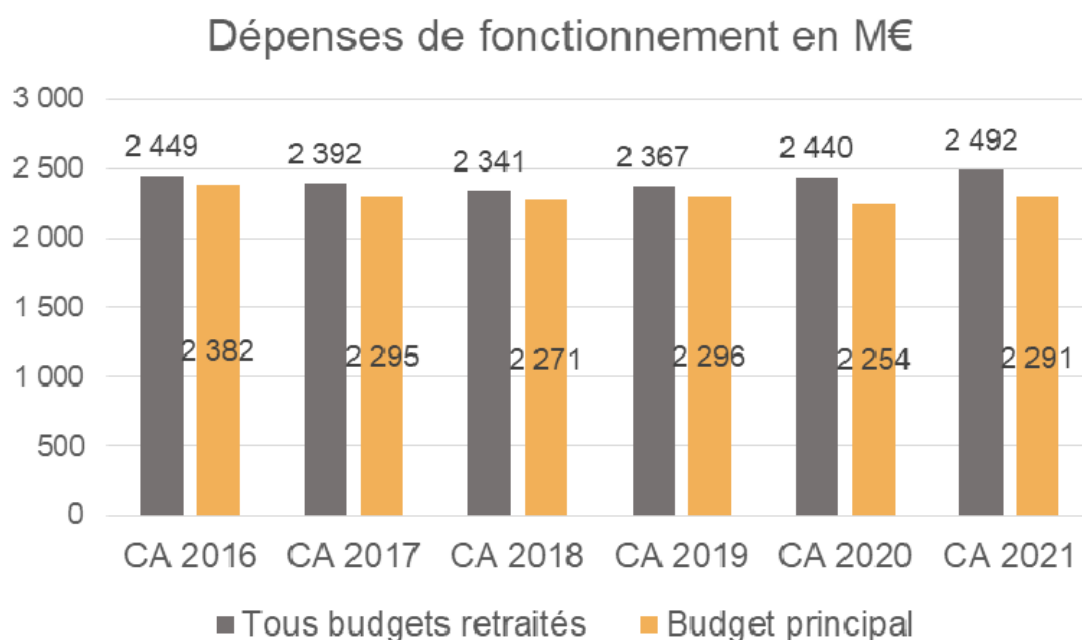
▪ **Politique tarifaire**

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

Dans le contexte fortement inflationniste que chacun subit, il est envisagé de ne pas répercuter systématiquement la hausse des coûts dans les différents tarifs que la Métropole met en œuvre, lorsqu'elle en a la capacité. Elle maintient et développe d'ailleurs plusieurs tarifs dits sociaux, afin de faciliter l'accès aux services publics pour les personnes les plus fragiles.

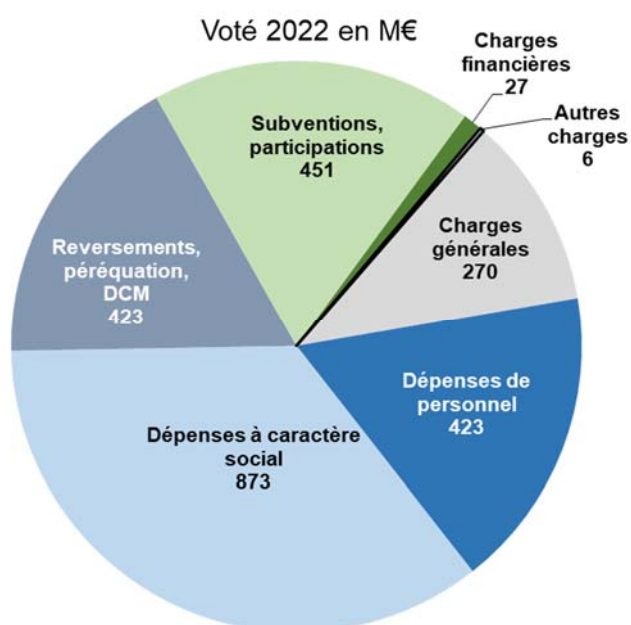
Cette orientation se trouve néanmoins parfois contrariée, principalement du fait de l'impact de la hausse des coûts de l'énergie, qui peuvent affecter particulièrement certains budgets annexes (assainissement, déchets). Dans un tel cas, les règles d'équilibre de ces budgets annexes, notamment lorsqu'ils retracent l'activité de services publics industriels et commerciaux, par nature non subventionnables par le budget principal, conduiront nécessairement à répercuter sur la tarification appliquée la hausse des coûts générée par l'inflation.

2. Les dépenses de fonctionnement



2 692 M€ ont été votés en 2022 pour l'ensemble des budgets de la Métropole, dont 2 468 M€ pour le seul budget principal.

Sur le budget principal, les dépenses de fonctionnement 2022 se répartissent comme suit :



a) Les dépenses à caractère social

Avec 873 M€ votés en 2022, les dépenses à caractère social constituent, en fonctionnement, le premier poste budgétaire de la Métropole de Lyon. Elles représentent plus du tiers des dépenses du budget principal (35 %).

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

Au vu des réalisations constatées sur le 1^{er} semestre, attestant de la reprise de l'activité économique précédemment évoquée, l'allocation RSA devraient atteindre 260 M€ en 2022 (264 M€ en 2021) alors que l'allocation personnalisée d'autonomie et la prestation de compensation du handicap sont attendues à 119,7 M€ et 59,4 M€ (117,8 M€ et 58,5 M€ en 2021).

En 2023, les frais de séjour (estimés à 343 M€ en 2022 contre 341,9 M€ en 2021) seront affectés par les mesures réglementaires telles que les revalorisations salariales dites Ségur de la Santé en faveur des personnels sociaux et médico-sociaux et agents des structures d'accueil dans les secteurs de protection de l'enfance, de l'aide aux personnes âgées et handicapées.

En matière de logement, la Métropole poursuivra ses soutiens en faveur des plus démunis à travers plusieurs dispositifs tels que « Métropole de l'hospitalité » qui prend appui sur le plan quinquennal Logement d'abord, le plan de lutte contre le sans-abrisme et sur la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté. Au regard de l'augmentation de la précarité énergétique et de la hausse des impayés de loyers, le fonds de solidarité logement (FSL) sera également renforcé.

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

L'évolution des dépenses de personnel pour l'année 2023 va être marquée par l'impact, en année pleine, des décisions nationales du deuxième trimestre 2022 et la poursuite du plan de mandat qui nécessite des ajustements des moyens alloués aux services.

L'évolution des effectifs mettra l'accent, dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, sur la dynamisation des mobilités et des redéploiements.

La collectivité devra trouver le juste équilibre entre la poursuite de la feuille de route RH/Amélioration des conditions de travail, le financement de mesures renforçant l'attractivité de la Métropole et les augmentations de dépenses liées aux évolutions réglementaires qui représentent 70 % de l'augmentation envisagée de la masse salariale.

Les évolutions de masse salariale prendront par ailleurs en compte l'impact des créations et suppressions de postes dont, spécifiquement en 2023, la création de la mission d'autorité organisatrice de l'eau potable sur le budget principal, qui accompagnera la disparition du budget annexe des eaux et des dépenses de personnel qui y étaient jusqu'alors attachées.

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

Au 31 décembre 2021 (données issues du rapport social unique : RSU), les effectifs en activité s'élevaient à 9 590 agents. Ces effectifs étaient affectés sur 8 638 emplois permanents et 952 emplois non permanents.

L'effectif permanent totalise :

- Catégorie A : 26,9 %
- Catégorie B : 15,9 %
- Catégorie C : 57,2 %

La filière technique s'avère prépondérante avec 55,9 % de l'effectif, suivie par les filières administrative (28,3 %) et médico-sociale (15,1 %).

Bien que les écarts restent importants dans certaines filières (technique ou sociale), la collectivité se féminise un peu plus chaque année, en lien avec l'ensemble des chantiers poursuivis pour favoriser l'égalité professionnelle Femmes Hommes. Elle compte 50,6 % d'hommes et 49,4 % de femmes.

La proportion d'agents en temps partiel continue à légèrement diminuer (- 0,7%). 90,4% des agents à temps partiel sont des femmes.

Les charges de personnel, qui étaient de 468,0 M€ en 2020, ont progressé de 1,8 % pour atteindre 476,6 M€ en 2021 tous budgets confondus, représentant 18,8 % des dépenses de fonctionnement 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 décrites par le RSU 2021, dont des éléments de synthèse sont présentés en annexe.

A la suite de la décision modificative, l'exécution du budget 2022 intègre déjà pour partie la déclinaison pour la fonction publique territoriale des accords SEGUR prévue par la loi de

finances rectificative du 16 août 2022, avec le versement d'un complément indemnitaire de traitement aux personnels de la filière médico-sociale de la fonction publique territoriale.

Elle prend aussi en compte la revalorisation de + 3,5 % de la valeur du point d'indice à compter du 1er juillet 2022, la revalorisation des grilles indiciaires de catégorie C en janvier 2022 puis des catégories B à compter de septembre 2022.

Le budget 2023 devra nécessairement inscrire les crédits indispensables au financement de ces mesures en année pleine.

▪ **La feuille de route RH/Amélioration des conditions de travail**

La feuille de route RH/Amélioration des conditions de travail est organisée autour des axes suivants :

- Corriger les inégalités entre les grades et les filières selon une approche égalité Femmes Hommes, pour une meilleure équité ;
- Prendre en compte les problématiques d'attractivité de la rémunération au sein de la Métropole en travaillant notamment sur les conditions de travail, en particulier les environnements physiques et numériques, et les éléments de la rémunération ;
- Définir les conditions d'une valorisation des sujétions et contraintes de travail, de l'expertise et de l'investissement individuel et collectif ;
- Articuler les temps vie professionnelle / vie privée en continuant à déployer le télétravail et les services aux agents (conciergerie itinérante, sport/santé) ;
- Promouvoir la diversité et lutter contre toute forme de harcèlement et de discrimination, de genre, d'âge, d'origine ou de culture, ou liée à l'état de santé (handicap).

En 2022, les premières mesures de cette feuille de route se sont concrétisées avec la mise en place du forfait mobilité ; l'évolution du régime indemnitaire de la filière médico-sociale ; les premières mesures d'évolution du régime indemnitaire de fonction de la catégorie B, en réponse aux difficultés de recrutement constatées sur les métiers de la filière administrative et de la filière technique ; l'actualisation de la charte de la déconnexion ou encore le déploiement du télétravail au fil de l'eau.

Outre les mesures sociales nationales, la Métropole de Lyon s'engage à l'élaboration d'un agenda social pluriannuel. Cette politique ambitieuse s'illustrera, pour 2023, par des mesures d'amélioration de son attractivité dans un contexte de forte tension sur le marché de l'emploi public avec :

- Le développement de l'accueil d'apprentis et de stagiaires, de tous niveaux d'études ou de catégories socio-professionnelles, afin de mieux faire connaître les métiers de la Fonction Publique ;
- Le requestionnement des régimes indemnitaires permettant un renforcement de l'attractivité sur les métiers en tension, ainsi qu'une harmonisation au sein des effectifs de la collectivité et une meilleure équité Femmes Hommes ;
- Le soutien au pouvoir d'achat des agents ;
- L'élaboration d'un plan d'amélioration des conditions et de la qualité de vie au travail comprenant notamment le plan de prévention des risques psycho-sociaux ;
- La mise en place d'un dispositif de signalement contre le harcèlement, les agissements sexistes ou la discrimination ;
- L'expérimentation de la semaine de 4 jours, ainsi qu'un plan sport/santé ;
- La redéfinition de la politique sociale de l'employeur, et en particulier l'analyse de l'opportunité de contracter une mutuelle groupe, ou encore les questions liées à l'aide au logement des agents.

3. Les grands équilibres budgétaires

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

À titre d'illustration, le tableau ci-après retrace l'évolution de l'autofinancement brut du budget principal de la Métropole, une fois neutralisées les opérations exceptionnelles de refinancement de la dette 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 2016	CA 2017	CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2021
Autofinancement brut	244,7	383,8	461,0	486,0	426,2	511,7
Refinancement dette*	135,6	21,4	5,7	1,0	0,0	0,0
Autofinancement brut retraité du refinancement de la dette	380,3	405,2	466,7	487,0	426,2	511,7
ZAC	-45,0	-36,8	-28,3			
Autofinancement brut hors dette et ZAC	425,4	442,0	494,9	487,0	426,2	511,7

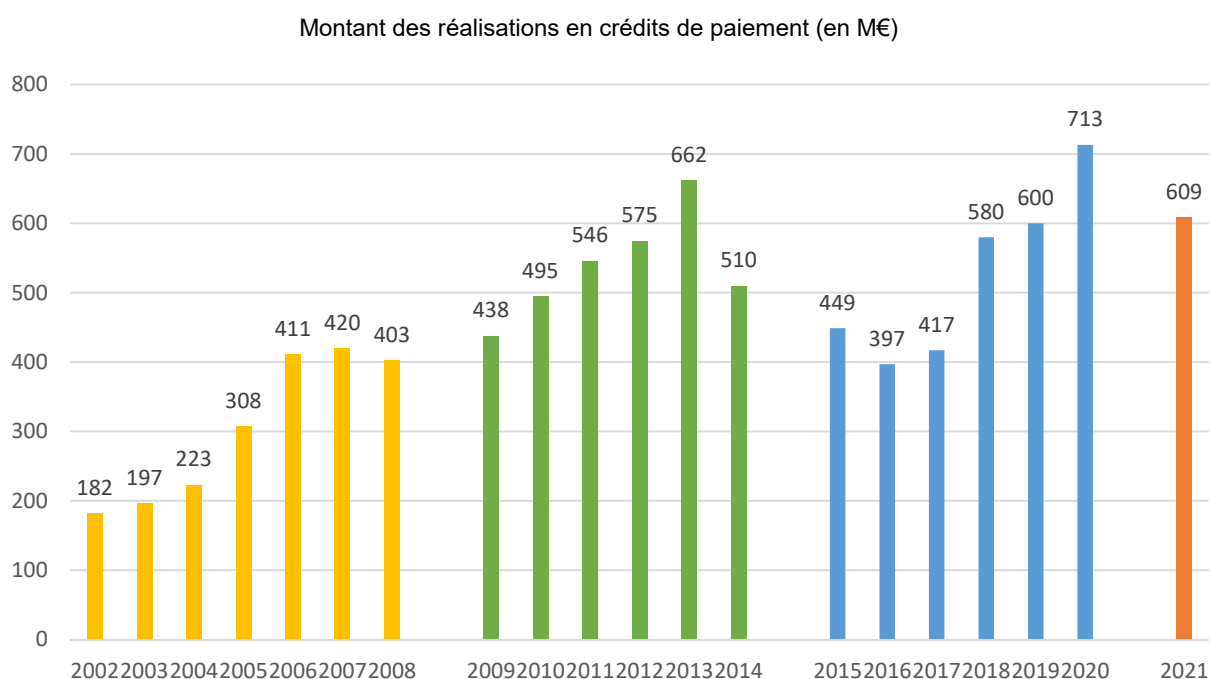
* toxique + remboursements anticipés

Compte tenu de la situation financière particulièrement robuste de la collectivité, notamment marquée ces dernières années par un niveau très élevé de l'autofinancement brut et d'un stock de dette stable, le budget 2023 pourra permettre d'amortir pour partie le choc inflationniste en cours. La dégradation conjoncturelle prévisible des conditions d'équilibre de la section de fonctionnement devra néanmoins maintenir un niveau suffisant d'autofinancement, afin de préserver au maximum la capacité d'investissement de la collectivité sur la durée du mandat.

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 2002 intégrant le compte administratif 2021, retraité des aides exceptionnelles versées aux entreprises pour faire face à la crise sanitaire, d'un montant de 101 M€.



Sous réserve des mandatements à effectuer d'ici la clôture de l'exercice, les réalisations de l'exercice 2022 pourraient approcher celles de 2021, confirmant le rythme soutenu des opérations d'investissement poursuivies en ce début de mandature, comparativement aux précédentes.

L'ambition d'accompagner la transition du territoire métropolitain vers un mode de développement plus durable, d'accroître les investissements à même de contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique et en faveur de la résorption des inégalités territoriales ou sociales, de développer les mobilités actives et d'améliorer le cadre de vie, conduit à envisager un montant de crédits de paiement 2023 de l'ordre de 700 M€.

Ce niveau d'investissement tous budgets confondus est d'autant plus conséquent qu'il exclut désormais la part portée jusqu'en 2022 par le budget annexe des eaux, dont les projets seront transférés à la régie publique Eau Publique du Grand Lyon (EPGL).

Le budget réservera une part prépondérante à 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 intégrera les crédits nécessaires à l'avancement des grands projets en cours de réalisation, comme pour la zone d'aménagement concerté Part-Dieu, ou l'aménagement du secteur Gratte-Ciel Nord à Villeurbanne.

Il consacrera le partenariat avec les communes, contractualisé dans le cadre des volets 1 et 2 du pacte de cohérence métropolitain, notamment avec les enveloppes affectées au fonds d'initiative communale et aux opérations de proximité.

Enfin il poursuivra la mise en œuvre du programme métropolitain en faveur de la lutte contre les pollutions, avec les crédits affectés à la zone à faible émission.

Les investissements devront être conduits, comme chaque année, dans une démarche de recherche active de financements auprès de nos partenaires. Pour mémoire, les recettes opérationnelles ont atteint 67,4 M€ en 2021 (55,7 M€ en 2020) tous budgets confondus.

Le stock d'autorisations de programme (AP) déjà individualisées et restant à exécuter s'élevait à 1 525 millions d'euros au 1^{er} janvier 2022. Compte tenu des réalisations importantes de l'exercice, et du prochain lancement de nouveaux projets d'ampleur significative, les AP de l'exercice 2023 pourraient être ouvertes à un niveau sensiblement plus élevé qu'au cours des exercices précédents.

C. La dette

1. Présentation de la structure de la dette de la Métropole au 1er janvier 2023

A la date de rédaction de ce document, l'endettement long terme de la Métropole de Lyon, tous budgets consolidés (mais hors budget annexe des eaux transféré à la régie), anticipé au 1^{er} janvier 2023 devrait être compris entre 1 700 M€ et 1 800 M€. Celui du budget principal entre 1 500 M€ et 1 600 M€ hors nouveaux encaissements de fin d'année, destinés à ajuster les conditions de clôture de l'exercice budgétaire.

▪ La répartition de la dette

A date, la répartition de la dette de long terme, tous budgets consolidés bruts, fait ressortir une part taux fixe de 67,1 % et une part indexée (Variable, Livret A, Inflation) de 32,9 %.

La répartition au budget principal est très proche : 66,4 % à taux fixe et 33,6 % à taux variable.

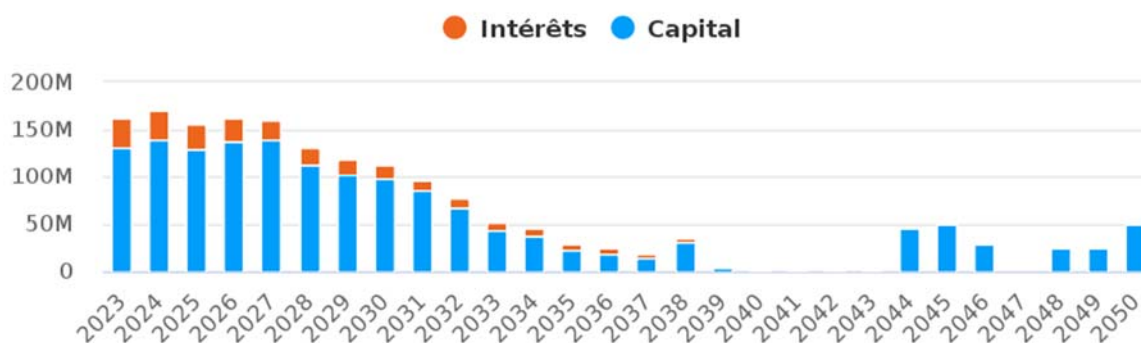
La stratégie globale de la collectivité a évolué par rapport aux années précédentes, avec une augmentation de la part d'encours à taux fixe. Les conditions de marché ont incité la collectivité à s'endetter à taux fixe au travers du programme obligataire et des emprunts bancaires. Avec la forte remontée des taux et de l'inflation, la stratégie d'endettement sera à réinterroger lorsque de nouveaux besoins d'emprunts se matérialiseront.

▪ 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 au 1^{er} janvier 2023 seront classés en niveau A1 (97,2 % de l'encours) ou A2 (2,8 %). Selon cette classification, la dette métropolitaine ne présente donc aucun risque.

▪ Profil d'amortissement de la dette

Flux de remboursement de la dette



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

- **Les caractéristiques de la dette**

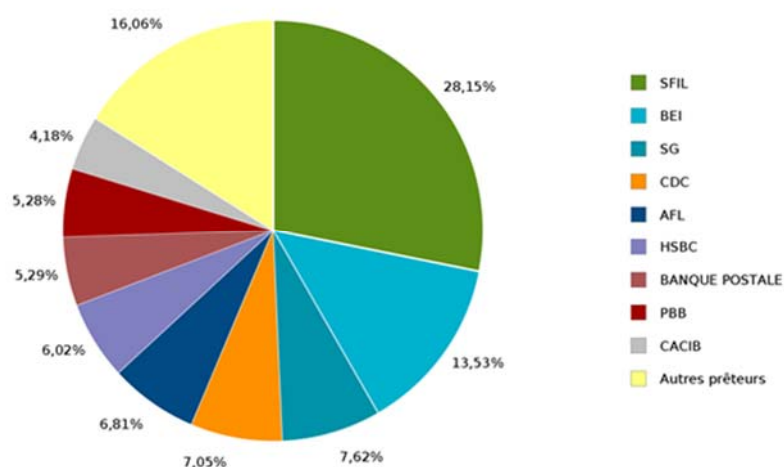
- Le taux moyen

Au 1^{er} janvier 2023, le taux moyen de la dette est estimé à 2,07 % pour tous les budgets (1,93 % pour le budget principal). Le taux moyen sera affecté par la forte remontée des conditions, suite aux réajustements de la politique monétaire de la Banque Centrale Européenne pour faire face au pic d'inflation.

- La durée de vie résiduelle

Dans ce cadre, au 1^{er} janvier 2023, la durée résiduelle moyenne de la dette est estimée à 12 ans et 4 mois pour l'ensemble des budgets de la collectivité (12 ans et 3 mois pour le budget principal). Cet indicateur devrait être stable pour l'année à venir.

- La répartition par prêteur



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

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

- Les opérations réalisées en 2022

Par délibération en date du 13 décembre 2021, la Métropole a précisé sa stratégie de gestion active de la dette pour 2022.

Durant l'année 2022 marquée par un premier semestre avec des taux extrêmement faibles, il n'y a pas eu d'opportunités de remboursements ou de réaménagement de l'encours de la dette. Les opportunités seront à étudier en 2023, compte-tenu de la forte remontée des taux de la fin d'année et en fonction du besoin de financement de la collectivité.

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

Pour 2023, l'objectif est 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 en matière de transition écologique et sociale. La diversification qu'autorise l'accroissement du nombre de prêteurs permettra à la collectivité de mieux faire face à la nervosité 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.

- La notation de la Métropole de Lyon

Depuis 2018, la Métropole dispose d'une notation financière attribuée annuellement par l'agence 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 a confirmé la notation AA avec perspective négative, soit la même notation que pour l'État. L'agence souligne la résilience de la Métropole face aux crises économiques et constate sa bonne santé financière.

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

- Le financement moyen et long terme (programme obligataire)

Lancé sur la fin de l'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.

Ce programme s'est poursuivi durant l'année 2022 par de nouvelles émissions, au regard des conditions des prêts bancaires. À date, l'attractivité des émissions obligataires demeure même dans un contexte de hausse des taux. Sur 2023, la détermination périodique du taux d'usure, taux au-delà duquel les collectivités locales ne peuvent pas souscrire de prêt bancaire, restera une thématique à suivre car pouvant réduire l'accès des collectivités aux financements.

Enfin, l'exercice 2022 a été mis à profit pour finaliser au mois de juin le document cadre présenté par la Métropole de Lyon, pour procéder aux prochaines émissions vertes, sociales et durables.

- Le financement court terme

Depuis 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) sans le moindre risque. Ce programme est régulé par la Banque de France.

Suite aux différentes actions de la Banque Centrale Européenne pour juguler l'inflation record en zone Euro, les conditions de financement de la trésorerie ne sont plus aussi optimales. Ce programme sera utilisé uniquement si des zones de tension devaient apparaître 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 inversement de se couvrir contre leur hausse. La Métropole dispose d'un cadre juridique, auprès de certains établissements bancaires, pour réaliser ces opérations.

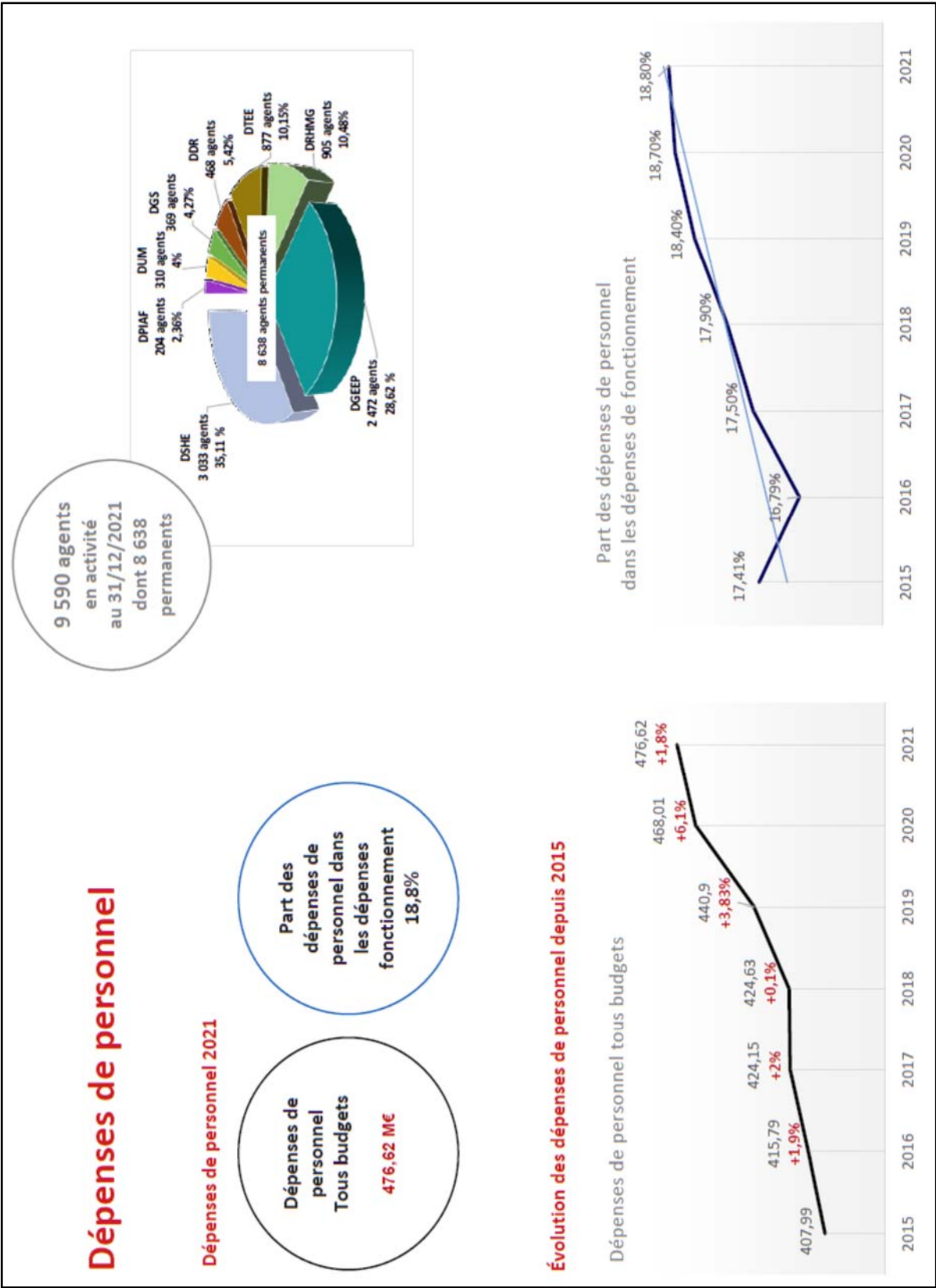
Concernant la gestion de la dette, la Métropole de Lyon bénéficie depuis plusieurs années d'un endettement sain, dont elle cherche à poursuivre l'optimisation. Par ailleurs, la notation de la collectivité a permis de diversifier les sources de financement pour optimiser les frais financiers.

Au regard de la nature des investissements réalisés, et de la durée moyenne de ses modalités de financement, la collectivité pourrait donc, sans difficulté, soutenir une évolution à la hausse de sa capacité de désendettement, pour permettre la mobilisation des financements nécessaires à la poursuite d'une programmation pluriannuelle des investissements soutenue.

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 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.

ANNEXE – Données du rapport social unique



Évolution des effectifs au cours des 5 dernières années

Évolution des effectifs physiques sur emplois permanents



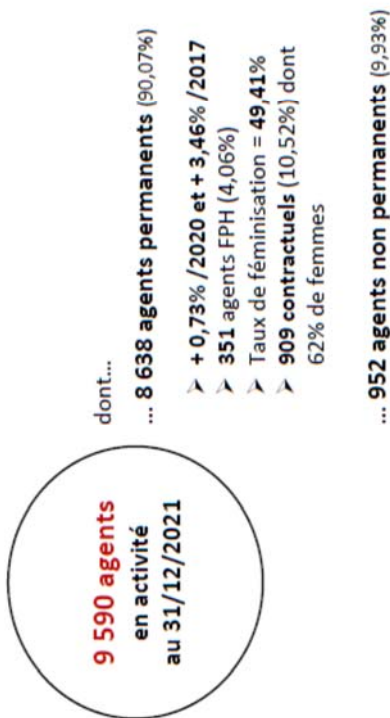
Évolution des effectifs sur emplois permanents en ETP



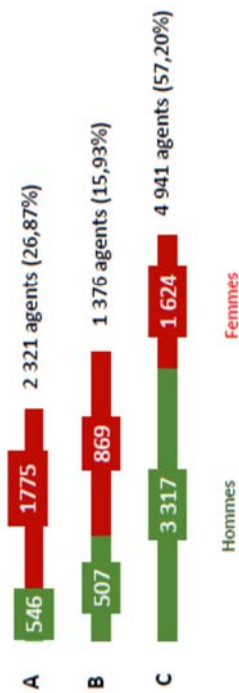
Évolution des effectifs sur emplois permanents et non permanents en ETP



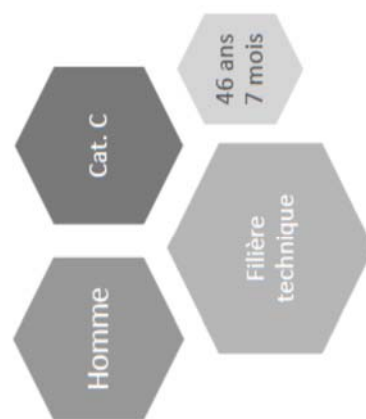
Emploi – Les effectifs



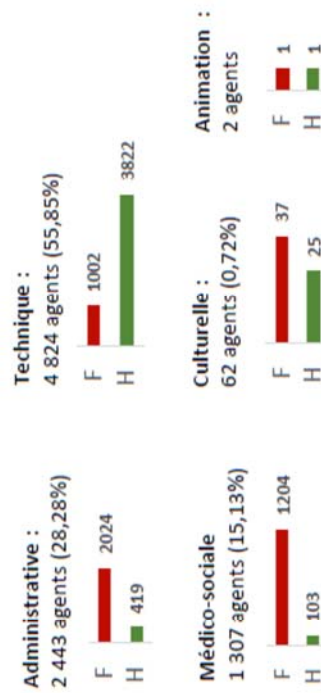
Répartition des agents permanents par catégorie et par sexe



Le profil type d'un agent de la Métropole de Lyon

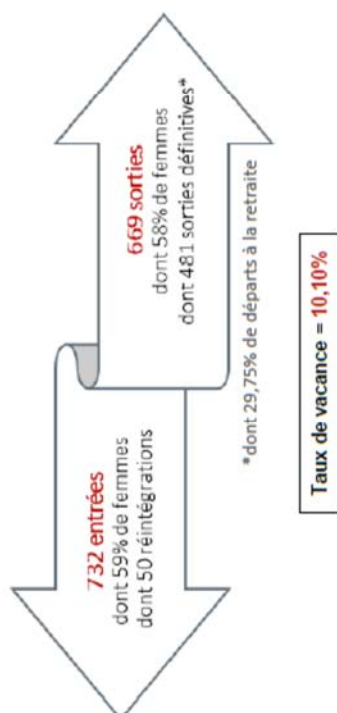


Répartition des agents permanents par filière et par sexe



Emploi et développement des compétences

Mouvements du personnel sur emploi permanent en 2021



Taux de recrutement par voie de mobilité interne :

56,40% (59,85% en 2020)

cat. A = 54%, cat. B = 53%, cat. C = 61%

Développement des compétences



5 758 agents formés (60%)
4 456 en 2020 (48%)

Durée moyenne de formation par agent :
3,71 jours
3,36 en 2020

Dépenses de formation :
3 484 911 € en 2021
3 137 344 € en 2020

Coût de formation des apprentis en 2021 :
1 963 825 €

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

Public	2017	2018	2019	2020	2021	Tendance 2021/2017
Contrats aidés Présents au 31/12	158	143	138	149	146	↘
Apprentis Présents au 31/12	65	73	92	99	103	↗
Stagiaires école Accueillis au cours de l'année	698	644	632	423	716	↗
Saisonniers Accueillis au cours de l'année	255	295	253	283	358	↗
Doctorants Accueillis au cours de l'année	4	6	8	8	6	↗
Services civiques Accueillis au cours de l'année	-	8	13	10	16	↗

Contrats aidés

23% de sorties positives (25% en 2020) dont :

- 13 contrats
- 1 mise en stage à la Métropole de Lyon

Action et protection sociale

- Dépenses engagées en 2021 en matière de prestations d'action sociale : **6 833 325 €**
- Dépenses engagées en 2021 matière de protection sociale complémentaire : **4 057 114 €**
- 5 523 agents ayant une couverture santé
- 6 875 agents ayant une couverture prévoyance
- 895 agents accompagnés par le service d'action sociale

RSE – Conditions de travail

- **11,9%** des agents à temps partiel
- **3 504 télétravailleurs** contre 2 141 en 2020
- taux d'absentéisme de **9,48%** contre 9,01% en 2017
- 79 agents inaptes repositionnés en 2021 et 57 agents en attente d'une solution de reprise au 31/12

RSE - Politique Handicap

Dispositif	2021
Nombre de bénéficiaires déclarés rémunérés au 31 décembre 2021	675
Taux d'emploi légal (6,92% en 2020)	7,54%

→ **64 recrutements réalisés en 2021 dont 53 pérennes**

RSE - Égalité professionnelle F/H

- 62% de femmes parmi les agents contractuels (- 1 point/2020)
- 54% de femmes parmi les agents formés
- 37% de femmes parmi les encadrants
- un temps partiel essentiellement féminin : 89,9% de femmes
- 73% de femmes parmi les agents en télétravail
- 50% de femmes parmi les agents en situation de handicap
- des interruptions de carrière majoritaires chez les femmes
- 73% de femmes parmi les agents à l'origine de demandes de protection fonctionnelle (218)

Écarts rémunérations nettes femmes/hommes

Catégorie A :
-16,5%

Catégorie B :
-7,7%

Catégorie C :
-16,3%

Part des primes et indemnités dans la rémunération brute

