

Métropole de Lyon

Rapport sur les orientations budgétaires pour 2016

Conseil de la Métropole du 1er février 2016

Version mise à jour le 13 janvier 2016, annule et remplace la version transmise le 12 janvier 2016.

Le débat d'orientations budgétaires constitue une obligation prévue par les articles L. 3312-1 et L.3661-4 du code général des collectivités territoriales. Il doit se tenir dans un délai de dix semaines précédant l'examen du budget. Il permet d'associer le Conseil à la préparation du budget, que ce soit sur son contexte d'élaboration ou sur ses volumes financiers.

Le rapport relatif au débat d'orientations budgétaires présentera le contexte économique dans lequel évolue la Métropole de Lyon (I). Il décrira les ressources attendues (II) ainsi que la structure et l'évolution de ses dépenses et de ses effectifs (III) puis de son autofinancement (IV). Il exposera enfin les engagements pluriannuels envisagés (V), ainsi que la structure et la gestion de la dette (VI).

I. LES ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

A) LA SITUATION INTERNATIONALE

Dans ses « Perspectives de l'économie mondiale » (octobre 2015), le Fonds monétaire international (FMI) souligne que la croissance mondiale devrait s'établir à 3,1 % en 2015, soit 0,3 point de moins qu'en 2014, suivie d'une accélération modérée en 2016 (3,8%).

La dégradation des perspectives de quelques-uns des grands pays émergents, comme la Russie ou le Brésil, actuellement en récession, et des pays exportateurs de pétrole ralentit l'activité globale des pays émergents et des pays en développement frappés par la baisse des prix des produits qu'ils exportent, les tensions sur leurs monnaies et la volatilité des marchés financiers.

A contrario, la reprise dans les pays avancés devrait s'accélérer légèrement. La croissance américaine profite de la diminution du taux de chômage, de même que celle du Royaume-Uni. L'activité de ces pays devrait de surcroît continuer à bénéficier du soutien d'une demande privée stimulée par l'augmentation du pouvoir d'achat.

La croissance de la zone Euro poursuit sa progression : elle s'établit, selon le FMI, à 1,5 % en 2015. Elle pourrait être portée à 1,6 % en 2016. En effet, la faiblesse de l'euro facilite les exportations et la consommation des ménages bénéficie de la baisse des prix du pétrole.

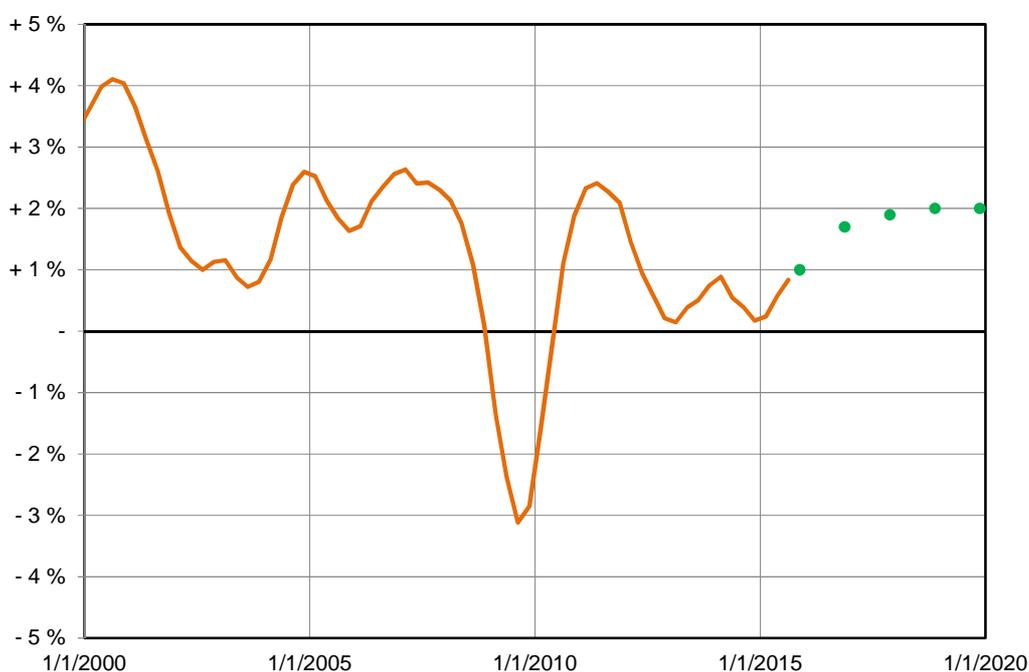
Parallèlement, la Banque centrale européenne (BCE) pratique depuis début 2015 la mise en circulation accrue de liquidités contribuant à l'augmentation des réserves du secteur bancaire (politique monétaire accommodante et non conventionnelle dite de « quantitative easing ») afin d'éviter la déflation et d'inciter les banques à prêter, tout ceci couplé avec un maintien des taux directeurs au plus bas.

B) La situation nationale

Les observatoires économiques¹ comparent les perspectives des quatre plus grands pays de la zone Euro et relèvent que la France connaîtra une croissance d'1,2 % à 1,3 % en 2016, notablement inférieure à celle de l'Espagne (2,7 %), de l'Allemagne (2 % ou plus), de l'Italie (1,5 % ou plus).

L'État, dans ses propres perspectives, se montre relativement optimiste quant aux évolutions macroéconomiques.

La variation du produit intérieur brut resterait positive et atteindrait progressivement 2 % à la fin de la décennie :



Graphique : variation du produit intérieur brut en volume en rythme annuel (trait plein). Perspectives État jusqu'en 2019 (points). Sources INSEE, dernière valeur 3^e trimestre 2015, et loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

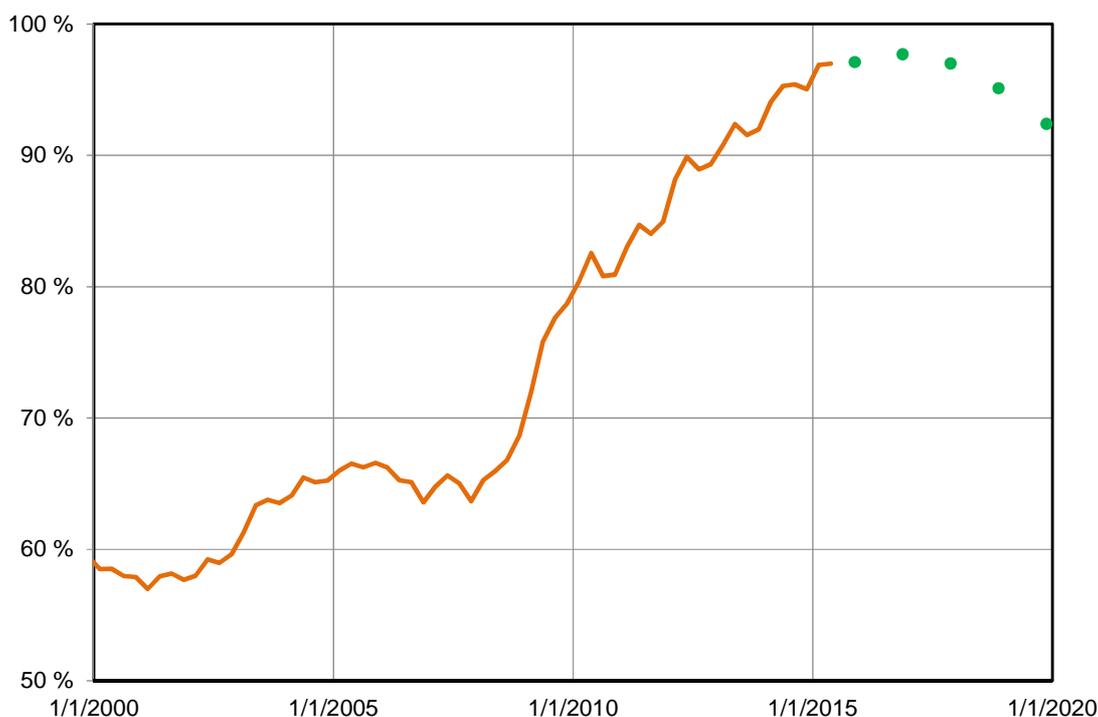
Les récents attentats de Paris induiraient une perte de produit intérieur brut (PIB) de deux milliards d'euros, ou 0,1 point de croissance : « *en cause : l'effondrement du tourisme et la baisse de la consommation. Le renforcement de la sécurité est aussi en cause puisque les procédures ralentissent les entreprises mais aussi les transports. Cette évaluation se base sur les différents attentats commis lors des trente dernières années².* »

¹ Sources : INSEE, Direction générale du Trésor, Observatoire partenarial lyonnais en économie (OPALE), Natixis, Banque de France, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Banque centrale européenne (BCE), Mouvement des entreprises de France (MEDEF), etc.

² Sources : idem.

Néanmoins, grâce à la croissance nominale du PIB, les déficits publics seraient progressivement réduits.

La résorption des déficits permettrait de ramener progressivement l'endettement des administrations publiques à près de 90 % du PIB à l'horizon 2019.



Graphique : endettement des administrations publiques en proportion du produit intérieur brut au sens de Maastricht (trait plein). Perspectives de l'État jusqu'en 2019 (points). Sources : INSEE, dernière valeur 3^e trimestre 2015, et loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Du point de vue des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les perspectives sont assombries par la volonté de l'État de les faire participer au redressement des finances publiques par la baisse des concours financiers qu'il leur verse.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) est le vecteur choisi à cet effet. Après une première réduction de son volume de 1,5 milliard d'euros en 2014, la réduction annuelle atteindrait progressivement 12,5 milliards d'euros en 2017.

C) La situation régionale

- Les chiffres clés de la région Rhône-Alpes

Le PIB de la région Rhône Alpes est de 197 milliards d'euros (année 2012, dernières données disponibles³), contre 193 milliards en 2011 ; ce qui en fait la deuxième région de France après l'Île-de-France.

En standard de pouvoir d'achat (SPA), le PIB par habitant de la région est au 85° rang européen (sur un total de 273 régions).

Le PIB par habitant pour l'ensemble de l'Union européenne à 28 est de 26 600 € en 2013. Seules trois régions françaises dépassent la moyenne européenne : l'Île-de-France (75 % au-dessus de la moyenne), Rhône-Alpes (7 % au-dessus), Provence-Alpes-Côte-d'Azur (2 % au-dessus).

La redéfinition des périmètres régionaux aura pour effet d'homogénéiser les PIB en SPA par habitant : Auvergne-Rhône-Alpes se retrouvera à 4 % au-dessus de la moyenne ; 8 régions se situeront entre 80 % et 90 % de la moyenne européenne, 2 entre 90 % et 100 % (pas de changement pour les régions Île-de-France et Provence-Alpes-Côte-D'azur, aux périmètres inchangés).

- La situation économique

En matière de commerce extérieur⁴, la région Rhône-Alpes présente, en septembre 2015, un solde qui reste soutenu par une conjoncture macroéconomique porteuse (cours de l'euro, prix du pétrole, ...) ainsi que par une légère amélioration de l'activité manufacturière régionale à l'export.

La Banque de France indique, dans son bulletin « Tendances Régionales » d'octobre 2015, que l'état des carnets de commande des industries permet d'envisager une hausse de l'activité dans les mois qui viennent.

L'activité dans les services marchands a, quant à elle, confirmé sa bonne orientation, tous secteurs confondus. Le travail temporaire et l'ingénierie informatique se démarquent cependant par une progression plus soutenue qui a permis un renforcement substantiel des effectifs. Les prévisions d'activité sont optimistes, hormis pour le secteur de l'hébergement-restauration qui devrait accuser un repli saisonnier, encore plus marqué sans doute du fait des récents évènements à Paris.

³ Sources : idem.

⁴ Sources : idem.

Le commerce serait un secteur en voie de stabilisation. Le chiffre d'affaires de l'ensemble des entreprises du commerce en Rhône-Alpes enregistre une légère augmentation, de 1 %, au 2^e trimestre 2015 par rapport à un an auparavant. Il est en retrait de 0,2 % à l'échelle nationale⁵.

Sur le secteur du bâtiment, la crise est durable pour les entreprises de la construction en Rhône-Alpes. Les incertitudes sont nombreuses pour les mois à venir, du fait notamment de la faiblesse des investissements privés et du nombre de dépôts de permis de construire historiquement bas. Le chiffre d'affaires des entreprises de la construction est étale au 1^{er} trimestre 2015, reflet d'absence de reprise du marché dans son ensemble.

En matière d'emploi, aucune perspective d'embellie n'est prévue au regard de la faiblesse de l'activité économique et de la visibilité réduite pour les prochains mois. Le nombre de demandeurs d'emploi de catégories A, B et C s'établissait, en Rhône-Alpes, à 513 688 fin août 2015, en hausse de 0,2 % sur un mois et de 8,5 % sur un an.

Pour ce qui concerne le revenu des habitants, en 2011, la moitié des Rhônalpins vit dans un ménage qui déclare plus de 20 100 euros de revenus par unité de consommation (UC). Ce seuil, supérieur de 900 euros au revenu fiscal médian observé en France métropolitaine, situe Rhône-Alpes à la 3^e place des régions françaises derrière l'Île-de-France et l'Alsace. Et les revenus continuent de croître plus rapidement en Rhône-Alpes qu'en France métropolitaine (+ 3 %). De fait, les ménages ont moins subi les effets de la crise dans la région, vraisemblablement en lien avec la meilleure résistance de l'emploi rhônalpin durant cette période.

D) La Métropole de Lyon

Territoire dynamique, la Métropole a bénéficié d'une croissance annuelle de près d'1 % de ses créations d'emplois sur la période 2007-2012, contre 0,3 % en Rhône-Alpes et 0,2 % en France métropolitaine⁶.

Avec près de 98 000 établissements dans le secteur marchand en 2013, représentant 440 000 emplois salariés, elle a connu une progression annuelle moyenne de 3,5 % du nombre d'établissements créés contre 3,2 % en Rhône-Alpes et en France.

La Métropole de Lyon est née le 1^{er} janvier 2015. C'est une collectivité territoriale unique en France créée par la fusion de la Communauté urbaine de Lyon et du Conseil général du Rhône sur les 59 communes qui composent le territoire du Grand Lyon.

⁵ Sources : idem.

⁶ Sources : idem.

Cette innovation institutionnelle doit permettre à la Métropole d'apporter aux habitants de son territoire une action publique plus efficace et cohérente.

Elle doit également aider, grâce à la mutualisation des ressources, à faire face aux contraintes budgétaires liées notamment à la baisse des dotations de l'État dans le cadre du redressement des comptes publics.

Cette mutualisation ne peut cependant, à elle seule, compenser la baisse sans précédent des concours financiers de l'État. Ainsi, l'année 2015 est également l'année de lancement d'un chantier marges de manœuvres (CMM) sur la durée du mandat.

Le CMM doit permettre à la Métropole de Lyon, en agissant fortement sur sa section de fonctionnement, de préserver un volume d'investissement ambitieux tout en maintenant un ratio de solvabilité soutenable à l'issue du mandat.

L'objectif pourra être atteint grâce à la recherche d'économies structurelles et à l'optimisation des ressources sur la durée du mandat.

Le cadrage du budget prévisionnel 2016 prend en compte l'ensemble de ces éléments et fixe une évolution des dépenses de fonctionnement à +1,7 %.

Cette évolution intègre notamment un cadrage des subventions hors secteur social et hors contingents obligatoires à -6 % et une baisse des charges générales d'au moins 2 points.

S'agissant des dépenses de personnel, leur évolution est encadrée à 0 %, hors mesures nationales. Les dépenses de personnel supplémentaires devront donc être systématiquement financées par des recettes équivalentes ou gagées par des redéploiements.

Les dépenses sociales sont quant à elles cadrées à +7 % pour le revenu de solidarité active (RSA) et +6 % pour les autres allocations sociales et les frais de séjour.

Par ailleurs, il est nécessaire de rappeler que la Métropole de Lyon a pu voter son premier budget dès le 26 janvier 2015. Ce budget a été construit grâce à une double méthode : un dialogue de gestion « classique » pour sa partie communautaire et une transposition fondée sur les clés de répartition validées par la commission locale chargée de l'évaluation des ressources et des charges transférées (CLERCT) pour sa partie départementale, appliquées au dernier budget connu du Conseil général.

Le budget a ensuite été ajusté en milieu d'année dans le cadre du budget supplémentaire qui a permis d'affiner les prévisions en fonction de la réalité de l'exercice des nouvelles politiques publiques.

L'année 2015 est de ce fait une année de transition. Les comparaisons et mesures d'évolution qui peuvent être faites par rapport à cette année doivent l'être par rapport à son budget primitif pour sa part communautaire et par rapport aux crédits après vote du budget supplémentaire pour sa part départementale.

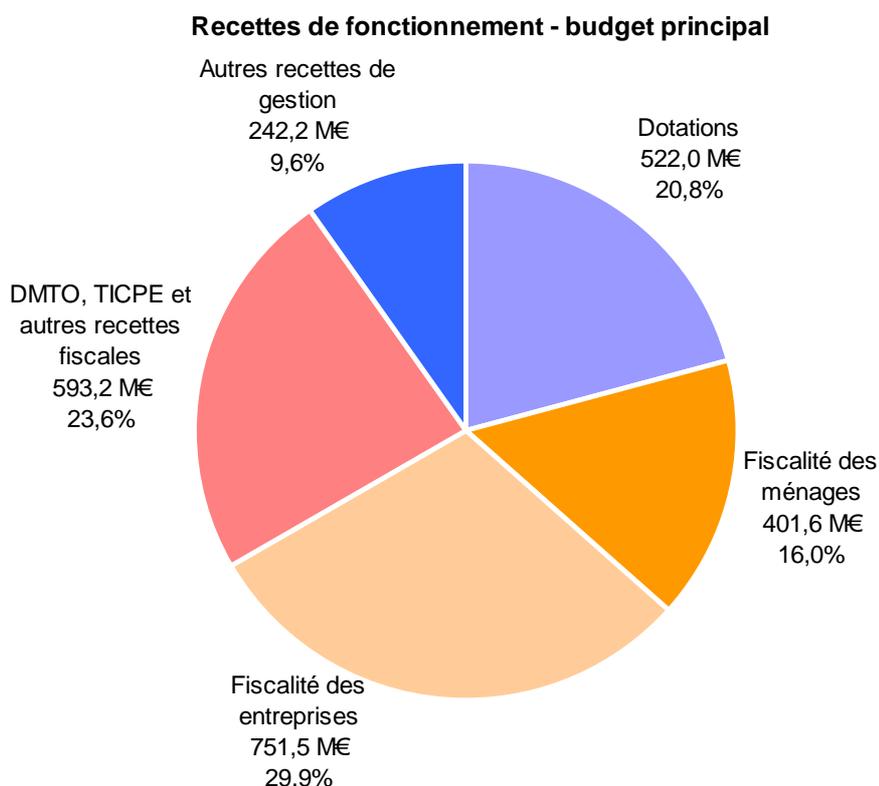
Enfin, il est précisé que les chiffres présentés dans ce rapport, lorsqu'ils sont présentés tous budgets, sont retraités des principaux mouvements financiers entre budgets.

II. LES RESSOURCES ESCOMPTÉES

Les recettes réelles de fonctionnement, tous budgets retraités, s'élèveraient à 2 632,2 M€.

A) Les recettes de fonctionnement du budget principal

Les recettes de fonctionnement du budget principal seraient prévues à hauteur de 2 510,4 M€.



- Les concours financiers de l'État

En l'absence d'application de la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en 2016, les concours financiers de l'État évolueraient selon les modalités traditionnelles.

La dotation d'intercommunalité est évaluée à près de 40 M€, en recul de 25 M€ environ, en raison de la montée en puissance de la contribution de la Métropole (pour sa composante intercommunale) au redressement des finances publiques.

La dotation de compensation (liée à la suppression de la part des salaires), évaluée à 225 M€, serait en recul de l'ordre de 4 M€ pour financer notamment la croissance de la péréquation en faveur des communes.

Les composantes départementales de la DGF atteindraient 176 M€, avec une dotation forfaitaire en baisse de 25 M€ environ du fait de la montée en puissance de la contribution de la Métropole au redressement des finances publiques, une dotation de péréquation urbaine stable et une dotation de compensation gelée.

Le produit de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle serait stable à environ 65 M€.

Les allocations compensatrices de la fiscalité atteindraient 14 M€, en baisse de près de 3 M€, la plupart d'entre elles étant des variables d'ajustement de l'enveloppe normée des concours financiers de l'État aux collectivités locales. Elles baisseront d'autant plus, par exemple, que le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) sera majoré par l'extension de son champ d'application. En effet, ce dernier est inclus en 2016 dans l'enveloppe normée des concours de l'État.

- La fiscalité

Les produits fiscaux prévus au budget primitif sont calculés à taux constants. Il n'est pas envisagé de modification des taux de la fiscalité pour l'année 2016 (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, cotisation foncière des entreprises, taxe d'enlèvement des ordures ménagères).

Les bases d'imposition progresseraient d'environ 2,5 % par rapport aux rôles généraux de 2015, sauf pour la taxe d'habitation pour laquelle la croissance des bases ne serait que de l'ordre de 2 %, compte-tenu des dispositions visant à reconduire le bénéfice d'exonérations pour certains contribuables.

Sous ces hypothèses, les principaux produits fiscaux sur rôles seraient de l'ordre de :

- 250 M€ pour la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- 220 M€ pour la cotisation foncière des entreprises ;
- 152 M€ pour la taxe d'habitation ;

- 129 M€ pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), à 378 M€, est celui qui est anticipé par la direction régionale des finances publiques (DRFIP), en retrait par rapport à 2015.

Le produit de la garantie individuelle de ressources serait stable à environ 108 M€.

Le produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) progresserait sensiblement, aux alentours de 246 M€, sur la base d'un modèle économétrique dont les résultats seront étroitement confrontés aux réalisations tout au long de l'année pour effectuer les ajustements utiles.

Le produit de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA), environ 54 M€, serait stable, comme celui de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), environ 114 M€.

- Les autres recettes de gestion

Les autres recettes de gestion attendues s'élèveraient à 242,2 M€. Elles se rapportent principalement aux produits des services urbains, du patrimoine, aux recettes du secteur social et aux délégations de services publics (DSP).

- a) Les produits issus des services urbains

Les recettes de péage du boulevard périphérique nord de Lyon (BPNL) seraient ramenées à 40 M€ (43,1 M€ au BP 2015) pour tenir compte de la baisse de fréquentation liée aux fermetures pour travaux de mise en sécurité.

Les refacturations de travaux d'aménagement de voirie s'élèveraient à 15,6 M€ contre 14,3 M€ au BP 2015.

Les recettes liées à la collecte et au traitement des déchets atteindraient 32,3 M€ en 2016, en progression de + 5,4 % (30,7 M€ au BP 2015).

- b) Les redevances des délégations de services publics (DSP)

Les redevances versées par les délégataires exploitant les parcs de stationnement seraient fixées (selon les termes des contrats de DSP) à 11,9 M€, contre 11,7 M€ au BP 2015 soit + 1,9 %.

c) Les revenus du patrimoine

Au vu de l'importance des acquisitions foncières 2014/2015, les recettes liées aux baux emphytéotiques pour le logement social seraient de 7 M€ contre 5 M€ en 2015. Les recettes issues de la gestion du patrimoine privé resteraient stables à 6 M€.

d) Les recettes du secteur social

Les participations liées à la politique de l'enfance s'élèveraient à 3,3 M€ contre 3,8 M€ en 2015 (versées par la CAF, la CPAM et les autres Départements). Cette diminution s'explique en partie par l'arrêt du remboursement des dépenses prises en charge début 2015 par la Métropole pour le compte du Département du Rhône dans un souci de continuité du service public.

Les participations liées à la politique en matière de personnes âgées seraient de 36,5 M€. Le principal co-financeur de cette politique est la Caisse nationale de la solidarité pour l'autonomie (CNSA) via la dotation annuelle pour le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) pour les personnes âgées pour 25 M€ (24,7 M€ en 2015) ; les autres financements relevant des contributions des obligés alimentaires et des récupérations sur successions.

La politique conduite en faveur des personnes handicapées est également cofinancée par la CNSA et les contributions des bénéficiaires. Ces recettes seraient de 32,7 M€ en 2016. Le concours CNSA versé au titre de la prestation de compensation du handicap (PCH) serait ainsi de 10,8 M€ (contre 10,7 M€ en 2015).

e) Autres recettes

La recette attendue du Département du Rhône au titre du remboursement des intérêts de la dette mutualisée serait de 6,8 M€ contre 7,9 M€ en 2015.

B) Les recettes de fonctionnement des budgets annexes

- Budget annexe de l'assainissement

Les recettes réelles d'exploitation 2016 du budget annexe de l'assainissement s'établiraient à 107,1 M€ et resteraient stables par rapport à 2015.

Le produit de la redevance d'assainissement, principale recette de ce budget, serait de 65 M€ contre 64,2 M€ au BP 2015. La redevance serait de 0,979 € HT par m³ au 1er janvier 2016 contre 0,9624 HT par m³ au 1er janvier 2015.

Le montant de la contribution du budget principal au budget annexe de l'assainissement au titre de la gestion des eaux pluviales s'établirait à 17,5 M€.

Les autres recettes estimées à 24,6 M€, comprennent les primes d'épuration, les redevances de raccordement à l'égout et les ventes de travaux de branchements.

- Budget annexe des eaux

Les recettes réelles d'exploitation du budget annexe des eaux s'élèveraient à 23,3 M€, en baisse de 13,3 % par rapport à la prévision inscrite au BP 2015 (26,4 M€).

Le produit des ventes d'eau (21,2 M€) correspond à la nouvelle recette facturée directement à l'usager sur la facture d'eau potable.

- Budget annexe du réseau de chaleur

Les recettes attendues pour ce budget seraient de 2,1 M€ contre 1,5 M€ au BP 2015.

Elles correspondent aux redevances contractuelles perçues des délégataires exploitant les réseaux de chauffage urbain de Lyon La Duchère, Vaulx en Velin et Rillieux la Pape.

- Budget annexe des opérations d'urbanisme en régie directe

La vente de terrains et les participations reçues des collectivités partenaires pourraient être encaissées en 2016 à hauteur de 10,2 M€. Au vu du programme de réalisation des zones d'aménagement concerté (ZAC), la subvention d'équilibre 2016 du budget principal serait de l'ordre de 1,8 M€.

- Budget annexe du restaurant administratif

Elles sont estimées en 2016 à 3,2 M€, en augmentation de 15 % par rapport à 2015. La subvention d'équilibre versée par le budget principal représenterait 2,2 M€ contre 1,7 M€ au BP 2015.

III. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ESTIMÉES

Les dépenses réelles de fonctionnement tous budgets retraités sont prévues à hauteur de 2 384,2 M€.

S'agissant du budget principal, les dépenses réelles de fonctionnement s'élèveraient à 2 315,2 M€. Les principaux postes de dépenses sont les dépenses à caractère social (704,1 M€), les subventions et participations (424,1 M€), les dépenses de personnel

(397,2 M€), les charges générales (299,5 M€) et les reversements aux communes (234,1 M€).

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

L'annonce, par l'État, d'un désengagement rapide et sans précédent du financement des collectivités territoriales et l'effort consacré à la construction métropolitaine rendent nécessaire l'engagement de réformes structurelles importantes.

A ce titre, la transformation engagée depuis le 1er janvier 2015 présente une opportunité qui permet d'absorber, puis de dépasser le changement de modèle budgétaire auquel la collectivité se trouve confrontée.

La gestion des ressources humaines (RH) constitue un des leviers transversaux pour accompagner cette transformation.

Dans cette perspective, une attention particulière doit donc être portée à la politique RH qui, si elle doit permettre une stricte maîtrise de la masse salariale dans la mise en œuvre des politiques publiques métropolitaines (structure et évolution des dépenses et des effectifs), contribue aussi à l'émergence d'une culture commune d'un collectif de travail en construction, par la convergence des règles de gestion applicables au personnel.

- La maîtrise des effectifs et de la masse salariale

La gestion des effectifs et de la masse salariale intervient dans le respect des crédits budgétaires annuellement ouverts à cette fin par le Conseil de la Métropole. L'évolution de l'organisation et des moyens alloués aux différentes politiques publiques implique d'adapter, dans cette stricte limite, le tableau des effectifs par la création, la suppression et la transformation des emplois.

La structure des effectifs sera donc amenée à évoluer sur la base des travaux conduits en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, au sein d'un cadrage budgétaire fortement contraint.

Au 28 février 2015, les effectifs en activité s'élevaient à 8 521 agents relevant de la fonction publique territoriale, auxquels s'ajoutaient 379 agents relevant de la fonction publique hospitalière et dédiés au fonctionnement de l'Institut départemental de l'enfance et de la famille de Bron (IDEF). Cet effectif était affecté sur 8 195 emplois permanents et 705 emplois non permanents. Les agents étaient issus pour 3 878 d'entre eux du Département du Rhône et 4 909 de la Communauté urbaine. Il faut souligner que leur nombre peut connaître des

variations sensibles sur le périmètre des emplois non permanents, souvent destinés à couvrir des besoins infra-annuels (emplois saisonniers ou couvrant des accroissements temporaires d'activité, stagiaires école rémunérés, contrats aidés...).

Les caractéristiques essentielles des effectifs affectés sur emplois permanents peuvent se résumer comme suit :

- catégorie A : 16,53% ;
- catégorie B : 22,39 % ;
- catégorie C : 61,07%.

94,24 % des agents permanents sont fonctionnaires et 5,76 % non titulaires. Les effectifs permanents relèvent principalement des filières technique (59,17 %), administrative (25,5 %) et médico-sociale (14,75 %). On y dénombre 53,3 % d'hommes pour 46,7 % de femmes.

Ces données sont issues d'une photographie des effectifs présentée en comité technique le 26 juin 2015, correspondant aux effectifs consolidés du budget principal et des budgets annexes.

Les mouvements de personnel (arrivées-départs) en 2016 sont prévus sans création de postes supplémentaires, au-delà de celles correspondant à des changements de périmètre d'activité et totalement couvertes par des recettes certaines.

La masse salariale inscrite au budget de l'exercice 2015 s'élevait à 395,6 M€, compte tenu de la correction apportée au budget supplémentaire sur le périmètre concernant les transferts reçus du Département. Pour l'exercice 2016, le cadrage budgétaire retenu pour la masse salariale est fixé à 0%, à périmètre constant.

Toute inscription de financement complémentaire sera donc motivée par des éléments exogènes liés, soit au financement de nouvelles mesures réglementaires nationales (par exemple issues de l'accord relatif à l'avenir de la fonction publique sur la modernisation des parcours professionnels, les carrières et la rémunération, qui prévoit notamment une restructuration des grilles de rémunération des cadres d'emplois A, B et C de 2016 à 2020), soit au financement des seuls besoins nouveaux faisant par ailleurs l'objet d'une compensation certaine en recettes.

À titre d'illustration, et selon les informations disponibles à la date d'élaboration du présent rapport, ces inscriptions supplémentaires représenteraient une évolution au budget principal de l'ordre de :

- + 0,16 % au titre des mesures réglementaires nationales (la rénovation des grilles indiciaires des agents de catégorie B par transformation de primes en points d'indice qui va

concerner près de 1 900 agents et entraîner des augmentations de charges, et la hausse des cotisations CNRACL et IRCANTEC) ;

- + 0,24 % pour les besoins nouveaux (20 postes financés par des recettes certaines).

Compte-tenu du financement du glissement vieillesse technicité (GVT), dont le coût annuel est estimé à environ 4 M€, soit 80 équivalents temps plein (ETP) par an, la contrainte d'un budget contenu à périmètre constant va représenter un effort très substantiel et nécessiter la mise en place d'instances de dialogue et de régulation au sein des services.

Le maintien d'un tel effort dans la durée ne pourra être obtenu qu'en contrepartie de profondes réformes structurelles, portant sur les organisations, les modes de gestion et les niveaux de services attendus.

- La convergence des règles de gestion applicables au personnel

Pour accompagner la mutation évoquée précédemment et la constitution d'un collectif de travail unique, la DRH doit homogénéiser et clarifier les règles fédérales. Ces dernières sont progressivement mises en place dans les différents segments de la gestion des ressources humaines. Ces évolutions s'inscrivent dans le cadre d'une application rigoureuse des dispositifs réglementaires et la recherche d'une plus grande équité dans leurs conditions d'application.

Ainsi, trois principaux axes de transformation sont simultanément poursuivis :

- La nécessité de développer des leviers managériaux.

Il s'agit de définir les règles applicables en matière de rémunération, mais également de carrière et de temps de travail.

La politique de rémunération métropolitaine doit être repensée à l'occasion de l'adoption progressive d'un nouveau régime indemnitaire métropolitain. Après une première étape franchie concernant le régime indemnitaire de grade, par l'adoption d'une délibération le 23 février 2015, la concertation devra se poursuivre au cours de l'exercice 2016 pour déterminer le régime indemnitaire de fonction. Celui-ci devrait notamment permettre de mieux reconnaître et valoriser l'engagement et la prise de responsabilités.

S'ajoutant à la rémunération, certains agents peuvent bénéficier d'avantages en nature. Cela concerne pour l'essentiel des agents logés pour nécessité absolue ou par convention d'occupation précaire avec astreintes (112 agents, dont trois emplois fonctionnels au 30 octobre 2015), de véhicules de fonction (affectés à 10 cadres supérieurs de la collectivité),

ou de véhicules de service avec remisage à domicile (dont bénéficient quelques 370 agents, essentiellement dans les métiers techniques). S'ajoutent plus marginalement les repas pris par les agents affectés au restaurant administratif, qui font l'objet d'une valorisation d'un avantage de 4,60 euros par repas.

Les évolutions de carrière sont aussi à redessiner au sein de la Métropole de Lyon avec l'adoption, en 2015, des premiers ratios métropolitains d'avancement de grade. Les premières commissions administratives paritaires (CAP) métropolitaines appelées à se prononcer sur les progressions de carrière se sont tenues à l'automne. L'analyse des résultats obtenus permettra d'affiner les critères d'avancement à privilégier à l'avenir. En tout état de cause, au regard du contexte budgétaire général, et de la nécessaire maîtrise de la masse salariale en particulier, les promotions internes favorisant des parcours professionnels diversifiés au sein de la collectivité seront à privilégier.

Enfin, en matière de temps de travail, il conviendra de prolonger les résultats significatifs déjà obtenus au terme de l'année 2015. En effet, depuis le 1er janvier 2016, la Métropole de Lyon respecte les règles applicables à la durée annuelle de travail (1 607 heures), comme celles relatives aux congés annuels (5 fois les obligations hebdomadaires de travail, auxquelles s'ajoutent le cas échéant deux jours de fractionnement). Pour autant, il reste à réinterroger au cours des prochaines années les cycles de travail spécifiques auxquels répondent quelques 1 420 agents soumis à sujétions particulières.

En effet, dans de tels cas, la réglementation autorise l'adoption d'une durée annuelle du travail inférieure à 1 607 heures. Il s'agira néanmoins de vérifier que les organisations de travail en vigueur restent cohérentes avec les niveaux de service à atteindre dans l'exercice des compétences métropolitaines concernées.

Enfin, un effort spécifique devra être produit en matière de lutte contre l'absentéisme, dont le coût collectif s'avère très préjudiciable (coût de remplacement, intérim ou report de la charge de travail sur des équipes déjà fortement sollicitées).

- Une adaptation permanente des ressources humaines de la collectivité : emploi et développement des compétences.

Compte tenu des délais contraints fixés pour la constitution des équipes, les ressources humaines n'ont pas forcément été allouées de façon optimale dès 2015.

Des réflexions sont engagées pour approfondir et favoriser le développement de parcours professionnels internes, promouvoir le développement de compétences, tout en assurant le positionnement ou repositionnement de nos agents sur des secteurs ou métiers identifiés comme prioritaires.

À titre d'exemple, il peut s'agir de favoriser la mobilité interne et le maintien dans l'emploi, d'animer un réseau de formateurs internes et de développer de nouvelles modalités de formation moins mobilisatrices et moins coûteuses (tutorat, transfert, e-formation, classes virtuelles...).

Le développement de la politique d'insertion sera naturellement un axe fort pour faire écho, en interne, à l'une des principales compétences métropolitaine.

- La politique sociale et la qualité de vie au travail : la performance sociale de notre organisation.

Le passage à la Métropole, collectivité de plein exercice à statut particulier, assumant une très large diversité de compétences, exige d'en renforcer l'attractivité et l'exemplarité en tant qu'employeur, notamment en termes de lutte contre les discriminations, d'égalité hommes/femmes, ou de défense de la laïcité dans les services qu'elle rend au public.

Il faut aussi insister sur la nécessaire prise en compte des questions de conditions de travail. Dans une période où ce dernier se transforme profondément, en dépassant largement les bornes horaires traditionnelles et les bureaux, il semble utile de conduire de nouvelles expérimentations en matière d'organisation du travail, notamment en matière de télétravail.

B) Les dépenses de fonctionnement hors dépenses de personnel par macro politiques publiques

Les dépenses réelles de fonctionnement tous budgets retraités et hors dépenses de personnel sont prévues à hauteur de 1 957,3 M€.

Elles font l'objet d'une ventilation par grandes politiques publiques métropolitaines (*cf. Tableau consolidé annexé au présent rapport*).

- Aménagement du territoire
 - Dans cet ensemble, les crédits spécifiquement dédiés au développement urbain s'élèveraient à 45,6 M€, en progression de 23,2 % par rapport à 2015 (37 M€).

Les principales dépenses concernent les zones d'aménagement concerté (ZAC) qui atteindraient 36,6 M€, dont 30,7 M€ sur le budget principal pour les ZAC concédées aux aménageurs et 5,9 M€ pour les ZAC en régie directe.

La subvention qui sera attribuée à l'Agence d'urbanisme atteindra 4,6 M€.

- Dans le cadre des coopérations territoriales, 75 M€ seraient inscrits au titre de la dotation de compensation métropolitaine.

- Les crédits alloués aux espaces naturels, agricoles et fluviaux atteindraient 8,5 M€ (9,4 M€ en 2015), dont 2,6 M€ de participation au Syndicat mixte pour l'aménagement et la gestion du Grand Parc de Miribel Jonage - SYMALIM.

- 41,7 M€ seraient destinés à la conception, l'entretien et la gestion du domaine public contre 40 M€ en 2015 (+ 4,3%) en lien avec les extensions de périmètre (nouvelles surfaces à entretenir). Sont notamment concernées les actions de nettoyage pour 37 M€.

- En matière de mobilité des biens et des personnes, un budget de 226,1 M€ serait proposé, dont 154 M€ pour les transports urbains.

La contribution obligatoire pour le Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) s'élèverait à 144,1 M€, en baisse de 4,2 M€ comparé à 2015. Celle pour Rhône-Express atteindra 5,1 M€.

Les crédits des ouvrages d'arts et tunnels seraient reconduits à hauteur de 29,1 M€, dont 23 M€ pour la gestion du boulevard périphérique nord de Lyon (BPNL). 35,1 M€ seraient consacrés à l'aménagement et l'entretien de voirie.

- Développement économique

- Les actions en faveur du développement économique et de la compétitivité de la Métropole s'élèveraient en 2016 à 11,4 M€ (12,9 M€ en 2015).

1,9 M€ financerait la promotion de l'entrepreneuriat, vecteur d'insertion sociale et de création d'emplois.

Le soutien aux filières d'excellence telles que les sciences de la vie (Biopôle à Gerland, le Centre d'infectiologie, le Cancéropôle et l'OMS) et la robotique serait de 2,1 M€.

La poursuite du soutien aux 6 pôles de compétitivités présents sur le territoire métropolitain s'établirait à 1,3 M€.

- La politique de rayonnement et de l'attractivité de la Métropole représenterait 20 M€.

5,5 M€ seraient dédiés aux actions de développement touristique (dont 4,6 M€ pour l'Office du tourisme), au soutien à différents salons et événements comme l'Euro 2016 et à la promotion du label ONLYLYON (1,4 M€). Par ailleurs, 3,5 M€ seraient prévus pour les participations de la Métropole à l'Agence pour le développement économique de la région lyonnaise (ADERLY), au Pôle métropolitain et au Centre des congrès.

La politique numérique bénéficierait de 8,9 M€ de crédits, dont 6,4 M€ dédiés au développement de projets de nouveaux services et usages numériques (premier

déploiement du schéma métropolitain du numérique éducatif, service géomatique) et 2 M€ dans les projets de « ville intelligente » (dont smart-city).

- En matière d'enseignement supérieur et recherche, 1 M€ serait dédié à la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre du Contrat de Plan État-Région Rhône-Alpes 2015-2020 (CPER) et à la poursuite de l'action de la Communauté d'universités et d'établissements.

- Les crédits 2016 alloués à la politique insertion et emploi s'élèveraient à 254,3 M€.

L'allocation versée aux bénéficiaires du revenu minimum d'activité (RSA) mobiliserait 235,2 M€ en augmentation de 4,3 % par rapport à 2015 (225,5 M€).

Le programme métropolitain d'insertion pour l'emploi (PMIE) adopté en décembre 2015 doit permettre de favoriser l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA. Ces actions passent par des mesures d'insertion professionnelle et sociale qui s'élèveraient à 14 M€.

Le co-financement de contrats aidés bénéficierait d'une enveloppe de 4,3 M€ en vue de financer près de 900 postes aidés.

- Éducation, culture et sport

69,3 M€ seraient consacrés à l'éducation, la culture et le sport.

- Le budget alloué à l'éducation serait de 30,8 M€. La dotation de fonctionnement des collèges représenterait, en 2016, 20,9 M€ pour près de 42 000 collégiens.

Les dépenses d'entretien et de nettoyage des collèges s'élèveraient à 2,7 M€.

- La politique culturelle représenterait, quant à elle, un budget de 34,8 M€. Les principales dépenses concernent les musées (14,3 M€), les subventions versées à l'opéra de Lyon (3,0 M€) et aux écoles de musique (2,6 M€). 3,5 M€ seraient dédiés à l'organisation des Nuits de Fourvière.

- Par ailleurs, 3,7 M€ seraient alloués aux soutiens au sport et à la vie associative.

- Environnement et qualité de vie

- Plus de 52,1 M€ seraient consacrés à la politique publique du cycle de l'eau : 30,3 M€ au titre des eaux usées (budget annexe de l'assainissement), 3,3 M€ pour l'eau potable (budget annexe des eaux) et 18,5 M€ pour la gestion des eaux de ruissellement (budget principal).

- Le budget principal verserait une participation au budget annexe de l'assainissement de l'ordre de 17,5 M€ afin de ne pas faire supporter à l'usager les coûts inhérents au réseau unique. Cette participation est retraitée dans la totalisation des crédits affectés à la politique publique afin de ne pas faire apparaître de double compte entre le budget principal en dépenses et le budget annexe de l'assainissement en recettes.

- La gestion des déchets représenterait 74,8 M€. Les principales dépenses concernent la collecte pour 24,4 M€ et l'incinération pour 20,4 M€.

- Le budget consacré à la politique qualité de vie, santé et environnement et risques s'élèverait à 117,2 M€, dont 113,9 M€ de contribution au Service départemental métropolitain d'incendie et de secours (SDMIS) (110,8 M€ en 2015, soit + 2,8%).

- Plus de 3,2 M€ seraient consacrés à la politique conduite en faveur de la transition énergétique. Ils correspondent, d'une part, à des subventions versées pour des actions en faveur du développement durable (1,7 M€) et, d'autre part, à la gestion de réseaux de chaleurs urbains (0,7 M€).

- Habitat et cohésion territoriale

- 23 M€ seraient dédiés à la politique de la ville. Les actions conduites s'inscriront dans le cadre du nouveau contrat de ville adopté par la Métropole en 2015.

Près de 15 M€ seraient affectés aux grands projets de ville (GPV) dont 9,6 M€ pour le quartier de la Duchère à Lyon, et 3 M€ pour le quartier de la Grappinière à Vaulx en Velin.

1,8 M€ seraient consacrés au projet urbain Mermoz Nord, à la ZAC de l'Hôtel de Ville à Vaulx-en-Velin (réalisés en régie directe) et 3,8 M€ pour la ZAC Terraillon à Bron.

- Le montant des crédits alloués à l'habitat et au logement serait de 20,5 M€ soit une progression de 8,6% par rapport à 2015 (18,9 M€).

Près de 14,4 M€ seraient consacrés au soutien au logement social (13,5 M€ en 2015) via les subventions versées aux offices publics de l'habitat (6,9 M€) dont 1,6 M€ pour le nouvel office public de l'habitat (OPH) métropolitain et 4,8 M€ au Fonds de solidarité pour le logement (FSL).

Les dépenses en matière de logements du parc privé seraient portées à 4,1 M€, contre 3,4 M€ en 2015 (+19,5 %), pour tenir compte, entre autre, de l'exercice du pouvoir de police spéciale concernant les immeubles menaçant ruine (0,7 M€).

Les actions en faveur des gens du voyage représenteraient 2,1 M€, dont 1,5 M€ pour la gestion des aires d'accueil.

- Solidarités

- Les dépenses liées aux actions en faveur des personnes en situation de handicap atteindraient 205 M€, dont 140 M€ pour les frais de séjour en établissements.

La prestation de compensation du handicap (PCH), destinée à financer les besoins liés à la perte d'autonomie, serait en progression de près de 19 % soit 46,7 M€ en 2016. Ce montant tient compte d'une évolution de + 6 % du nombre de bénéficiaires (6 270 ayants droits en 2015).

L'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) versée serait de 9,8 M€, en baisse de 3,4 % (10,2 M€ en 2015).

- 136,9 M€ (136,2 M€ en 2015) seraient consacrées à la politique du vieillissement.

L'allocation personnalisée d'autonomie (APA) s'élèverait à 102,3 M€ dont 55,9 M€ pour l'APA à domicile et 46,5 M€ pour les personnes en établissement.

Les frais de séjour en établissements pour personnes âgées seraient de 33 M€. Cela concerne plus de 2 700 résidents en établissements privés et publics.

La loi n°2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement qui vient d'être adoptée par le Parlement pourrait nécessiter des abondements de crédits sur les exercices ultérieurs (hausse du plafond d'aide en fonction du niveau de dépendance, droit au répit des aidants, baisse du ticket modérateur).

- 121,9 M€ seraient consacrés à la politique de l'enfance et de la famille (124,4 M€ en 2015). Le placement des mineurs en structures représenterait un budget de 66,6 M€. Les frais de placement familial associatif représenteraient 13,2 M€ et la mission obligatoire de prévention spécialisée 6,6 M€.

- 6,1 M€ financeraient la protection maternelle et infantile et la prévention-santé (4,1 M€ en 2015), dont 1 M€ pour les 8 centres d'actions médico-sociales précoces qui accueillent les enfants handicapés.

- Ressources

- Les dépenses de fonctionnement de l'institution (hors dépenses de personnel) seraient de 68,2 M€. Elles correspondent principalement aux locations pour les services de la Métropole (10,3 M€), aux assurances (4,7 M€) et aux moyens informatiques (2,7 M€). Plus de 8,2 M€ seraient consacrés à la gestion du patrimoine privé. Les indemnités des élus et

cotisations afférentes atteindraient 4,6 M€. La participation au Comité des œuvres sociales s'élèverait à 4,6 M€.

- Les versements aux communes représenteraient une dépense de 234,1 M€ avec 213,6 M€ pour l'attribution de compensation et 20,5 M€ pour la dotation de solidarité communautaire.

- Les charges financières seraient prévues à hauteur de 79,5 M€.

- Les dépenses de péréquation s'élèveraient à hauteur de 59,9 M€. Il s'agit principalement du versement au titre du fonds national de péréquation des DMTO à hauteur de 26,9 M€ (22 M€ en 2015), du versement au titre du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) pour 12,8 M€ (10,1 M€ en 2015) et du versement au titre du fonds national de péréquation de la CVAE pour 6,8 M€ (6,2 M€ en 2015).

Remarque : les autorisations d'engagement / crédits de paiement

Il convient de noter qu'une partie des dépenses de fonctionnement sont gérées en autorisations d'engagement (AE) / crédits de paiement (CP), notamment certaines subventions faisant l'objet de versements d'acomptes sur le budget principal ainsi que les participations aux ZAC sur le budget annexe des opérations d'urbanisme en régie directe (BAOURD).

En 2016, les autorisations d'engagement représenteraient 286,6 M€ dont 132,1 M€ sur le budget principal et 154,5 M€ sur le BAOURD avec des crédits de paiement 2016 estimés à ce jour à 38,6 M€ sur le budget principal et 12 M€ sur le BAOURD.

IV. L'AUTOFINANCEMENT

Les dépenses et recettes prévues tous budgets devraient permettre de dégager un autofinancement brut de 248,1 M€.

Avec un remboursement du capital de la dette qui devrait s'établir à 176,9 M€, l'épargne nette dégagée serait de l'ordre de 71,2 M€.

S'agissant du budget principal, l'autofinancement brut dégagé par la section de fonctionnement s'établirait à 195,2 M€.

Une fois le capital de la dette de 152,4 M€ remboursé, l'autofinancement net serait de 42,8 M€.

V. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES INVESTISSEMENTS

A) Les autorisations de programme (AP)

La programmation pluriannuelle des investissements (PPI) 2015-2020 adoptée le 6 juillet 2015 couvre l'ensemble des compétences de la Métropole de Lyon avec trois objectifs principaux :

- maintenir le cap du développement, en permettant à l'agglomération lyonnaise de tenir son rang dans le concert des métropoles européennes, à travers un soutien résolu au développement économique, aux grands projets urbains, ainsi qu'aux actions de rayonnement culturel et sportif ;

- assurer l'équilibre social du territoire, en instaurant la mixité sociale dans tous les quartiers et à toutes les échelles, en accompagnant les plus vulnérables (personnes en parcours d'insertion, personnes âgées et handicapées), en remettant l'ascenseur social en marche, grâce à des politiques éducatives adaptées ;

- améliorer la qualité de vie en ville, à travers la production de logements de qualité, l'amélioration de la fluidité des déplacements, la montée en gamme des espaces publics ou encore le développement de la place de la nature en ville.

Pour mener à bien ces objectifs, 1 175 projets ont été programmés.

Ils se répartissent entre les projets de niveau « agglomération » pour 1 236 M€ et les projets territorialisés pour 1 262 M€.

Les opérations récurrentes destinées à la maintenance des équipements métropolitains et à la gestion patrimoniale ont, quant à elles, été évaluées à 1 022 M€. Elles concernent notamment la voirie de proximité, les acquisitions foncières, l'entretien des réseaux d'eau et d'assainissement, l'entretien et la maintenance dans les collèges, l'acquisition de petit matériel.

Les volumes d'investissement adoptés le 6 juillet 2015 ont été déterminés par la capacité financière de la Métropole estimée sur la base d'éléments prospectifs.

L'estimation globale des volumes d'investissement possibles sur la période 2015-2020 est ainsi portée à 3 520 M€ de dépenses sur l'ensemble des budgets de la Métropole. Parallèlement, l'estimation des recettes d'investissement s'établit à 350 M€.

Compte tenu de cette contrainte financière, les AP nouvelles à lancer pour 2016 représenteront 502,1 M€ (343,3 M€ pour les projets et 158,8 M€ pour les opérations récurrentes).

Elles devraient notamment permettre le financement de près de 260 projets territorialisés priorités dès 2016 et se répartissent comme suit sur l'ensemble de la PPI :

- budget principal 443,8 M€ : projets 308,7 M€ /opérations récurrentes 135,1 M€ ;
- budget annexe de l'assainissement 42,9 M€ : projets 26,1 M€ / opérations récurrentes 16,8 M€ ;
- budget annexe des eaux 14,9 M€ : projets 8,1 M€/ opérations récurrentes 6,8 M€ ;
- budget annexe du réseau de chaleur 0,35 M€ : projets 0,35 M€ ;
- budget annexe du restaurant administratif : opérations récurrentes 0,03 M€.

Ces AP nouvelles viendront s'ajouter à celles déjà en cours.

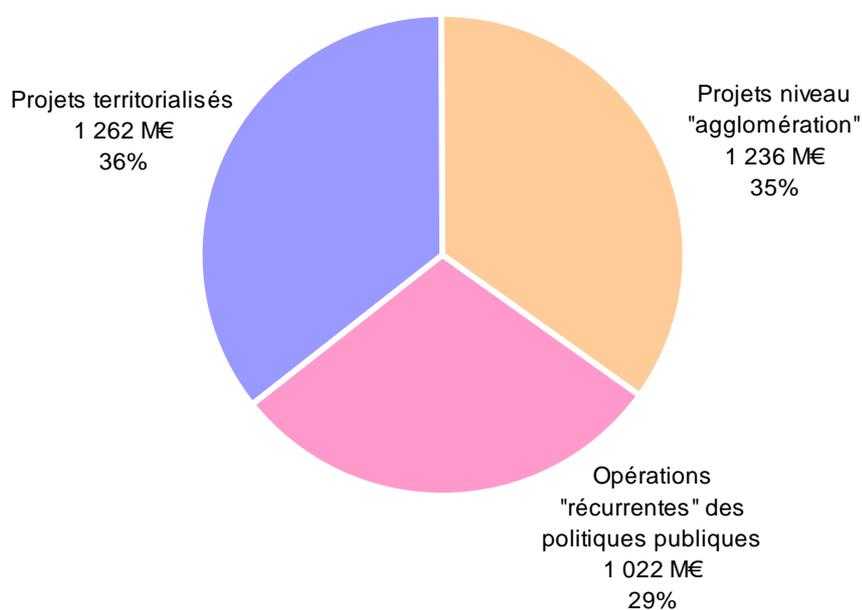
Le tableau suivant présente le stock d'AP déjà individualisées sur des opérations identifiées :

Stock d'AP individualisés - Tous budgets

En milliards d'euros	Dépenses	Recettes
Stock d'AP au 17/12/2015	1,5	0,2
- Consommation CP au 17/12/2015	-0,5	-0,1
= Reste à réaliser au 17/12/2015	1	0,1
+ Prévisions BP 2016	0,5	0,1
= Estimation du stock d'AP au BP 2016	1,5	0,2

Le volume des investissements tous budgets sur le mandat se répartirait de la manière suivante :

Dépenses PPI 2015-2020 : 3 520 M€



B) Les crédits de paiement 2016 en investissement

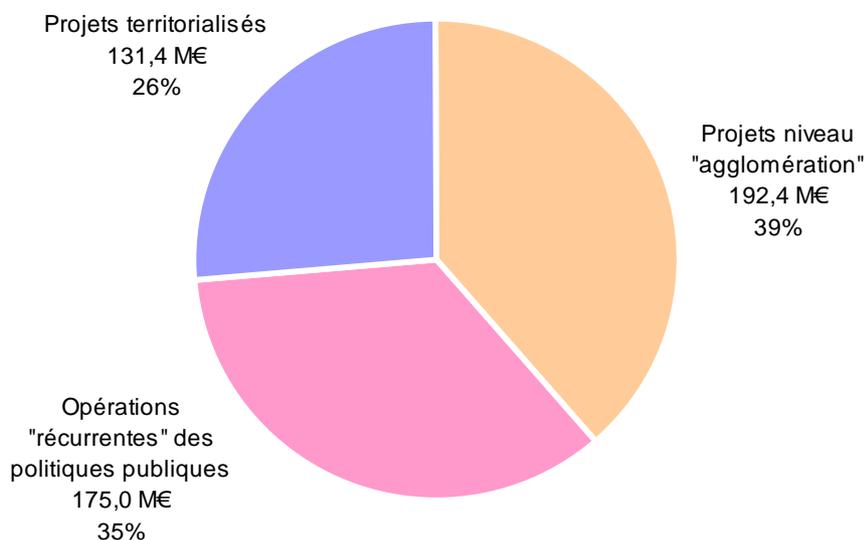
Les crédits d'investissement 2016, dédiés aux opérations de la programmation pluriannuelle d'investissements, sont déterminés selon les cadrages fixés pour les cinq budgets métropolitains et présentés ci-après :

CP 2016 - Dépenses d'investissement - Par budgets

En M€	Principal	Eaux	Ass.	Réseau chaleur	Restaurant	Tous budgets
Projets	307,7	5,5	10,4	0,2	0,0	323,8
Opérations récurrentes	151,2	7,1	16,7	0,0	0,0	175,0
Total	458,9	12,6	27,1	0,2	0,0	498,8

Les crédits de paiements 2016 se répartiraient de la façon suivante :

CP 2016 en dépenses réelles - tous budgets



Les crédits de paiement en recettes (périmètre PPI) ont été estimés à 69 M€ pour l'ensemble des budgets.

Parmi les opérations déjà lancées, les opérations suivantes auront un impact important sur le crédit de paiement 2016 :

- gestion du boulevard périphérique nord de Lyon (BPNL) : il est proposé 5,3 M€ dont 4,9 M€ dans le cadre du partenariat public privé et 0,4 M€ pour des travaux d'ouvrages d'art ;
- les crédits de paiement pour les interventions confiées en mandat par des tiers publics sont présentés à hauteur de 3,9 M€ en dépenses et 1 M€ en recettes pour l'Université Lyon I Neurologie et 3,6 M€ en dépenses et 1,2 M€ en recettes pour Axel One campus ;
- les aménagements de voirie liés au prolongement de l'avenue des Alpes sont évalués à 2,6 M€ à Marcy l'Etoile et à 5 M€ à Villeurbanne pour le réaménagement du Cours Émile Zola ;
- les acquisitions de logiciels et matériels informatiques liés au schéma métropolitain du numérique éducatif sont estimées à 4,5 M€ ;

- 3 M€ seraient versés au délégataire dans le cadre de la délégation de service public relative à l'aménagement numérique à très haut débit sur le territoire de la Métropole de Lyon ;
- les aides à la pierre liées au logement social atteindraient 34 M€ pour une recette attendue de l'ordre de 10 M€.

Certaines opérations devraient être lancées ou des financements complémentaires demandés en 2016. Nous citerons à titre d'exemple :

- l'aménagement du plateau de la Duchère pour 8,4 M€ d'AP/CP 2016 ;
- les opérations du contrat de plan État Région (CPER) pour 2,6 M€ de CP 2016 et 28,4 M€ d'AP ;
- le financement d'acquisitions de logements mis à la disposition des bailleurs sociaux pour réhabilitation (offices publics de l'habitat - OPH) pour 5,9 M€ de CP 2016 et 15,8 M€ d'AP ;
- les opérations liées au projet Part Dieu pour 4 M€ de CP 2016 et 15 M€ d'AP ;
- les opérations liées à la ligne C3 pour 3,8 M€ de CP 2016 et 33,9 M€ d'AP ;
- l'aménagement hydraulique de l'Yzeron à Oullins pour 2 M€ de CP 2016 et 3,3 M€ d'AP ;
- les travaux de la ligne express de l'ouest lyonnais (LEOL) pour 1,6 M€ d'AP/CP 2016 ;
- les opérations liées au plan mode doux pour 1,5 M€ de CP 2016 et 7 M€ d'AP ;
- la requalification du parc et de la zone industrielle (RPZI) de Meyzieu Jonage pour 0,1 M€ de CP 2016 et 3,2 M€ d'AP.

Ces crédits font l'objet de la ventilation présentée dans le *tableau consolidé annexé au présent rapport*.

VI. LA DETTE

A) Présentation de la structure de la dette de la Métropole au 1er janvier 2016

- L'encours de dette

Les données évoquées dans ce document sont celles d'une dette brute présentée hors reversements en recettes versées par le Département du Rhône dans le cadre de la dette mutualisée et selon la clé de répartition de 64,737% pour la Métropole et 35,263% pour le Département (le principe de la dette mutualisée sera présenté plus loin).

L'endettement total (long terme, tous budgets consolidés bruts) de la Métropole de Lyon serait de 2 131 M€ au 1er janvier 2016 (estimé au 21 octobre 2015). Il resterait modéré en 2016, et en diminution par rapport à celui de 2015 (2 204 M€).

L'endettement total brut du seul budget principal serait de 1 847 M€ au 1er janvier 2016 (estimé au 19 novembre 2015 avant financements nouveaux complémentaires) et en diminution par rapport à celui de 2015 (1 912 M€).

Il conviendra de rajouter à cet encours les financements complémentaires nécessaires à la clôture de l'exercice 2015.

Ces éléments sont indiqués sans prise en compte du projet en cours de renégociation des prêts structurés avec la Société de financement local (SFIL).

- Les nouveaux financements

Le volume total d'emprunts votés en 2015 est aujourd'hui de 394,3 M€, tous budgets confondus. Les emprunts déjà réalisés au cours de l'exercice s'élèvent à 70 M€ sur le budget principal. Ils seront complétés en fonction des besoins effectifs de financement des équipements des trois budgets (dont 8 M€ pour l'assainissement et 2 M€ pour l'eau).

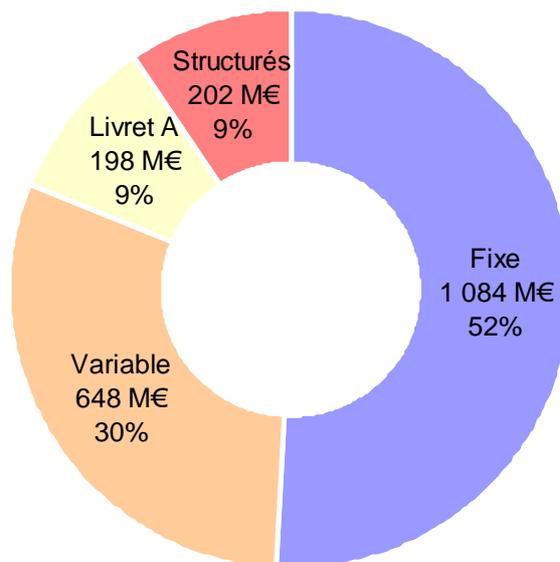
2015 restera une année particulière où la Métropole de Lyon, suite à sa construction, mobilisera un plus faible volume d'emprunts. Afin de terminer le financement des équipements en 2015, des emprunts pour un montant de 100 M€ ont été contractés en fin d'année, avec une mobilisation sur trois exercices.

Le montant des emprunts à long terme à mobiliser effectivement va être arrêté à la clôture de l'exercice, au moment où l'on détermine le plus exactement possible l'équilibre des comptes, ceci afin de limiter au maximum la trésorerie excédentaire et les frais financiers.

Pour 2016, le besoin d'emprunter se poursuivra, dans une limite qui préserve nos bons ratios de santé financière (développés plus loin).

- La répartition de la dette

Répartition par type de taux - Tous budgets

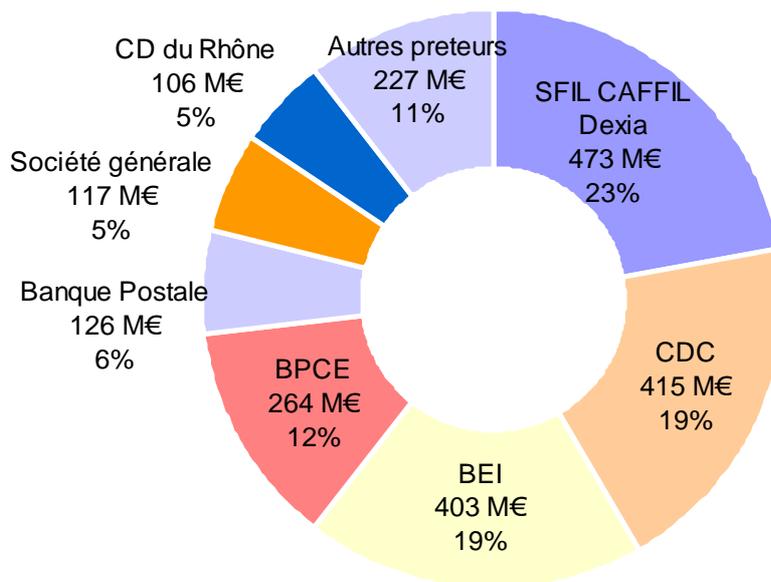


La répartition de la dette (long terme, tous budgets consolidés bruts) entre, d'une part, les taux d'intérêts indexés (variables ou révisables) et, d'autre part, les taux fixes, montre une quasi stabilité de la part fixe à hauteur de 51 %, mais une diminution de la dette indexée à hauteur de 40 %, en raison notamment de la présence de 9% de taux structurés.

La répartition au budget principal est très proche.

Un rééquilibrage de la répartition entre taux fixe et taux variable sera à envisager en 2016 afin d'optimiser la charge des frais financiers en concluant de nouveaux contrats de financement à taux variable.

Répartition par prêteurs - Tous budgets



La répartition entre prêteurs est modifiée suite au transfert des contrats du Département avec notamment une plus forte représentation de la SFIL.

B) Présentation de la gestion de la dette de la Métropole

- La dette transférée du Département du Rhône

Il convient de rappeler les principes de la répartition de la dette du Département du Rhône au 31 décembre 2014.

Le stock de dette du Conseil départemental a été estimé au 31 décembre 2014 à 884 M€. Une part a été transférée à la Métropole de Lyon à hauteur de 568 M€.

Répartition du stock estimé de la dette du Conseil départemental au 31/12/14

<i>En M€</i>	part Métropole	part Conseil départemental	Total
Dette mutualisée	307	173	481
Dette scindée	261	142	403
Total	568	316	884

Le transfert de dette s'est effectué selon deux modes :

- Pour les contrats « simples » : scission de chaque contrat selon la clé de répartition de 64,737 % soit 18 contrats concernés pour un montant de 261 M€ ;
- Pour les contrats complexes, transfert intégral à la Métropole (ou conservation intégrale par le Département). Ils font l'objet d'une compensation financière entre les collectivités afin de maintenir une équité, un poids respectant la clé de répartition générale de la dette entre les collectivités. La dette transférée par contrats « entiers » est dite « dette mutualisée ». Elle concerne 4 contrats pour 307 M€.

La dette mutualisée a fait l'objet d'une convention particulière d'ajustement et de solidarité financière signée entre les deux collectivités. Sa gestion relève d'un comité de suivi de la dette composé des élus en charge des finances et des membres de la direction générale et des finances des deux collectivités.

- La dette structurée

La dette structurée est limitée dans la dette globale de la Métropole.

Selon la classification Gissler destinée à favoriser une meilleure compréhension des produits proposés aux collectivités, 90,2 % des emprunts de la collectivité sont classés en niveau A1, soit ne présentant aucun risque.

Il convient, pour les autres emprunts, de distinguer la dette structurée de l'ancienne Communauté urbaine, de la dette mutualisée avec le Département du Rhône.

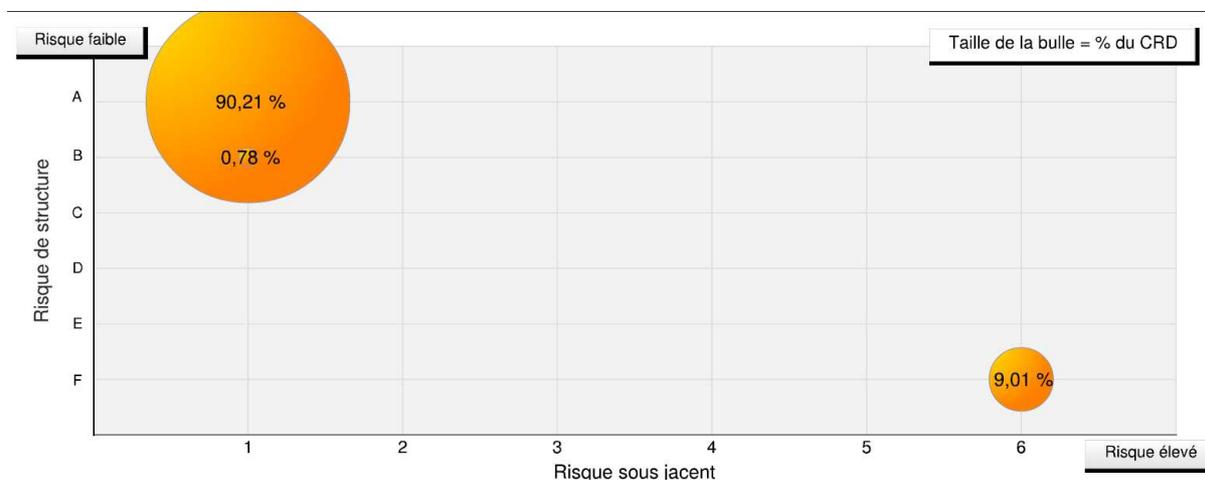
En effet, il s'agit, d'une part, de produits simples classés en B1 pour 0,78 % de l'encours, qui font payer à la Métropole un taux fixe bonifié (inférieur aux taux fixes pratiqués au moment de la conclusion du contrat) ou un taux révisable standard (Euribor) avec une marge nulle. Ils sont intégrés dans la répartition taux fixe/taux variable.

Il s'agit, d'autre part, des emprunts structurés de la dette mutualisée avec le Département du Rhône qui représentent 9 % de la dette consolidée totale au 1er janvier 2016 (10 % pour le budget principal). Selon la classification Gissler, ils sont classés en risque F6 et font l'objet d'un contentieux.

Au sein de la dette mutualisée, il s'agit pour la Métropole de deux contrats structurés sur du change (devise EUR/CHF) et écart de devise (entre EUR/CHF et EUR/USD) Il s'agit pour le Département du Rhône d'un structuré sur du change (devise EUR/CHF).

Lorsqu'on évoque la dette « toxique », il s'agit de ces deux contrats sur les 244 contrats d'emprunt de la Métropole (plus une part à reverser sur le contrat structuré dont le Département est titulaire).

Répartition de la dette selon la charte Gissler - Tous budgets



- Les caractéristiques de la dette

- a) Le taux moyen

Au 1er janvier 2016, le taux moyen de la dette est estimé à 3,36 % pour tous les budgets (3,38 % pour le budget principal). Le transfert de la dette du Département du Rhône et notamment la dette mutualisée a accru son taux moyen.

Les taux des contrats calculés sur le taux de change EUR/CHF en sont principalement la cause. En effet, la décision de la Banque nationale suisse de mettre un terme à son cours plancher de 1 EUR pour 1,20 CHF a impacté la Métropole, comme de nombreuses collectivités locales.

676 collectivités sur 850 concernées ont sollicité l'aide du fonds de soutien créé par l'État pour sécuriser ces produits.

Les 1 163 prêts que ces collectivités cherchent à renégocier pèsent 6,7 milliards d'euros sur un montant total de crédits toxiques des collectivités françaises de près de 8 milliards d'euros.

Le fonds de soutien a été porté le 24 février 2015 de 1,5 à 3 milliards d'euros, après l'envolée du Franc suisse suite à l'abandon du cours plancher de 1 EUR pour 1,20 CHF, qui concerne 293 dossiers.

b) La durée de vie résiduelle

La Métropole de Lyon conclut habituellement des emprunts de 15 ans pour le financement global des équipements. Au 1er janvier 2016, la durée résiduelle moyenne de sa dette est de 13 ans et 5 mois. Le transfert de la dette du Département du Rhône a peu modifié cette durée résiduelle.

c) La capacité de désendettement

Le ratio prudentiel de capacité de désendettement se définit de la manière suivante : encours de la dette divisé par l'épargne brute.

Suite au transfert de la dette du Département du Rhône, l'encours de dette de l'ex-Communauté urbaine a nécessairement augmenté. Il s'élèverait au 1er janvier 2016 à 2 131 M€ (estimation au 21 octobre 2015). L'épargne brute annuelle est estimée pour l'année 2016 à 248,1 M€ tous budgets. Ainsi, le délai de désendettement serait pour l'année 2016 de 8,6 années.

- Les perspectives

a) La dette structurée

La renégociation des trois contrats structurés sur le change dont sont titulaires la Métropole de Lyon et le Département du Rhône fait l'objet d'une étude en cours visant à sécuriser ces contrats de prêts et diminuer le taux moyen.

Les deux collectivités ont déposé le 29 avril 2015 un dossier d'aide auprès du fond de soutien (FDS).

En effet, le montant des indemnités à payer pour sortir des contrats structurés reste élevé. C'est pourquoi l'État a mis en place une enveloppe d'un montant de 3 milliards d'euros pour aider les collectivités afin de sécuriser l'avenir.

L'indemnité à payer pourrait, le cas échéant, faire l'objet d'un nouveau prêt pour la financer sur 16 ans, tout en bénéficiant de l'aide échelonnée du Fonds de soutien. Les effets de la sortie des contrats structurés seraient donc lissés dans la durée, afin de minimiser leur impact et préserver les ratios de la Métropole.

Le choix entre une sortie de ces contrats via l'aide proposée par l'État ou la poursuite du contentieux devra être fait courant 2016.

b) La gestion active

Afin d'optimiser les frais financiers à payer sur le mandat, il conviendra de réaménager en 2016 les emprunts dont les clauses contractuelles le permettent, et dont les conditions financières sont les plus éloignées du marché actuel.

Le remboursement anticipé de contrats à faible pénalité permettra ainsi de leur substituer de nouveaux contrats à de meilleures conditions, diminuant de ce fait chaque année les frais financiers à payer.

Par ailleurs, il conviendra d'anticiper pour l'avenir en figeant dès 2016 des taux variables historiquement bas.

Il conviendra à cet effet de distinguer la gestion du taux par des opérations de couverture sur des contrats existants, de la gestion budgétaire par la conclusion de nouveaux financements des investissements.

En 2016, les inscriptions d'emprunts prévues en capital s'élèveraient tous budgets à hauteur de 272 M€ dont 264,8 M€ pour le budget principal.

CONCLUSION

La Métropole de Lyon hérite ainsi d'un endettement majoritairement sain, qu'elle cherche encore à optimiser.

Face à la baisse importante et renouvelée des dotations et au développement de la péréquation, notre collectivité développe par ailleurs un difficile chantier de recherches de marges de manœuvre.

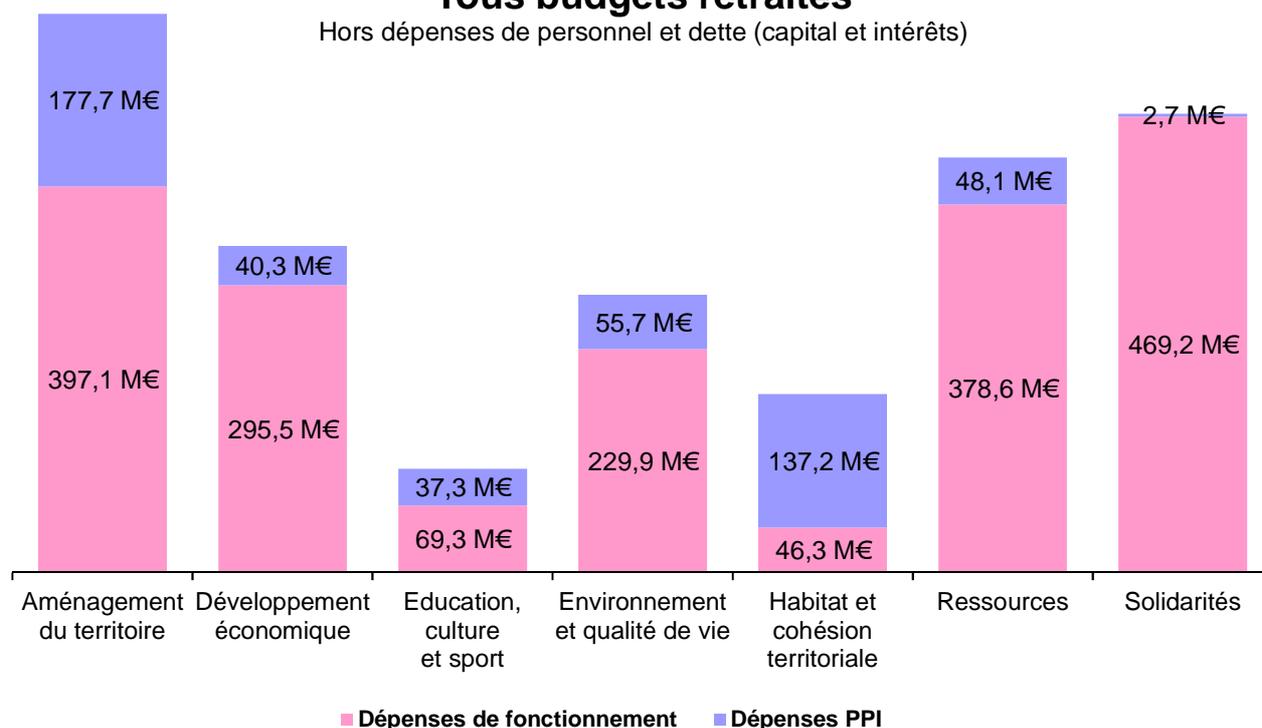
Cette démarche permet d'envisager des dépenses de fonctionnement en deçà du cadrage dès 2016 et de poursuivre la préservation de notre autofinancement sur les exercices futurs.

La nouvelle collectivité se donne ainsi les moyens de mettre en œuvre un plan d'équipement volontariste, à même de développer encore son attractivité et de préserver ses équilibres sociaux et environnementaux.

ANNEXE

Dépenses de fonctionnement et PPI 2016 Tous budgets retraités

Hors dépenses de personnel et dette (capital et intérêts)



Notes :

- Aménagement du territoire : total de 574,8 M€, dont développement urbain, coopérations territoriales, mobilité des biens et des personnes, espaces naturels agricoles et fluviaux, espaces publics (conception, entretien et gestion du domaine).
- Ressources : total de 426,7 M€, dont gestion financière (versements aux communes, contributions aux fonds de péréquation nationaux...), taxe sur la valeur ajoutée, logistique et bâtiments.
- Solidarités : total de 471,9 M€, dont compensation du handicap, politique de l'enfance et de la famille, politique du vieillissement, protection maternelle et infantile et prévention-santé.