

Métropole de Lyon

Débat d'orientations budgétaires 2019

Conseil Métropolitain du 10 décembre 2018

SOMMAIRE

I – Eléments de contexte

A – La conjoncture économique

1. Le contexte international et national
2. Le contexte régional et local

B – Les mesures législatives et réglementaires

1. Les dispositions du projet de loi de finances pour 2019
2. La contractualisation avec l'Etat

II – La situation et la stratégie financière de la Métropole de Lyon

A – La section de fonctionnement

1. Les recettes de fonctionnement
2. Les dépenses de fonctionnement

B – Les grands équilibres budgétaires

C – La PPI

1. Les autorisations de programme (AP)
2. Les crédits de paiement (CP)

D – Structure et gestion de la dette

1. Présentation de la structure prévisionnelle de la dette au 1^{er} janvier 2019
2. La gestion active de la dette
3. Des instruments de couverture de risques de taux

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

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

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

Le rapport relatif au débat d'orientations budgétaires présentera les éléments de contexte dans lequel évolue la Métropole de Lyon (I) et décrira ensuite la situation et la stratégie financière de la Métropole de Lyon (II).

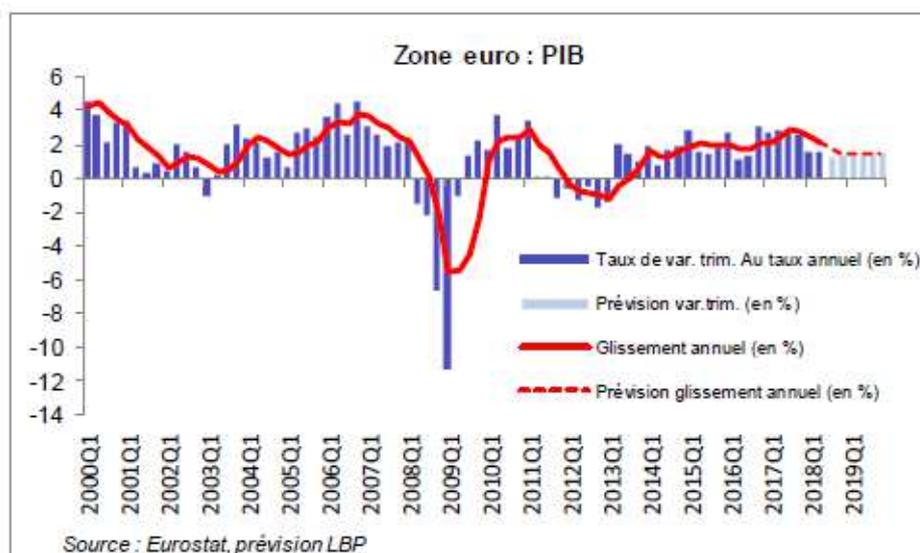
I - LES ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

A. La conjoncture économique

1) Le contexte international et national

En moyenne, la croissance mondiale resterait encore relativement forte en 2018 (+ 3,8 %), soutenue notamment par le dynamisme de l'économie américaine. Elle décélérerait l'an prochain pour revenir à + 3,4 %. Plusieurs facteurs y contribueraient : les conséquences des crises frappant certains pays émergents (Turquie, Argentine, etc.), les effets des tensions commerciales et de l'instabilité politique dans certaines régions ou pays (Brésil, Venezuela, conflit américano-iranien, ...) et la poursuite du renchérissement du pétrole qui pèse sur les pays importateurs (notamment la zone euro).

Après avoir atteint 2,5 % en 2017, la croissance de la zone euro se modérerait à 1,9 % en 2018 avec un ralentissement des créations d'emploi. Les exportations seraient un peu moins pénalisées par l'évolution de l'euro, mais seraient freinées par une progression plus faible de la demande adressée à la zone euro.



La croissance ralentirait à 1,5 % en 2019. L'inflation atteindrait 2 % en 2019 en moyenne annuelle (après 1,8 % en 2018), principalement sous l'effet d'une nouvelle hausse du prix du pétrole.

Avec la poursuite de la baisse du chômage, bien qu'à un rythme plus modéré, l'inflation sous-jacente se raffermirait graduellement.

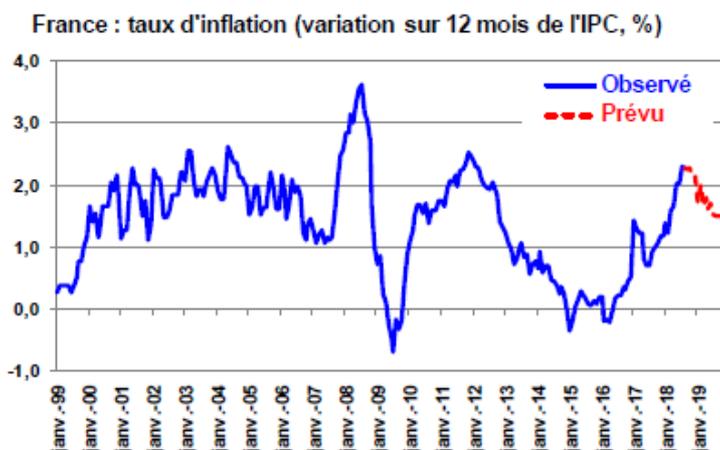
La BCE pourrait procéder à une première hausse de ses taux directeurs en 2019.

En France, la croissance est restée faible au 2^{ème} trimestre 2018 (+ 0,6 % en rythme annualisé, après 0,7 % au 1er trimestre). Comme dans les autres pays de la zone euro, les ménages ont vu leur pouvoir d'achat ponctionné par la hausse du prix du pétrole.

Une accélération est attendue avant la fin de l'année dans la mesure où les ménages bénéficieront de la réduction partielle de la taxe d'habitation et d'une seconde baisse des cotisations sociales des salariés.

Le gouvernement français anticipe une petite réduction du déficit public cette année (de 2,7 % du PIB à 2,6 %), qui serait suivie par un creusement à 2,8 % en 2019. Des mesures exceptionnelles, notamment la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales employeurs, expliquent en partie cette hausse du déficit l'an prochain.

L'inflation atteindrait 1,9 % en 2018, sous l'effet de la hausse des prix de l'énergie ainsi que du relèvement des taxes sur le tabac et le carburant. Elle se modérerait à 1,6 % en 2019 du fait d'une moindre hausse des prix de l'énergie. Dans le projet de loi de Finances, l'inflation est estimée à 1,3 % en 2019.



Source : Banque Postale

Le marché immobilier résidentiel, très dynamique en 2017, a montré des signes de fléchissement ces derniers mois, notamment sous l'effet de la moindre attractivité du prêt à taux zéro et des mesures en faveur de l'investissement locatif ainsi que de la remontée des prix des logements anciens. L'ajustement se poursuivrait tout en restant amorti par des taux d'intérêt très bas.

Compte tenu du cycle électoral des élections municipales (bouclage des projets engagés pendant la mandature), l'investissement public demeurerait dynamique.

Au total, le PIB progresserait de 1,6 % en 2018, puis de 1,4 % en 2019. Sous l'effet de ce tassement de la croissance, la baisse du taux de chômage se tempérerait nettement.

2) Le contexte régional et local

La Région Auvergne-Rhône-Alpes bénéficie d'une bonne conjoncture et d'une situation économique plutôt favorable.

Pour la Banque de France, en Rhône-Alpes Auvergne, la production industrielle poursuit sa progression en 2018 sous l'effet d'entrées de commandes bien orientées, tant sur le marché domestique qu'à l'export.

Dans les services, la situation d'ensemble reste plutôt bonne et se caractérise par une demande toujours vive et des besoins en personnels qui ne sont toujours que partiellement satisfaits.

Pour la CCI Rhône Alpes, l'activité progresse toujours en 2018, mais selon un rythme moins soutenu qu'en 2017.

Sur le plan de l'emploi, le tableau suivant montre que le Rhône préserve mieux son niveau d'emploi que les autres Départements proches et joue un rôle moteur au sein de la Région.

Emploi salarié total

	Emplois (en milliers)		Variation (en %)
	2 ^e trim. 2017	2 ^e trim. 2018	annuelle
Ain	195,9	198,3	1,2
Isère	459,6	464,8	1,1
Rhône	875,9	889,6	1,6
Auvergne-Rhône-Alpes	2 979,8	3 010,0	1
France	24 972,2	25 179,8	0,8

Source : INSEE Tableau de bord conjoncture. 5 novembre 2018

Au sein de l'emploi salarié, c'est l'emploi tertiaire marchand (+ 2 % annuel) et l'emploi dans le secteur de la construction qui sont les plus dynamiques à l'échelle de la Région¹.

Sur le plan du chômage, le taux de chômage au niveau du Rhône² s'élevait au 2^{ème} trimestre 2018 à 7,9 % contre 7,7 % pour toute la Région et 9,1 % pour l'ensemble de la France.

¹ INSEE Enquête de conjoncture novembre 2018.

² ici, circonscription administrative de l'Etat : territoires du Département du Rhône et de la Métropole de Lyon.

Les créations d'entreprises dans le Rhône étaient en hausse de 17,4 % soit 26 152 d'août 2017 à août 2018 contre + 16,1 % pour toute la Région et + 16,7 % pour la France entière².

Les logements autorisés sont cependant en forte baisse, à - 20,1 % dans le Rhône de septembre 2017 à septembre 2018, contre - 6,6 % pour toute la Région et - 5,8 % pour la France entière³.

B. Les mesures législatives et réglementaires

1) Les dispositions du projet de loi de finances pour 2019

En 2019, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 (LPFP) visant à réduire le besoin de financement des collectivités de 2,6 Md€ par an, les efforts attendus par les administrations publiques locales (APUL) doivent se poursuivre.

Pour les collectivités locales, les discussions en cours contenues dans le projet de loi de finances 2019 portent sur les principaux éléments suivants :

- Aménagement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) :

La prévention des déchets ménagers pourrait s'inscrire dans le champ de financement de la TEOM. Les dégrèvements, induits par des délibérations jugées illégales par décision de justice, seraient dorénavant à la charge des collectivités et non plus de l'Etat, à compter des délibérations adoptées en 2019. Les collectivités seraient également incitées à mettre en place la TEOM incitative, notamment par la diminution de 8 % à 3 % des frais perçus par l'Etat au titre du recouvrement et de la gestion de la fiscalité directe locale.

- Réduction du taux de TVA de 10 à 5,5 % pour les dépenses engagées par les collectivités au titre des actions de prévention des déchets :

Ce taux réduit vise à développer « la feuille de route de l'économie circulaire » et s'appliquerait à compter de 2021.

- La dotation globale de fonctionnement (DGF)

La DGF 2019 est maintenue à 26,953 Md€, soit le niveau de 2018. La Dotation de Solidarité Urbaine et la Dotation de Solidarité Rurale progresseraient chacune de 90 M€ ; ces augmentations étant financées par les collectivités elles-mêmes, comme en 2018.

³ INSEE Enquête de conjoncture novembre 2018.

Une nouvelle architecture de la dotation d'intercommunalité est proposée avec la création d'une enveloppe unique, et l'introduction du critère du revenu par habitant.

2) La contractualisation avec l'Etat

Dans le but de réduire de 3 points les dépenses publiques dans le PIB et de diminuer la dette publique de 5,3 points à horizon 2022, l'article 13 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a prévu que les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre ne devraient pas progresser, dans leur ensemble, de plus de 1,2 % par an.

Cette loi de programmation des finances publiques a aussi prévu une réduction annuelle de 2,6 Md€ du besoin de financement des collectivités et de leurs groupements à fiscalité propre, soit une diminution cumulée de 13 Md€ de 2018 à 2022.

Issu d'un dialogue entre le représentant de l'Etat et la Métropole de Lyon, le contrat de maîtrise de l'évolution de la dépense locale entre l'Etat et la Métropole de Lyon a été signé le 29 juin 2018. Deux cent vingt-neuf contrats ont été signés, intéressant 71 % des collectivités concernées.

L'objectif d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement appliqué à la base des dépenses de fonctionnement 2017 pour la Métropole de Lyon a été fixé contractuellement à 1,19 %.

La trajectoire 2018/2020 des dépenses réelles de fonctionnement de la Métropole de Lyon est la suivante :

	Rappel de la base 2017	2018	2019	2020
Montant des dépenses réelles de fonctionnement	1 983 951 308 €	2 007 560 329 €	2 031 450 296 €	2 055 624 555 €

Par ailleurs, la Métropole de Lyon se fixe pour objectif d'améliorer son besoin de financement, défini comme les emprunts minorés des remboursements de dette, selon la trajectoire suivante :

	2017 (rappel)	2018	2019	2020
Besoin de financement (€)	26 136 €	112 645 000 €	117 548 000 €	118 591 000 €
Besoin de financement contractualisé (€)	26 136 €	92 534 000 €	97 327 000 €	98 271 000 €

Enfin la Métropole de Lyon doit respecter un plafond de capacité de désendettement, soit le rapport entre l'encours de la dette et l'épargne brute, de dix ans, limite fixée dans la loi pour les Départements et la Métropole de Lyon. Rappelons qu'au compte administratif 2017, la capacité de désendettement constatée pour la Métropole de Lyon était de 4 ans et 10 mois.

II – LA SITUATION ET LA STRATÉGIE FINANCIÈRE DE LA MÉTROPOLE DE LYON

A. La section de fonctionnement

1) Les recettes de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement⁴ de l'ensemble des budgets ont atteint 2 736 M€ au CA 2015, 2 749 M€ au CA 2016 et 2 847 M€ au CA 2017.

Pour le seul budget principal (2 629 M€ au CA 2015, 2 627 M€ au CA 2016 et 2 679 M€ au CA 2017), elles ont été votées à hauteur de 2 601 M€ en 2018.

Au titre de l'année 2019, les recettes prévisionnelles dépendront de trois composantes essentielles : la fiscalité, les dotations et les droits de mutation.

- La fiscalité

Les produits fiscaux prévus en 2019 n'intègrent aucune augmentation des taux de fiscalité conformément aux engagements de mandature.

De manière prudentielle, il est proposé à ce stade une progression globale d'environ 1 % du produit des recettes de fiscalité par rapport aux rôles généraux de 2018.

Au vu de ces hypothèses, les principaux produits fiscaux pour 2019 seraient de l'ordre de :

- 263 M€ pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (260 M€ votés en 2018),
- 237 M€ pour la cotisation foncière des entreprises (233 M€ votés en 2018),
- 156 M€ pour la taxe d'habitation (154 M€ votés en 2018),
- 134 M€ pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (133 M€ votés en 2018).

- Les concours financiers de l'Etat

Conformément aux engagements du Gouvernement, les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales devraient être stables et augmenter même légèrement par rapport à la loi de finances initiale 2018 (+0,1 Md€) pour atteindre 48,2 Md€. La DGF des communes et des départements serait stable en 2019, comme en 2018, à hauteur de 26,9 Md€.

⁴ Retraitées des doubles comptes

En ce qui concerne la Métropole de Lyon, les concours financiers de l'État (584 M€ au CA 2015, 525 M€ au CA 2016, 478 M€ au CA 2017 et 469,2M€ votés en 2018) sont donc estimés à ce stade du PLF 2019 à un montant équivalent à 2018.

- Les Droits de Mutation à Titre Onéreux (DMTO)

Le produit des DMTO est directement lié à l'évolution du nombre de transactions immobilières et des prix de l'immobilier sur le territoire métropolitain. En dépit de la volatilité de cette assise, fortement liée à la conjoncture économique, on peut anticiper son augmentation en tenant compte de sa progression lors des derniers exercices.

Pour mémoire, le produit des DMTO a atteint 246 M€ au CA 2015, 272 M€ au CA 2016 et 299 M€ au CA 2017. Au titre de l'année 2019 et grâce à la dynamique du territoire résultant notamment de l'action volontariste de la Métropole dans ce domaine, les produits de DMTO pourraient approcher un volume de 330 M€.

Hormis ces principaux postes budgétaires en recettes, on peut indiquer que la politique tarifaire de la Métropole, qui fait l'objet traditionnellement d'une délibération globale au Conseil métropolitain de décembre, intégrera un taux directeur global de revalorisation des tarifs de l'ordre de l'inflation.

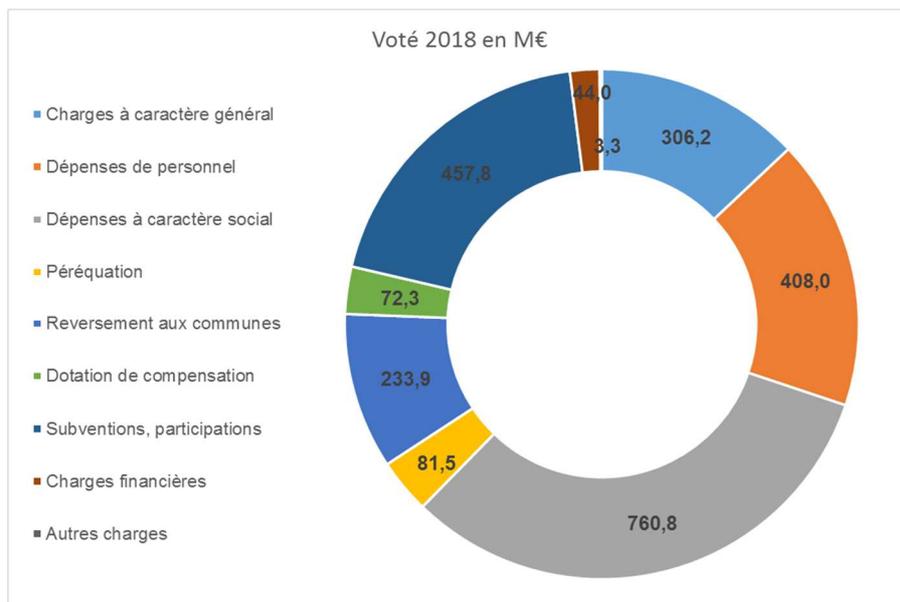
En effet, comme la plupart des tarifs concernant la vie courante des citoyens, les tarifs ont vocation à être réévalués chaque année afin de tenir compte du coût de la vie. Parallèlement, la collectivité dispose de tarifs dits sociaux afin de faciliter l'accès aux services publics pour les personnes les plus démunies.

2) Les dépenses de fonctionnement

2 444 M€ ont été votés en 2018 pour l'ensemble des budgets de la Métropole (2 297 M€ au CA 2015 et 2 265 M€ au CA 2016 et 2 392 M€ au CA 2017⁵).

Pour le seul budget principal, ces dépenses représentent 2 368 M€ en 2018 (2 245 M€ au CA 2015, 2 382 M€ au CA 2016 et 2 295 M€ au CA 2017) et se répartissent comme suit :

⁵ Dépenses réelles retraitées des doubles comptes et des indemnités pour remboursement anticipé d'emprunt à risques



Dans la continuité des efforts engagés durant les précédents exercices, la collectivité a fait le choix d'appliquer un cadrage volontariste visant à respecter le contrat de maîtrise de l'évolution de la dépense locale signé avec l'Etat.

Ce cadrage, calculé sur la base du compte administratif 2017 (année de référence du contrat) est fondé sur les principaux points suivants :

- Une stabilité de la masse salariale, hors mesures exogènes et mesures autofinancées ou permettant un retour sur investissement ;
- Une évolution contenue des dépenses courantes ne pouvant excéder le taux d'inflation;
- Une stabilité globale des subventions, hormis pour les structures faisant l'objet d'un conventionnement pluriannuel ou ayant décalé les efforts demandés les années précédentes.

C'est la raison pour laquelle, les postes budgétaires présentés ci-dessus feront l'objet dans le cadre des arbitrages budgétaires, de choix différenciés selon leur niveau de rigidité, de sorte à respecter le cadre fixé par l'Etat et préserver nos ressources.

a) Les dépenses à caractère social

Avec 760,8 M€ votés au BP 2018, les dépenses à caractère social constituent la première dépense de fonctionnement de la Métropole de Lyon. Elles représentent 32,1% du budget principal.

Prenant en compte notamment l'augmentation des personnes âgées dépendantes et la prise en charge des mineurs non accompagnés, les crédits de l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) et ceux dédiés à l'hébergement des MNA avaient été augmentés.

Cette année, la Métropole continuera de répondre à ses obligations de protection des populations les plus fragiles, en proposant des solutions innovantes, tout en respectant le cadre contractuel fixé par l'Etat.

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

Hors mesures exogènes, principalement induites par l'Etat (ex : protocole PPCR), la masse salariale incluant l'évolution du Glissement Vieillesse Technicité, devra rester constante par rapport au BP 2018.

Seules les mesures nationales pourront justifier d'une allocation complémentaire. L'arbitrage sur les créations et suppressions de postes aura lieu annuellement à l'occasion de la mise à jour du tableau des effectifs.

Parmi les leviers transversaux mobilisables, la gestion des ressources humaines à la Métropole de Lyon jouera un rôle majeur, en veillant à la maîtrise de la masse salariale et à l'allocation optimale des moyens humains à la réalisation des politiques métropolitaines.

La direction Ressources Humaines s'est engagée en ce sens et mettra en œuvre sur 2019-2020 la poursuite de la feuille de route RH engagée en 2017 ; qui contient notamment des projets contribuant au chantier marges de manœuvre.

b-1) La stabilisation des effectifs et la maîtrise de la masse salariale

La DRH traduit dans la prospective budgétaire de la masse salariale le double objectif d'efficience de l'action publique et de cadrage de l'évolution des dépenses.

Ce contexte contraint incite la collectivité à s'interroger sur le bon niveau de service, à lutter contre l'absentéisme, à être vigilante sur le recours aux heures supplémentaires et à l'intérim, et à mener une politique volontariste en faveur du handicap afin de compter à terme parmi ses effectifs 6 % d'agents présentant un handicap.

Au 31 décembre 2017 (données bilan social), les effectifs en activité s'élevaient à 9 172 agents. Cet effectif était affecté sur 8 349 emplois permanents et 823 emplois non permanents

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

Catégorie A : 17,8 %

Catégorie B : 22,7 %

Catégorie C : 59,5 %

Les effectifs permanents relèvent principalement des filières technique (57,3 %), administrative (26,9 %) et médico-sociale (15,2 %). On y dénombre 51,7 % d'hommes pour 48,3 % de femmes avec un taux de féminisation très variable d'une filière à l'autre (20,1 % pour la filière technique et 91,1 % pour la filière sociale).

Les mouvements de personnel (arrivées-départs) en 2019 sont prévus sans création de postes supplémentaires, au-delà de celles totalement couvertes par des recettes certaines ou permettant de réaliser des nouvelles mesures réglementaires nationales et des actions du Chantier Marges de Manœuvre (CMM).

S'agissant des charges de personnel, celles-ci ont progressé de 2 % en 2017 pour atteindre 424,15 M€ tous budgets confondus. Elles devraient connaître une progression bien plus faible en 2018. En effet, l'année 2017 a été marquée par la mise en œuvre de nombreuses mesures nationales (augmentation du point d'indice, mise en œuvre du PPCR, augmentation des taux CNRACL et IRCANTEC) dont l'impact représentait près de 1,2 points de masse salariale. L'exercice 2018 n'aura pas connu de telles évolutions réglementaires.

Enfin, le temps de travail des agents non soumis à sujétions spéciales correspond au Grand Lyon à la durée annuelle réglementaire de 1607 heures. L'absentéisme reste inscrit dans une orientation haussière, même s'il se maintient inférieur à celui constaté dans des organisations de taille comparable.

Au-delà de ces éléments essentiels relatifs à la structure des effectifs, aux charges de personnel et au temps de travail, les informations détaillées relatives aux dépenses de personnel, notamment les éléments sur les rémunérations (traitements et régimes indemnitaires), le volume des nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires, comme celles sur le temps de travail et l'absentéisme sont largement décrites par les bilans RH 2017, notamment présentés aux élus du pôle Ressources et aux organisations représentatives du personnel.

- L'annexe 2 ci-jointe reprend, parmi les très nombreuses statistiques tenues à disposition, les éléments marquant des bilans RH du dernier exercice clos. financement de nouvelles mesures réglementaires nationales

L'application du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR) dans la fonction publique, suspendu en 2018, va reprendre en 2019. Le PPCR vise à

améliorer la politique de rémunération, en privilégiant le traitement indiciaire de la fonction publique, et à harmoniser les carrières. Pour 2019, on note la transformation de primes en points d'indice pour les agents de catégorie A, entraînant des augmentations de charges ; des revalorisations indiciaires ; le reclassement de certaines catégories B en catégorie A au 1er janvier pour la filière sociale.

- financement de nouvelles mesures permettant à terme une économie financière et un meilleur service rendu aux bénéficiaires

Actuellement, la Métropole de Lyon assure elle-même la gestion et l'indemnisation de ses agents au chômage par « auto-assurance ». Après une étude comparative des différents modes de gestion, le Conseil a décidé lors de sa séance du 5 novembre 2018 de passer à un autre mode de gestion du chômage : l'adhésion révocable.

Ce mode de gestion consiste à confier à Pôle emploi la gestion et l'indemnisation du chômage des agents contractuels en contrepartie du versement par l'employeur public d'une contribution à l'URSSAF. Cette convention d'adhésion révocable est conclue pour une durée de 6 ans.

La dépense chômage a coûté à la Métropole 2,240 M€ en 2017 (soit 2,145 M€ en indemnités chômage et 0,1 M€ en frais de gestion pour 2 équivalents temps-plein).

Un gain est escompté en année N+3 à hauteur d'environ 0,7 M€ annuel. Toutefois la collectivité devra passer par une phase de transition l'amenant à supporter un surcoût estimé à 1,3 M€ la première année (soit une évolution au budget principal de l'ordre de + 0,32 %). Ce surcoût est dégressif jusqu'à extinction du nombre des chômeurs actuellement indemnisés via le régime de l'auto-assurance.

Par ailleurs, en concluant un contrat d'adhésion révocable, la gestion du chômage est simplifiée pour l'agent qui n'a plus désormais qu'un seul interlocuteur et gagne du temps pour la perception de son allocation. L'accompagnement au retour à l'emploi reste assuré par le Pôle emploi.

À titre de synthèse, et selon les informations disponibles à la date d'élaboration du présent rapport, la variation du BP 2018 au BP 2019 représenterait une évolution au budget principal de l'ordre de + 0,6 %.

Pour autant, la politique des ressources humaines ne doit pas s'arrêter à la seule maîtrise de la masse salariale et s'articuler avec une politique ambitieuse à destination des agents

b-2) La feuille de route RH 2017-2020

Pour accompagner la mutation évoquée précédemment et fédérer le collectif de travail, la DRH déploie une feuille de route ambitieuse. Celle-ci concerne différents segments de la gestion des ressources humaines. Les axes principaux de travail sont les suivants :

- Assurer les fondamentaux en matière de règles de gestion et moderniser la fonction RH

La Métropole se doit de répondre aux enjeux d'une gestion des ressources humaines de proximité, réactive, fiable, capable de traiter de manière optimale les éléments de gestion administrative de l'agent qui sont au cœur des enjeux de modernisation de la fonction RH.

Pour permettre aux gestionnaires RH de répondre aux attentes des agents, les actions à poursuivre doivent permettre de :

- finaliser les règles de gestion RH (frais de déplacement, astreintes...) dans un objectif d'équité, de convergence et de respect de la réglementation, tout en s'appuyant sur un SIRH performant dont le renouvellement est déjà enclenché et doit aboutir d'ici à 3 ans.
- disposer d'outils de communication pour assurer un relais des informations RH aux différentes cibles (guides, notes...) et bénéficier de formations adaptées.
- Anticiper les évolutions et mettre en œuvre des démarches prospectives
 - Il s'agira de développer ou adapter nos outils pour anticiper et accompagner le changement (Gestion Prévisionnelle des Emplois des effectifs et des Compétences)
 - Structurer le dialogue de gestion entre la DRH, les Services RH de proximité et les directeurs / délégués sur les évolutions à venir (postes, effectifs et masse salariale)
 - Disposer d'un référentiel des emplois et des compétences
- Accompagner les agents dans leurs parcours professionnels, les managers et les collectifs de travail

Des réflexions seront engagées pour approfondir et favoriser le développement de parcours professionnels internes, promouvoir le développement de compétences (Ex : parcours à destination des managers), 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...).

- Mettre en œuvre la responsabilité sociale de l'employeur et veiller à l'amélioration des conditions de travail

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.

Sur la base d'un diagnostic conduit en 2016 sur les conditions de travail, un plan d'action est en cours de déploiement, visant à mieux prévenir les risques psychosociaux en agissant positivement sur les conditions d'emploi, les facteurs organisationnels et relationnels susceptibles d'impacter la qualité de vie au travail (ex : conciergerie). Face à l'accélération des mutations du travail, il semble également utile de s'interroger sur la place du numérique (ex : droit à la déconnexion) ou d'expérimenter de nouvelles formes d'organisation du travail (ex : co-working, télétravail).

D'autres actions seront engagées en matière de promotion de la diversité et de la lutte contre toutes formes de discrimination.

Il s'agira par exemple de coordonner et approfondir des actions de promotion de l'égalité (ex : obtention du label national diversité) et de poursuivre le chantier laïcité, travail qui pourra être conduit au sein de notre administration (formation des agents et les cadres) ainsi qu'à l'externe (signature de conventions avec des partenaires extérieurs, réflexion avec les communes de l'agglomération sur cette thématique avec à moyen terme la mise en place de ressources partagées).

Enfin, les politiques conduites en externe en matière de handicap et d'insertion professionnelles par la Métropole feront l'objet de développement en interne.

D'une part, après la signature d'une convention avec le groupement des établissements et services d'aide par le travail (GESAT) en 2016, notre administration se fixe l'objectif de respect de nos obligations légales en matière de taux d'emploi des personnes en situation de handicap en 2020, en mobilisant le levier du conventionnement Fonds pour l'Insertion des Personnes Handicapées dans la Fonction Publique (FIPHFP), conclu en 2017.

D'autre part, en écho aux ambitions de la collectivité en matière de politique d'insertion, et grâce à des économies générées en 2017 sur plusieurs postes de dépenses des charges de

personnel ainsi qu'aux actions engagées pour favoriser des sorties positives du public en insertion, la Collectivité pourra mener une politique plus ambitieuse à destination des publics rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle.

B. Les grands équilibres budgétaires

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

Dans un cadrage global impliquant une stabilité des taux de fiscalité sur toute la mandature (après l'augmentation effectuée la première année) et la réalisation d'une PPI de 3 520 M€ votée par le Conseil communautaire en juillet 2015, la stratégie budgétaire de la collectivité repose sur les axes suivants :

Un niveau d'autofinancement brut a minima stable mais avec un objectif de progression sur la durée du mandat permettant ainsi d'autofinancer de manière croissante les investissements de la collectivité. Depuis la création de la Métropole, si l'on neutralise les opérations de refinancement de la dette réalisées en 2016 (135,6 M€) et 2017 (21,4 M€), l'autofinancement brut s'établit à 384 M€ au CA 2015, 380 M€ en 2016 et 405 M€ en 2017.

L'objectif en ce qui concerne le niveau de l'autofinancement consiste donc a minima à le stabiliser sur la durée du mandat.

Une capacité de désendettement ne dépassant pas 10 ans en fin de mandature afin de maintenir une bonne santé financière et de ne pas obérer les capacités financières pour le prochain mandat. La capacité de désendettement de la collectivité étant de l'ordre de 4 ans et dix mois au CA 2017, les marges de manœuvre de la collectivité sont donc très significatives à ce jour.

C. La programmation pluriannuelle d'investissement

1) Les autorisations de programme

La programmation pluriannuelle des investissements (PPI) 2015-2020 a été adoptée le 6 juillet 2015 : 1 175 projets ont été recensés au regard d'une capacité financière estimée à 3 520 M€ en dépenses et 350 M€ en recettes.

Au 6 novembre 2018, sur les 3 520 M€ de crédits de paiements prévus dans le cadre de la PPI 2015-2020, 1 714 M€ ont déjà été réalisés (dont 451 M€ en 2018). 3 144 M€ d'AP/CP ont été votés.

Le tableau ci-après permet de mesurer le niveau des CP 2015-2020 qui pourrait être mobilisé à l'issue du vote des AP/CP 2019 :

CP 2015-2020	TOTAL
PPI 2015-2020	3 520
CP 2015-2020 votés et prévus au BP 2019	3 243
<i>Taux d'individualisation %</i>	92 %
Réalisé 2015-2017	1 263
<i>Réalisé 2015</i>	449
<i>Réalisé 2016</i>	397
<i>Réalisé 2017</i>	417
CP 2018 voté	650
Cadrage CP 2019	650
CP 2020 prévu	680

En ce qui concerne les recettes, l'objectif de 350 M€ individualisés pour le mandat 2015-2020 est d'ores et déjà dépassé. Au 6 novembre 2018, 536 M€ d'AP/CP ont été votés. 266 M€ ont été titrés.

Pour répondre à l'accélération des investissements à produire sur le territoire en 2019, la collectivité a décidé de fixer la limite des AP nouvelles à individualiser à 750 M€ en dépenses (680 M€ votés en 2018).

En 2019, les recettes nouvelles à inscrire sont prévues à ce stade à hauteur de 34 M€.

2) Les crédits de paiement

Les crédits de paiement ont été réalisés à hauteur de 417 M€ en 2017 (60 M€ en recettes). 247 M€ concernaient les projets et 170 M€ les opérations récurrentes de renouvellement et de gros entretien du patrimoine métropolitain.

650 M€ sont prévus en 2018 (87 M€ en recettes).

En lien avec l'augmentation des autorisations de programme, le cadrage budgétaire au titre de l'année 2019 de l'ensemble des budgets a été fixé à 650 M€ en dépenses.

Il pourra faire l'objet d'ajustements au cours des échanges et arbitrages budgétaires afin de répondre aux besoins d'exécution de la PPI.

Ces investissements devront être conduits, comme chaque année, dans une démarche de recherche active de financement auprès de nos partenaires. Les recettes opérationnelles à percevoir en 2019 sont ainsi attendues a minima à 105 M€ tous budgets.

D. La dette

1) Présentation de la structure de la dette de la Métropole au 1er janvier 2019

a) L'encours de dette

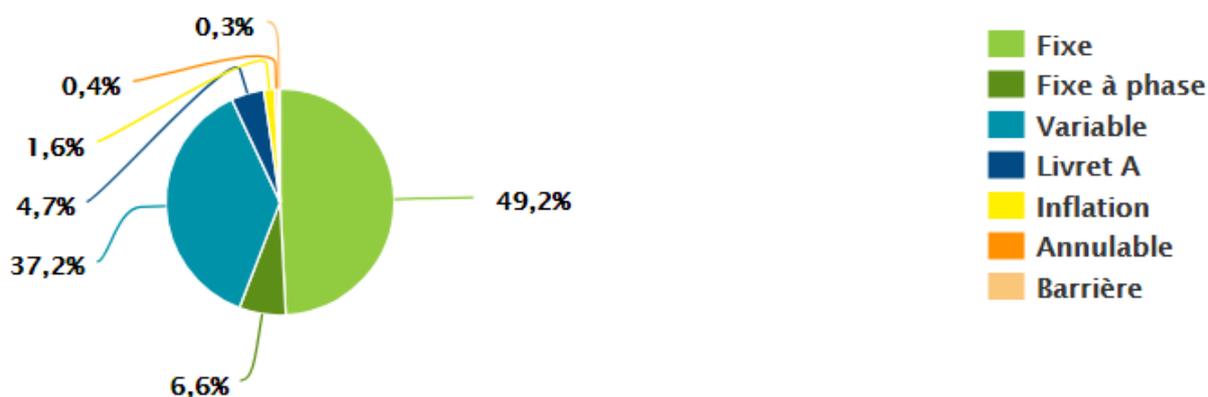
Suite à la renégociation de la dette structurée d'une part, et à la fin de la dette mutualisée avec le département du Rhône d'autre part, la dette de la Métropole de Lyon est sécurisée et optimisée. Elle ne donne plus lieu qu'à des versements en recettes, avec le Département du Rhône, versements relatifs à l'aide du fonds de soutien de l'Etat.

A la date de réaction de ce document, l'endettement total (long terme, tous budgets consolidés bruts) de la Métropole de Lyon serait proche de celui de l'an dernier soit 2 100 – 2 200 M€ au 1^{er} janvier 2019.

L'endettement total brut du seul budget principal pourrait être de 1 850 M€ au 1^{er} janvier 2019 hors nouveaux encaissements de fin d'année destinés à ajuster l'exercice budgétaire

b) La répartition de la dette

Dette par type de risque (avec dérivés)



La répartition de la dette (long terme, tous budgets consolidés bruts) fait ressortir une part taux fixe de 55,7 % et une part indexée (taux variable, Livret A et taux à barrière) de 44,3 % avec un taux variable de 37,2 %.

La répartition au budget principal est très proche : 50,5 % à taux fixe et 49,5 % à taux variable.

La stratégie globale de la collectivité à ce sujet consiste à rester dans une répartition taux fixe-taux variable comprise entre une fourchette 40/60 – 60/40 et d'osciller au sein de cette répartition en fonction de l'évolution du marché et des éventuelles opportunités. Tout cela en ne concluant bien évidemment aucun emprunt dit « à risque »

Selon la classification Gissler destinée à favoriser une meilleure compréhension des produits proposés aux collectivités et à en mesurer le risque, **100 %** des emprunts de la collectivité au 01/01/2019 seront classés en niveau A1, A2 ou B1 c'est-à-dire ne présentant aucun risque.

Les produits simples classés en B1 représenteront 0,3 % de l'encours de dette de la Métropole et correspondent à des emprunts basés sur des taux fixes bonifiés (inférieurs aux taux fixes pratiqués au moment de la conclusion du contrat) ou à des taux révisables standards (Euribor) avec une marge nulle. Ils sont intégrés dans la répartition taux fixe/taux variable, ainsi que 1,5 % classé en A2 correspondant à un indice d'inflation française.

c) Les caractéristiques de la dette

- Le taux moyen

Au 1^{er} janvier 2019, le taux moyen de la dette est estimé à 1,66 % pour tous les budgets (1,48 % pour le budget principal).

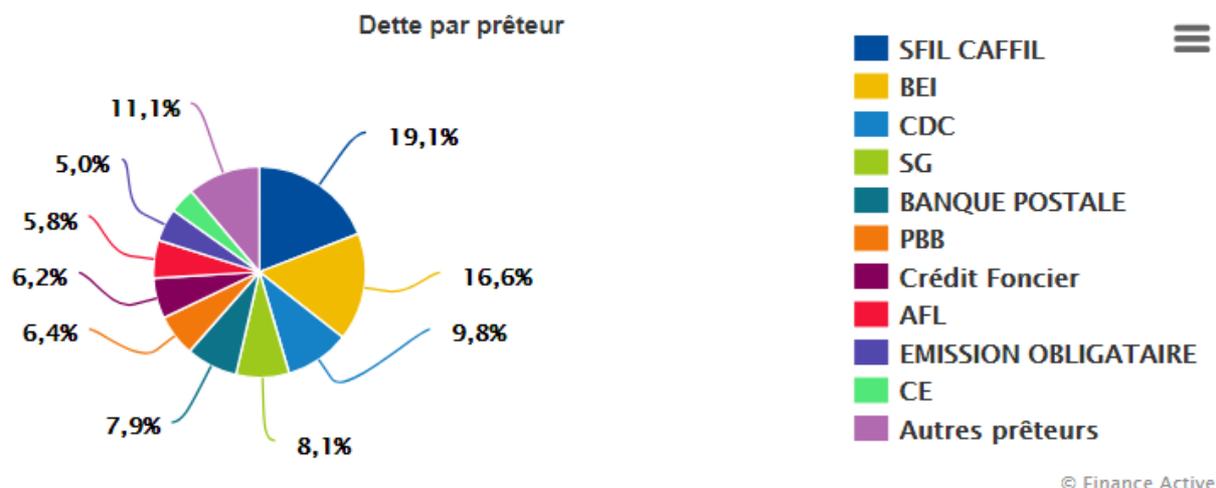
Le taux moyen de la dette métropolitaine est en amélioration constante depuis la fin de la renégociation des emprunts structurés, et la fin de la dette mutualisée avec le Département du Rhône passant de 3,25 % début 2016 puis à 2,02 % en 2017 et à 1,76 % au 1^{er} janvier 2018.

Avec un taux estimé à 1,66% tous budgets confondus au 1^{er} janvier 2019, la Métropole poursuit l'optimisation de sa dette et disposera d'un taux moyen très performant.

- La durée de vie résiduelle

Comme la plupart des collectivités, la Métropole de Lyon conclut habituellement des emprunts globalisés pour le financement de ses investissements. Dans ce cadre, au 1^{er} janvier 2019, la durée résiduelle moyenne de sa dette est estimée à 11 ans (tous budgets) à comparer à 12 ans et 1 mois au 1^{er} janvier 2018.

- La répartition par prêteur



La répartition par prêteur de la dette de la Métropole de Lyon met en évidence une grande diversité de prêteurs ce qui est une garantie d'indépendance très forte en matière de financement, la collectivité étant ainsi peu en risque en cas de retrait de tel ou tel opérateur du marché du financement des collectivités territoriales.

2) La gestion active de la dette

- Les opérations réalisées en 2018

Par délibération en date du 20/12/2017, la Métropole a reprecisé sa stratégie de gestion active pour 2018.

En 2018, 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, plusieurs emprunts dont les clauses contractuelles le permettaient, ont été remboursés par anticipation.

Au total et à la date du 11 octobre 2018, la Métropole a donc procédé au remboursement anticipé de 84,4 M€ de prêts :

- environ 60 M€ au titre du budget principal,
- 4,8 M€ au titre du budget annexe de l'assainissement
- 16,3 M€ au titre du budget annexe des eaux
- 2,7 M€ au titre du budget annexe du réseau de chaleur

Pour 2019, le remboursement anticipé ou/et la renégociation de contrats permettra également, le cas échéant, soit d'alléger le montant des intérêts à payer, soit de leur substituer de nouveaux contrats à de meilleures conditions, diminuant de ce fait chaque année les frais

financiers. Il pourra éventuellement être mobilisé ou contracté tout autre contrat de prêt de substitution pour refinancer les capitaux restant dus.

Au titre de ces opérations actives de dette, les montants qui pourront être inscrits au budget 2019, équilibrés en dépenses et en recettes, pourraient être de l'ordre de 70 M€ dont 50 M€ au budget principal.

Par ailleurs, afin de bénéficier de taux variables historiquement bas, il conviendra de poursuivre la diversification de l'encours de dette.

Il faudrait à cet effet 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, , Le montant des emprunts inscrits au titre de l'année 2019 sera défini en tenant compte des éléments suivants : d'une part, le besoin d'équilibre budgétaire au titre du BP 2019 ; d'autre part, la capacité de désendettement de la Métropole de Lyon qui doit continuer à être inférieure à 10 ans conformément à la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

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

La démarche de notation de la collectivité a démarré en 2017 en lien avec l'agence de notation Fitch. L'attribution d'une note repose sur une analyse tant stratégique que financière. Elle renseigne les investisseurs sur la solvabilité d'une institution.

En 2018 et pour la première fois, la très bonne note de AA, perspective stable, a été publiée pour notre collectivité soulignant ainsi la qualité de gestion financière et les performances budgétaires de la Métropole de Lyon.

Cette notation permettra de diversifier nos sources de financement et d'améliorer encore nos performances en baissant le cout d'accès à la ressource financière.

3) Des instruments de couverture des risques de taux

Compte tenu des incertitudes et des fluctuations qu'est susceptible de subir le marché, la Métropole de Lyon souhaite procéder à des opérations de couverture des risques de taux permettant une amélioration de la gestion des emprunts. Il s'agit de se protéger contre d'éventuelles hausses de taux et à l'inverse de profiter de baisse des taux, afin d'optimiser le

montant total des intérêts et de pouvoir faire varier l'exposition de la dette au risque de taux d'intérêt.

Des stratégies prudentes seront retenues. Ces instruments permettent soit de modifier, de figer, ou de garantir un taux.

L'élaboration de l'ensemble des documents nécessaires pour traiter ce type d'opérations (dans le cadre de la Directive MIF ; de la réglementation EMIR de la Fédération Bancaire française) a abouti courant 2018 à la mise en place des conditions permettant de traiter des opérations de couverture avec les banques suivantes :

- Société Générale
- Arkéa Banque
- Banque Natixis
- Crédit Agricole Corporate and Investment Bank (CACIB)

En 2019, d'autres banques feront l'objet de cette démarche afin de disposer d'un panel plus large.

En conclusion concernant la gestion de la dette, la Métropole de Lyon bénéficie d'un endettement sain, dont elle cherche à poursuivre l'optimisation. Par ailleurs, la notation de la collectivité permettra de poursuivre la diversification de nos sources de financement ainsi que de réduire nos frais financiers.

ANNEXE 1

REGLEMENTATION RELATIVE AU DEBAT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES

Article L3661-4 du Code Général des Collectivités Territoriales

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

Article L3312-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

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

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

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

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

Article 1

Art. D. 3312-12.-A.-Le rapport prévu à l'article L. 3312-1 comporte les informations suivantes :

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

« 2° La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des

recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme.

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

« B.-Le rapport prévu au troisième alinéa de l'article L. 3312-1, présenté par le président du conseil départemental à l'assemblée délibérante, comporte, au titre de l'exercice en cours, ou, le cas échéant, du dernier exercice connu, les informations relatives : « 1° A la structure des effectifs ; « 2° Aux dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature ; « 3° A la durée effective du travail dans le département. « Il présente en outre l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget. « Ce rapport peut détailler la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines du département. « Ce rapport peut s'appuyer sur les informations contenues dans le rapport sur l'état de la collectivité prévu au dixième alinéa de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. « C.-Le rapport mentionné à l'article L. 3312-1 est mis à la disposition du public à l'hôtel du département, dans les quinze jours suivants la tenue du débat d'orientation budgétaire. Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen. »