

Orientations budgétaires pour 2026

Pour une Métropole protectrice, solidaire et responsable

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

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

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

Dans cette perspective et comme chaque année, le présent rapport relatif aux orientations budgétaires rappelle les principales priorités de politiques publiques que se fixe la Métropole de Lyon, avant d'évoquer les éléments du contexte économique dans lequel s'inscrira le budget métropolitain en 2026 et de décrire la situation et la stratégie financière de la collectivité.

Conseil Métropolitain du 17 novembre 2025

Table des matières

l.	Incarner la poursuite d'un projet solidaire et responsable	4
	A. Rejeter la tentation de l'autoritarisme, du déni et du repli sur soi	4
	B. Le redressement des comptes de l'État va durement et durablement contra budgets locaux	aindre les
	C. Promouvoir une Métropole innovante et volontaire, protectrice et solidaire, écologiquement responsable	9
II.	Le cadre de la préparation budgétaire 2026	20
	A. La conjoncture à l'automne 2025	20
	Le contexte international et national	20
	2. La situation des collectivités locales	21
	B. Le projet de loi de finances pour 2026	23
Ш.	La situation et la stratégie financière de la Métropole de Lyon	28
	A. La section de fonctionnement	28
	Des recettes de fonctionnement amputées	28
	Les dépenses de fonctionnement	31
	3. Les grands équilibres financiers	38
	B. La programmation pluriannuelle d'investissement	38
	C. La dette	41
	1. Présentation de la structure de la dette de la Métropole au 1er janvier 20	2641
	2. La gestion active de la dette et de la trésorerie	43
	3. L'encours de dette au regard du niveau d'épargne	45
IV	. ANNEXE – Données du rapport social unique 2024	47

Pour la seconde année consécutive, l'élaboration du présent rapport s'inscrit dans un contexte politique national particulièrement instable et imprévisible. A la date de finalisation de sa rédaction, et au terme d'une séquence pour le moins mouvementée, M. Sébastien Lecornu vient d'être renommé Premier ministre et a constitué un nouveau gouvernement. Aux dires de la présidence de la République, il dispose désormais d'une « carte blanche » pour doter le pays d'un budget pour l'exercice 2026.

Alors qu'il est bien difficile de lire quoi que ce soit sur une carte blanche pour savoir où elle vous mène, le présent rapport réaffirme au contraire les orientations stratégiques qui fondent le projet métropolitain depuis le début du mandat, et que l'Exécutif entend prolonger en 2026.

Elles présideront naturellement à l'élaboration de son prochain budget, qui sera soumis en décembre au vote du Conseil métropolitain.

I. Incarner la poursuite d'un projet solidaire et responsable

A. Rejeter la tentation de l'autoritarisme, du déni et du repli sur soi

Mi-octobre 2025. Moins de neuf mois se sont écoulés depuis la tenue du précédent débat d'orientations budgétaires, lors de la séance du Conseil métropolitain de janvier dernier.

En dépit de la brièveté de ce délai, le monde a singulièrement changé depuis lors, marqué par un retour légitimé, décomplexé et totalement assumé de l'usage de la force dans les relations du fort aux faibles, notamment dans les relations internationales.

Dans son discours, début septembre, à l'ouverture de la 60^{ème} session du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies à Genève, M. Volker Türk a mis en garde contre ces « tendances inquiétantes qui sapent nos droits et gagnent du terrain dans le monde entier ».

À cette occasion, le Haut-Commissaire aux droits de l'homme a rappelé que le droit international est le fondement de la paix, de l'ordre mondial et donc de la vie quotidienne des populations, régulant tout à la fois le commerce international jusqu'à l'Internet mondial, en passant par la garantie de leurs droits fondamentaux.

Il relève, avec quelque amertume, que « plusieurs gouvernements le méprisent, le bafouent et s'en détournent », en soulignant que lorsque les États légitiment les violations du droit, celles-ci deviennent alors admissibles et normales pour le plus grand nombre.

Ivre de sa propre puissance, Donald Trump incarne de façon caricaturale la fracture majeure qui s'est constituée au sein du bloc occidental, entre une administration américaine glorifiant chaque jour un peu plus la loi du plus fort au seul profit des intérêts américains, sous couvert

comme il se doit d'un « nouveau monde qui vient », et une Union européenne qui reste attachée - mais pour combien de temps encore ? - aux valeurs humanistes et au multilatéralisme qui ont présidé à sa construction.

Ainsi, le discours prononcé par le président des États-Unis le 23 septembre dernier devant l'Assemblée générale de l'ONU reste en soi un moment historique.

Chacun des auditeurs a pu concrètement se rendre compte, entre incrédulité et stupéfaction, que la vérité ne correspond plus aux faits. Elle sort forcément de la bouche du plus fort : le réchauffement climatique est « *la plus grande arnaque jamais menée contre le monde* » ; l'empreinte carbone, « *une supercherie inventée par des gens aux intentions malveillantes* » ; d'ailleurs chacun aura pu remarquer, comme lui : « *lls disaient que le réchauffement climatique allait tuer le monde... Mais ensuite il a commencé à faire plus froid* » !

Le pire, c'est qu'un tel positionnement suscite forcément l'escalade, à l'image de l'usage des droits de douane. Il implique la radicalisation des postures, le conflit voire la violence, l'autoritarisme ou le repli sur soi de protection. Il justifie toujours, au mieux l'indifférence à l'altérité, au pire son exclusion, voire son élimination. Personne ne pourra s'étonner des premiers soubresauts violents que génère aux États-Unis cette irresponsabilité au pouvoir.

L'Europe, et bien sûr la France, sont peu à peu gangrénées par cette dialectique mortifère, forte de coups de menton, pleine de bruits de bottes, d'égoïsmes et d'intolérances.

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

La Métropole de Lyon, par ses actions et ses engagements, se doit de rester pour le plus grand nombre une collectivité de référence, garante de l'accompagnement des populations les plus fragiles, d'un maintien du service public, d'un urbanisme partagé, d'un développement soutenable et résilient du territoire et de son économie, de la préservation de son environnement. Elle se doit de proposer des réponses aux urgences d'aujourd'hui, tout en anticipant la couverture des besoins de demain.

Mais comment la Métropole peut-elle y parvenir ? Quelles sont les solutions envisagées et les alternatives ? Quelles sont les propositions mises sur la table ? Comment les traduire budgétairement, alors que s'annoncent des contraintes sans précédent, dans le cadre d'un effort nécessaire au rétablissement de l'équilibre des comptes publics ?

Ces questions nourriront sans nul doute les débats de la campagne des élections métropolitaines qui approchent. Le présent rapport y contribue aussi, en traçant les principales lignes de force qui trouveront écho dans notre prochain budget.

B. Le redressement des comptes de l'État va durement et durablement contraindre les budgets locaux

Adoptées au premier trimestre, la loi de finances initiale et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 ont déjà prévu une première contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes de l'État.

Selon la Cour des Comptes, le montant total de cette contribution devrait ainsi atteindre cette année un montant total de 5,4 milliards d'euros. Bien que moins élevé que celui initialement envisagé par les projets de loi correspondants, qui proposaient une contribution de 8,1 milliards d'euros, il s'agit là d'un montant très significatif.

À titre de comparaison, on rappellera que la précédente contribution des collectivités locales au rétablissement des comptes publics est intervenue entre 2014 et 2017, par le biais d'une réduction de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de plus de 25%. Néanmoins, cette baisse ne portait alors que sur un volume de 10,6 milliards d'euros et a été répartie sur les quatre années concernées. L'effort sollicité cette année correspond donc très grossièrement au double de celui qui s'engageait en 2014!

En 2025, la contribution des collectivités a principalement emprunté cinq canaux distincts :

- une hausse du taux de cotisation des employeurs territoriaux à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), pour 1,4 milliards d'euros;
- le gel, à leur niveau de 2024, des parts des recettes de TVA affectées par l'État aux différentes catégories de collectivités, en compensation de la suppression de divers impôts locaux, pour 1,2 milliards d'euros;
- la hausse des minorations des compensations relatives à la suppression de taxe professionnelle, intervenue en 2010, pour 0,5 milliard d'euros ; ce volume correspond à la « minoration des variables d'ajustement » que l'État utilise de longue date pour compenser chaque année les variations de la DGF ;
- des réductions de crédits budgétaires d'intervention de l'État au profit des collectivités territoriales, principalement du fonds vert, pour 1,3 milliards d'euros;
- la mise en réserve d'une partie des recettes des collectivités, par un prélèvement sur les recettes d'impôts qui transitent par le compte des concours financiers de l'État : il s'agit là du dispositif de lissage conjoncturel des recettes (DILICO), pour un prélèvement de 1 milliard d'euros.

Cette estimation de l'impact 2025 sur les comptes des collectivités territoriales reste encore soumise à deux incertitudes, qui portent d'une part sur la croissance des produits de TVA qui

sera constatée au niveau national en 2025¹, et d'autre part sur l'effectivité de la réduction des crédits d'intervention, ces derniers pouvant encore subir de nouvelles annulations d'ici la fin de l'année.

Au-delà de son volume qui allège les charges de l'État, cette contribution au redressement des comptes publics incite fortement les collectivités à modérer l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement, compte tenu des règles d'équilibre de leurs budgets et de la nécessité de dégager un minimum d'épargne pour continuer à investir.

Les effets d'une telle ponction sur les budgets locaux ne manqueront pas d'être sensibles, dès 2025, avec une forte contrainte sur les dépenses de fonctionnement non obligatoires, y compris celles à caractère social, et un recours à l'emprunt plus important que prévu, les politiques d'investissement ne pouvant pas être adaptées aussi rapidement que la baisse de l'épargne brute, immédiatement induite par ces mesures.

Alors que la session parlementaire d'automne s'ouvre avec l'examen du projet de loi de finances 2026, de très fortes incertitudes se font jour, dès lors que le gouvernement s'est engagé à ne pas utiliser les dispositions de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, pour en contraindre l'adoption. S'ils aboutissent, les débats parlementaires risquent donc de profondément modifier les termes du projet initialement proposé par le Premier ministre.

Alors que l'examen du texte ne fait que commencer, la potion proposée est pour le moins amère, pour n'évoquer ici que les principales mesures concernant le monde local²:

- élargissement du périmètre des collectivités contributrices au DILICO, doublement de son volume de prélèvement et remise en cause de son reversement ultérieur par l'État;
- confiscation définitive de la dynamique de TVA résultant de l'inflation, laissant le soin aux collectivités de couvrir la hausse des prix affectant leurs charges par des gains de productivité ou des baisses de niveau de service;
- année blanche potentielle pour tout ou partie du FCTVA et restriction de son périmètre d'application;
- réduction du quart de la compensation de l'exonération fiscale de 50% des fonciers économiques industriels :
- réduction drastique des autres variables d'ajustement; poursuite de la baisse des crédits d'intervention de l'État...

¹ En effet, si les recettes de TVA s'inscrivent finalement en baisse en 2025, la garantie de leur maintien à leur niveau 2024 pour les collectivités territoriales constituera une charge nette pour l'État.

En prévoyant un effort des collectivités locales à hauteur de 4,6 milliards d'euros, selon le gouvernement, le projet de loi de finances pour 2026 est " ravageur pour les collectivités et donc nos concitoyens " aux dires de M. André Laignel, président du Comité des finances locales. Pour sa part, il évalue à " au moins 8 milliards d'euros " la contribution des collectivités à la réduction du déficit public en 2026.

Manifestement, les deux mesures « remboursement conditionné du DILICO » et « plafonnement de la dynamique de TVA, reversée aux collectivités territoriales nette de l'inflation » sont les plus déstabilisantes pour les budgets locaux et leur équilibre, notamment ceux, contracycliques, des départements.

Cependant, la Cour des Comptes souligne que : « Cette contribution est justifiée, bien qu'une part importante de la dégradation du déficit du budget de l'État soit imputable à des réformes des impôts locaux généralement non souhaitées par les collectivités (suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales ; suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ; réduction de moitié des bases des locaux industriels assujettis aux impôts fonciers locaux) ».

Au moins la Cour reconnaît-elle explicitement que la principale source du déséquilibre du budget de l'État provient de réductions fiscales qu'il n'a pas su gager par de nouvelles ressources ou des réductions de dépenses... ce qui ne l'empêche nullement de conclure qu'au regard de la situation très dégradée des finances publiques dans leur ensemble, il est indispensable de reconduire une contribution des collectivités à leur redressement au cours des années 2026 et suivantes.

La dette publique connaît en effet une dynamique pour le moins préoccupante.

À la fin du deuxième trimestre 2025, celle-ci s'inscrit encore en hausse. Elle s'établit à 3 416 milliards d'euros. Exprimée en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), elle atteint 115,6 %, après 113,9 % à la fin du premier trimestre. Alors que les administrations publiques locales portent moins de 8 % de cette dette brute, avec 262,4 milliards d'euros.

La notation financière de la France se dégrade, entraînant celle des collectivités territoriales. Les marchés financiers ont clairement intégré cette information, les taux d'intérêts appliqués à la dette française étant désormais parmi les plus élevés en Europe.

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

² Voir l'énoncé plus détaillé des principales mesures en deuxième partie du rapport.

Dans cette perspective, le budget de la collectivité, déjà contraint par deux années successives de baisse de ses produits de droits de mutation à titre onéreux, en 2023 et 2024, et une première année de contribution en 2025, doit désormais se préparer à l'effort supplémentaire qu'il devra fournir au titre du renchérissement de la dette et du rétablissement des comptes publics en 2026.

La Métropole doit donc anticiper un effort budgétaire significatif et prolongé, qui couvrira sans doute une partie importante du prochain mandat. Il affectera nécessairement sa capacité d'investissement, en minorant fortement, toutes choses égales par ailleurs, son épargne brute.

Mais, malheureusement, les choses ne pourront justement pas rester égales.

Pour s'adapter à ce nouveau contexte, la collectivité doit nécessairement rebaser l'ensemble des politiques publiques qu'elle assume, pour retrouver des marges de manœuvre sans pour autant céder sur l'ambition du projet qu'elle souhaite incarner.

Pareillement confrontées à une contrainte budgétaire qui va se renforcer et s'inscrire sur plusieurs années, les communes et la Métropole devront rechercher complémentarités et cohérences, synergies voire mutualisations de leurs interventions, afin d'adresser aux meilleurs coûts les multiples besoins du territoire et de sa population.

C. Promouvoir une Métropole innovante et volontaire, protectrice et solidaire, écologiquement responsable

À l'approche des élections métropolitaines, programmées les 15 et 22 mars 2026, les orientations stratégiques des politiques publiques menées par l'Exécutif depuis le début du mandat sont confirmées dans leurs multiples dimensions. Ensemble, elles fondent et dessinent le projet métropolitain : former, comme le prévoit la loi, un espace de solidarité pour élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, sportif, culturel et social de son territoire, qui puisse répondre aux besoins de l'ensemble de sa population.

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

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

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

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

Ce pacte s'inscrit dans la continuité de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, à travers ses deux premiers axes portant sur les politiques de prévention dès la petite enfance et la lutte contre la pauvreté par l'accès aux droits. Un troisième axe, celui de la transition écologique solidaire, initie des contractualisations ciblées sur la lutte contre la précarité énergétique, l'accès à une alimentation de qualité et la mobilité solidaire.

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

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

S'y ajoutent encore les crédits consacrés à la sécurité civile, qui s'inscrivent en très forte progression depuis le début du mandat. Avec plus de 130 millions d'euros dédiés au financement du service départemental et métropolitain d'incendie et de secours (SDMIS), la Métropole confirmera à l'occasion du vote de son budget en décembre toute l'attention qu'elle porte, avec le département du Rhône, à la bonne réalisation des missions de l'établissement.

Il faut cependant regretter, comme le relève l'Association des Départements de France, que le Beauvau de la sécurité civile n'ait pas encore pu aboutir à l'adoption de mesures nationales tangibles, en faveur d'un financement consolidé et pérenne des SDIS. Pourtant, alors même que les départements connaissent un étranglement budgétaire qui limite leur capacité

contributive, des solutions existent, à commencer par celle d'une participation accrue des compagnies d'assurance, la sécurité civile contribuant très directement à la minoration des sinistres, et donc à celle des indemnisations mises à leur charge.

Soutenir le logement et ses acteurs

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

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

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

L'Etape 22D à Villeurbanne, qui constitue l'un des plus grands sites d'urbanisme transitoire de France, est à ce titre une réalisation exemplaire en matière d'hébergement d'urgence. Grâce à l'action métropolitaine, l'association ACOLEA y gère 12 habitats modulaires de type « tiny house », pour accueillir jusqu'à 48 jeunes majeurs, anciens bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance, et leur proposer une solution d'hébergement. Toute proche, l'association Habitat et Humanisme Rhône gère la maison d'accueil Decomberousse, au bénéfice de 14 familles de mères isolées avec enfants de moins de trois ans, les logements ayant été aménagés dans d'anciens bureaux. La proximité des transports en commun, les interactions créées au sein du site, qui accueille par ailleurs de nombreuses activités économiques, avec une diversité d'usagers et de publics, favorisent l'inclusion des différents bénéficiaires.

La Métropole se préoccupe aussi de réduire les nuisances environnementales dans l'habitat. Les problèmes graves de santé et de sécurité dont la cause est directement liée à l'habitat sont nombreux (intoxications et maladies des voies respiratoires, saturnisme, détresses physiques en cas de canicules) et peuvent avoir de lourdes conséquences.

La Métropole investit donc sur les questions de la santé et du logement par la rénovation du parc existant, la lutte contre l'habitat indigne et la précarité énergétique.

Concrètement, elle agit d'une part sur la façon de construire l'habitat (qualité d'usage des logements, espaces extérieurs privatifs et collectifs, matériaux sains et bas carbone, ventilation, multi-orientation...), et d'autre part sur l'aménagement de la ville, des quartiers et l'usage partagé des espaces publics.

Atteindre une société bas-carbone

L'objectif bas-carbone est un impératif qui dépasse la seule lutte contre le réchauffement climatique. En effet, le déclin de la biodiversité, l'acidification des océans et la raréfaction de l'eau sont également liés aux émissions de gaz à effet de serre.

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

Dans cette perspective, la Métropole s'est fixé de nouveaux objectifs particulièrement ambitieux, à l'occasion de la révision de son Plan climat air énergie territorial, dont le projet a été délibéré en juin dernier : réduire de 55 % en 2030 et de 88 % en 2050 les émissions de gaz à effet de serre du territoire par rapport à 1990 ; baisser de 26 % en 2030 et de 55 % en 2050 les consommations d'énergie par rapport à 1990 ; enfin multiplier par 2,6 la production locale d'énergies renouvelables et de récupération en 2050 par rapport à 2021, pour atteindre 18 % dans la part des consommations métropolitaines d'ici 2030 (46 % en 2050).

Cette trajectoire s'aligne avec les objectifs européens de réduction des émissions de gaz à effet de serre en 2030 et contribue à la neutralité carbone visée par la France au mieux des potentiels territoriaux, ainsi qu'à une meilleure qualité de l'air.

Pour y parvenir, la Métropole développe des actions structurelles volontaristes, par exemple en matière de déploiement des réseaux de chaleur et de froid urbains, qui auront connu une extension remarquable au cours du présent mandat, avec au demeurant des premiers résultats significatifs en matière de récupération de chaleur fatale.

La collectivité promeut également la rénovation énergétique du bâti et le développement des énergies renouvelables, notamment d'origine solaire, par l'adaptation des règles d'urbanisme (modification n°4 du PLU-H), les appels à projets pour la réalisation d'ombrières sur les parkings ou l'équipement de toitures de bâtiments publics, et la réalisation d'une première ferme photovoltaïque à Rillieux-la-Pape.

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

Promouvoir une mobilité durable

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

Ainsi, parallèlement à la mise en œuvre de la zone à faibles émissions (ZFE) conformément au calendrier prévu par la loi, la collectivité agit toujours vigoureusement pour développer les alternatives à la voiture individuelle.

Cela passe par un effort d'investissement sans précédent, via SYTRAL Mobilités, en faveur du réseau TCL, se traduisant par des concrétisations majeures : création d'une navette fluviale entre Vaise Industrie et Confluence en juin 2025 ; réseau unifié à l'échelle du Rhône en septembre 2025 (avec de nombreux renforts d'offre) ; extension du tramway T6 d'Hôpitaux Est à La Doua et mise en service du bus à haut niveau de service TB12 entre Part-Dieu et Kimmerling en février 2026 ; lignes de tramway T10 entre Gerland, Saint-Fons et Vénissieux (fin 2026) et T9 desservant Vaulx-en-Velin (en 2027).

Cela passe également par l'aménagement du réseau des Voies Lyonnaises, la création de stationnements sécurisés pour les vélos, l'accroissement des zones piétonnes dans les centres-villes ou aux abords des groupes scolaires. C'est d'ailleurs à ce titre que la Métropole de Lyon a très récemment reçu le prix européen de l'excellence en matière de sécurité routière (« European Excellence In Road Safety Award 2025 ») à Bruxelles.

Cela passe enfin, à l'été 2025, par l'instauration d'une zone à trafic limité (ZTL) sur la presqu'île lyonnaise, pour dissuader le trafic de transit et faciliter la circulation des transports en commun, des vélos, des piétons, des riverains et des professionnels. Au regard des fréquentations observées depuis lors, la réappropriation des espaces libérés des flux automobiles a été immédiate. Comme dans beaucoup d'autres métropoles françaises ou européennes, elle démontre la pertinence de la mesure et l'attrait des populations pour de tels aménagements en hypercentre.

Poursuivant la déclinaison de la même stratégie, la Métropole a délibéré fin 2024 le cofinancement du dossier de préfiguration d'un service express régional métropolitain (SERM), permettant d'envisager un niveau de service de type RER à l'échelle de l'aire métropolitaine, si les projets d'investissement prioritaires sur le réseau ferré national se concrétisent dans les prochaines années (mise à 4 voies de la section Saint-Fons – Grenay, raccordement de Saint-Fons, CFAL Nord). Dans l'attente de progrès réels en matière de réseau ferré, qui relèveront d'abord de l'exercice des compétences de l'État ou de celles de la Région, la Métropole reste proactive pour développer les voies réservées au covoiturage, notamment sur les infrastructures à caractéristiques autoroutières d'accès à l'aire urbaine.

Les investissements se combinent ainsi au développement de services visant à mettre à disposition du plus grand nombre un bouquet de solutions de mobilité décarbonées : autopartage avec le service Citiz géré par la Métropole depuis le 1er avril 2024 (déploiement d'au moins une station dans une trentaine de communes) ; covoiturage avec la plateforme En Covoit' Rendez-vous et le réseau En Covoit'Lignes qui compte trois lignes à haut niveau de service de plus depuis le mois de septembre ; vélo en libre-service avec le déploiement tout particulièrement réussi et plébiscité du Vélo'v électrique depuis le début d'année...

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

En 2026, l'activité de l'Agence ne faiblira pas, qu'il s'agisse des entretiens de conseil individualisés délivrés dans ses locaux, des permanences délocalisées dans les communes qui en font la demande, du stand mobile déployé à l'occasion de certains événements publics, ou encore du bouquet de services numériques accessible sur mobilite, grandlyon, com.

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

Au-delà des questions de mobilité, la Métropole contribue à réduire les inégalités territoriales, par un urbanisme bienveillant, où chacune et chacun a sa place, où les types de logements sont diversifiés et respectueux de l'environnement. Il s'agit de concevoir un territoire agréable à vivre et favorable à la santé. L'ambition vise à construire une Métropole respirable, et tournée vers le bien-être et la qualité de vie de ses habitants dans tous les quartiers et toutes les communes, en intégrant les dimensions écologiques (végétalisation, perméabilité, apaisement) et sociales (nouvelle offre de logement abordable, logement social et spécifique, maîtrise du foncier et régulation du marché par l'encadrement des loyers), à toutes les échelles des projets d'urbanisme et des aménagements d'espaces publics.

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

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

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

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

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

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

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

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

De même, depuis juin 2024, la Métropole propose à tous ses habitants la collecte gratuite à domicile des gros appareils électroménagers. Ce service a permis en seulement quelques mois la récupération de près de 15 000 appareils, qui pourront être valorisés ou recyclés. La collectivité vient d'ailleurs d'étendre ce service gratuit à tous les encombrants, permettant parallèlement le développement de filières de réemploi et la création d'emplois en insertion.

Contribuer à la résilience du système alimentaire et des écosystèmes

La Métropole accroît en outre la résilience de son système alimentaire, soutenu dans le cadre du projet alimentaire de territoire (PATLy). Construit en partenariat avec les acteurs territoriaux institutionnels et privés sur un périmètre de 50 kilomètres autour de Lyon, ce projet a pour ambition de permettre l'accès de toutes et tous à une alimentation de qualité. La nouvelle stratégie agricole métropolitaine votée en juin 2021, en cohérence avec le PATLy, a été complétée en 2023 par un plan de soutien dédié.

La collectivité vise ainsi à faire du capital agricole un bien commun métropolitain et à progresser vers une agriculture durable de proximité, notamment avec une politique de soutien de l'agriculture biologique par l'achat public. Sur son territoire et plus particulièrement dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, la Métropole poursuit le développement de projets d'agriculture urbaine comme de jardins partagés.

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

Il doit favoriser l'accès de toutes et tous à une alimentation saine et abordable, dans un principe de justice alimentaire, objectif que la Métropole poursuit notamment par sa politique d'approvisionnement de la restauration collective et sa tarification protectrice des ménages les plus modestes, pour les repas servis dans ses collèges. À cet égard, les régies exemplaires ouvertes dans trois d'entre eux, tout comme les nouveaux marchés de restauration scolaire, attestent des engagements forts de la collectivité en la matière.

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

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

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

la plantation de prairies fleuries, ou encore atténuation des effets du changement climatique grâce au renforcement de la végétalisation du territoire et la désimperméabilisation des sols.

Les actions de restauration des écosystèmes sont multiples, à l'image des reboisements urbains, des projets de renaturation d'ampleur, notamment sur les périmètres d'application des Plans de prévention des risques technologiques, ou encore de reconstitution des milieux humides, comme les opérations conduites sur le ruisseau des Planches ou celui de la Mouche.

Au demeurant, la collectivité est compétente pour la préservation des espaces naturels et agricoles périurbains (Penap). À ce titre, elle a étendu les périmètres Penap à 11 943 hectares en 2025, soit plus de la moitié des espaces naturels et agricoles du territoire. Les dernières extensions ont eu lieu sur Quincieux en 2024 et la plaine du Biézin en 2025. 1 360 hectares supplémentaires sont actuellement à l'étude pour un classement sur le secteur de Miribel-Jonage.

Cette stratégie globale porte naturellement ses fruits, reconnus d'ailleurs au niveau national par l'attribution cette année de la plus haute distinction possible au titre du label Climat Air Energie administré par l'ADEME, au titre du programme Territoire Engagé, qui vise à récompenser la mobilisation des collectivités en faveur de la transition écologique.

Participer aux choix de transformation de la cité

Si l'évocation des différents leviers d'action qu'utilise la Métropole montre combien la collectivité développe sur son territoire des transformations structurelles et profondes, celles-ci n'ont finalement pas d'autre ambition que d'améliorer au quotidien les conditions de vie de ses habitants, selon l'expression et la compréhension de leurs besoins.

Dans cette perspective, la Métropole a fortement développé les outils de participation citoyenne, pour permettre à chacun de prendre une part active dans l'élaboration du projet métropolitain et de participer aux différents processus décisionnels qui commandent à sa mise en œuvre.

Si des progrès sont toujours possibles en la matière, les premiers résultats obtenus sont déjà significatifs. Avec par exemple la mise à disposition de la plateforme numérique *jeparticipe.grandlyon.com*, qui compte désormais plus de 22 000 inscrits; avec plus de 140 sujets ouverts à la concertation depuis le début du mandat et le recueil de plus de 100 000 opinions ou avis; avec le repositionnement d'instances préexistantes, dans un rôle proactif rénové (Conseil de Développement, Commission Consultative sur les Services Publics Locaux...), voire l'adoption d'instances de gouvernance totalement novatrices, à l'image de l'assemblée de l'eau. Cette assemblée, créée à l'occasion de la constitution de la régie de l'eau, associe quelques 120 membres, simples citoyens usagers ou représentants d'organismes usagers non domestiques, pour contribuer aux réflexions sur les enjeux

stratégiques pour l'eau du territoire et la protection de la ressource et participer, par le biais de quatre représentants élus en son sein, au conseil d'administration de la régie.

La participation citoyenne est, en effet, à la fois synonyme d'appropriation et d'émancipation. Elle s'enrichit de regards pluriels. Elle est gage d'intelligence collective et d'un meilleur partage des enjeux. Elle ne constitue jamais un coût supplémentaire, mais est au contraire garante de gains, que ce soit dans la meilleure adéquation des objectifs aux besoins, comme dans le choix des solutions à privilégier pour les atteindre.

La mise en perspective de ces orientations stratégiques atteste tout à la fois de la cohérence et de l'ambition du projet poursuivi, qui doit s'inscrire sur le long terme. En effet, la permanence et la continuité de l'action sont des facteurs clé de son impact dans la durée. Dès lors, quelle que soit la contrainte budgétaire, aucune de ces priorités ne saurait être négligée. Pour chacune d'entre elles, il s'agira plutôt d'identifier les actions prioritaires à poursuivre à un rythme soutenu, alors que d'autres pourront être ralenties voire différées, selon leur économie intrinsèque et les équilibres à intervenir du budget 2026.

II. Le cadre de la préparation budgétaire 2026

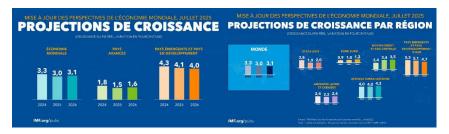
A. La conjoncture à l'automne 2025

1. Le contexte international et national

Au niveau mondial

Selon le Fonds monétaire international (FMI), la croissance mondiale semble résiliente mais les perspectives sont fragiles. Elle devrait atteindre 3.0 % en 2025 et 3.1 % en 2026.

Au niveau mondial, l'inflation devrait être ramenée à 4,2 % en 2025 et 3,6 % en 2026, suivant ainsi une trajectoire de désinflation pilotée par les banques centrales.



Un rebond des droits de douane effectifs et les difficultés à faire aboutir les négociations commerciales pourraient ralentir la croissance, faisant peser des incertitudes sur l'activité.

Des tensions géopolitiques risquent de perturber les chaînes d'approvisionnement mondiales et de faire monter les cours des produits de base.

Un creusement des déficits budgétaires ou un accroissement de l'aversion pour le risque pourrait relever les taux d'intérêt à long terme et durcir les conditions financières mondiales. Cette situation pourrait raviver la volatilité des marchés financiers.

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

Les conséquences financières seraient alors particulièrement marquées dans un contexte de fort endettement : le niveau de la dette totale mesuré en proportion du produit intérieur brut (PIB) est aujourd'hui nettement plus élevé qu'au cours des années 2010 ou de toute autre décennie antérieure, tant dans les économies avancées que dans les économies de marché émergentes.

Au niveau national

Selon la Banque de France, en 2025, la croissance progresserait à un rythme de 0,7 % en moyenne annuelle (contre 1,1 % en 2024). Elle augmenterait ensuite modérément pour atteindre 0,9 % en 2026 et 0,4 % en 2027.

La projection de l'inflation totale pour 2025 s'établit à + 1,0 % en raison d'un repli marqué des prix de l'énergie. En 2026, elle est estimée à + 1,3 %.

La dette publique devrait atteindre 120 % du PIB en 2027, s'écartant encore un peu plus du niveau de dette publique de la zone Euro, qui s'établit à 90 % du PIB.

L'instabilité politique du pays a un impact non négligeable sur le coût de financement de l'État mais aussi des collectivités locales. À date, la France se finance à un coût supérieur à celui de ses voisins européens. Les agences de notation devront se prononcer sur cette fin d'année sur le maintien de la notation actuelle du pays. Une nouvelle dégradation de la note affecterait directement les collectivités et leur coût de financement.

2. La situation des collectivités locales

La succession des réformes fiscales constitue l'une des caractéristiques majeures de la période 2020-2025, dans le domaine des finances publiques locales. La suppression de la taxe d'habitation, le transfert de fractions de TVA, l'exonération de 50 % de l'impôt économique local des entreprises industrielles et enfin la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ont eu pour effet de modifier en profondeur le panier de recettes des collectivités. Surtout, cela a conduit l'État à opérer une différenciation importante des sources de financement des quatre blocs, les privant dans le même temps d'une certaine forme de solidarité.

Ainsi, les communes ont été réorientées sur la taxe foncière bâtie, en récupérant le taux départemental de 2020 ; les départements ont perdu presque tout lien avec la fiscalité locale à pouvoir de taux, avec le remplacement de la taxe foncière par une fraction de TVA ; les EPCI ont perdu une grande part de leur fiscalité locale directe, au profit de recettes nationales (TVA en remplacement de la taxe d'habitation et allocation compensatrice en remplacement de 50 % de la cotisation foncière des entreprises (CFE) des établissements industriels) ; les régions ont perdu elles aussi toute fiscalité directe locale, voyant même leur dotation globale de fonctionnement (DGF) transformée en fraction de TVA, réforme qui était censée leur garantir une dynamique de recettes.

La Métropole de Lyon, qui combine les caractéristiques des Départements et des EPCI, se trouve particulièrement touchée par ce phénomène.

Ces modifications profondes se traduisent désormais par des situations financières hétéroclites entre blocs de collectivités; ce qui a aussi pour effet de les diviser sur les pistes à privilégier pour restaurer les finances publiques du pays,

Dans son rapport sur l'état des finances publiques locales en 2024, la Cour des Comptes constatait déjà : "La divergence des situations financières entre collectivités révèle un manque d'équité dans la répartition des ressources entre, d'un côté, un bloc communal doté

d'importantes ressources fiscales, et de l'autre des départements et des régions qui ont largement épuisé des pouvoirs fiscaux très limités ".

La mise à contribution des collectivités locales dans la loi de finances initiale 2025 a eu pour effet d'accentuer cette situation.

Les leviers de l'État se situant principalement sur les recettes nationales transférées, la confiscation de la dynamique de la TVA a touché le bloc communal et, au sein de celui-ci, les grandes collectivités en priorité, dont la Métropole de Lyon. À eux seuls, les EPCI, la ville de Paris et la Métropole de Lyon ont contribué pour un milliard d'euros à l'effort de 3,2 milliards d'euros demandé en 2025 sur les trois principales mesures CNRACL, DILICO, et gel des transferts de TVA.



La situation des Départements reste particulièrement précaire. La composition de leurs recettes " cycliques et volatiles ", est " inadaptée à celle de leurs dépenses, très majoritairement sociales, rigides et à la hausse ", souligne le même rapport.

D'ailleurs, à fin 2024, 35 départements disposent d'un taux d'épargne brute (rapport entre le volume de leur épargne et le total de leurs recettes réelles de fonctionnement) inférieur au seuil d'alerte de 7 %. L'épargne nette (épargne brute dont est soustrait le remboursement du capital de la dette) est même négative pour 12 d'entre eux.

Pourtant, la fin de l'épisode inflationniste devrait permettre aux collectivités dans leur ensemble d'améliorer leur situation financière en 2025, par rapport à celle de 2024, mais avec, encore une fois, des situations très contrastées selon leurs caractéristiques : un léger rebond se dessine pour les départements à la faveur de la remontée des produits des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) (+ 15 % au niveau national) ; le bloc communal serait assez stable, grâce à l'inflation des bases de foncier bâti et de cotisation foncière des entreprises (CFE), mais aussi du fait d'un effet taux sur la CFE, et les régions verraient leur situation se dégrader légèrement, du fait d'une fiscalité atone.

A l'instar des autres collectivités, la Métropole de Lyon a donc connu une modification profonde de son panier de recettes qui a entamé son autonomie si ce n'est financière, à tout le moins fiscale. Dans un contexte où l'État cherche des sources d'économies au-delà du seul budget des administrations centrales, on perçoit en filigrane la fragilité de la construction de tout équilibre budgétaire.

B. Le projet de loi de finances pour 2026

La loi de finances 2025 n'a constitué qu'une première étape de la mise à contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics. À l'heure de finaliser la rédaction de ce rapport d'orientations budgétaires, le projet de loi de finances (PLF) 2026 vient d'être publié.

Malgré sa publication tardive, les prérogatives du Parlement sont respectées, dans la mesure où il pourra effectivement disposer, d'ici la fin de l'année, des 70 jours de débats prévus par la Constitution. Ce délai ne sera sans doute pas superflu, dès lors que le Premier ministre a réitéré son engagement, lors de son discours de politique générale, de ne pas recourir aux dispositions de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, qui lui permettent d'abréger les débats parlementaires pour l'adoption du texte.

On rappellera cependant les dispositions de l'article 47 alinéa 3 de la Constitution, qui autorisent la mise en vigueur du PLF par ordonnance, si le Parlement ne s'est pas prononcé dans ce délai de 70 iours.

Le projet retient pour objectif un déficit public de 4,7 % du PIB en 2026, après 5,8 % en 2024, et 5,4 % en 2025. Cette trajectoire, conforme à celle partagée avec les instances européennes via le plan structurel de moyen terme (PSMT), envisage un retour du déficit sous les 3 % de PIB à l'horizon 2029. Cette réduction du déficit s'avère au demeurant nécessaire pour stabiliser le ratio dette / PIB.

Cette trajectoire inscrit donc l'effort de redressement des comptes publics sur les cinq années 2025-2029. La contrainte budgétaire se fera donc ressentir sur la totalité de la première moitié du prochain mandat.

Selon le Haut Conseil des Finances Publiques, préalablement saisi pour avis, le scénario économique qui lui a été soumis repose sur des hypothèses optimistes, associant une consolidation budgétaire importante à une accélération de l'activité permise par une reprise de la demande privée.

En effet, il souligne que le caractère récessif des mesures budgétaires envisagées semble peu compatible avec une reprise soutenue de la consommation des ménages, qui reste atone à ce jour, ou de l'investissement des entreprises.

En outre, la hausse particulièrement modérée de la dépense publique globale en 2026 (+ 0,2 % en volume, avec une prévision d'inflation à 1,3 %) lui semble constituer une cible très ambitieuse, au regard des réalisations passées, et alors même que les dépenses de défense augmenteraient fortement. Un tel objectif ne pourra être tenu qu'au prix d'une « année blanche » pour les salaires publics et les revalorisations de prestations, une hausse des franchises d'assurance maladie, une baisse des crédits hors défense et un resserrement des transferts aux collectivités.

Dans cette perspective, de très nombreuses dispositions du PLF concernent les collectivités territoriales. Certaines d'entre elles ont potentiellement, si elles sont adoptées en l'état, des conséquences très significatives sur le budget de la Métropole de Lyon :

- Le nouveau dispositif DILICO 2026 (art.76 du PLF), dont la cible de prélèvement atteint le double du DILICO 2025, pour un montant de 2 milliards d'euros. Pour y parvenir, le projet augmente de 27 % la contribution des départements, dont les comptes sont déjà fragilisés, et de 100 % la contribution des EPCI. Le dispositif ne prévoit plus qu'une restitution de 80 % des sommes prélevées (90 % en 2025) sur 5 ans (3 ans en 2025). Cette restitution est au surplus conditionnée par un objectif collectif, poursuivi par strate de collectivités, d'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement hors dette, à un niveau inférieur au taux de croissance du PIB augmenté de 1 point. Sous de telles conditions et selon le contexte macroéconomique de chacun des exercices, le lissage a désormais de sérieuses chances de se transformer en prélèvement définitif!
- La maîtrise de la dynamique de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affectée aux collectivités territoriales (art. 33 du PLF). Après un gel total en 2025, qui reconduit donc cette année les produits de TVA perçus par la Métropole à leur montant de 2024, le PLF instaure une nouvelle règle de « partage » de la dynamique des produits de TVA entre l'État et les collectivités territoriales. Cet article précise qu'à compter de 2026, la dynamique des produits de TVA ne bénéficiera aux collectivités territoriales que pour sa part de progression supérieure à l'inflation. Cette disposition est tout particulièrement critiquable à double titre. D'abord parce que les réformes successives de la fiscalité locale, qui ont conduit à ces transferts de TVA, ont été « vendues » par l'État en promettant aux élus locaux une forte dynamique du produit de substitution, qui par nature intègre dans l'évolution de son volume la hausse des prix. Revenir aujourd'hui sur l'attribution de cette dynamique constitue donc une nouvelle

manifestation de l'incapacité de l'État à tenir dans la durée - juste quelques années !! - les engagements pris vis-à-vis des collectivités territoriales. En second lieu, parce qu'en se réservant pour lui seul la dynamique de TVA issue de l'inflation, l'État se réserve une position confortable, tout en soumettant parallèlement les collectivités à une obligation supplémentaire de gains de productivité ou de réduction des niveaux de service, pour qu'elles compensent seules la hausse des prix de leurs charges, en l'absence d'augmentation homothétique de leurs recettes fiscales.

- Les nouvelles modalités applicables au fonds de compensation de la TVA (FCTVA art. 32 du PLF). Cet article diffère le reversement du FCTVA aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), de l'année n à l'année n+1. Ce seul retour au « droit commun » permet d'instituer une année blanche de reversement de FCTVA pour la part revenant aux EPCI, avec un gain instantané pour l'État en 2026 de plus de 700 millions d'euros. Pour les établissements concernés en revanche, c'est un manque à gagner immédiat pour l'équilibre de leur section d'investissement. Toutes choses égales par ailleurs, ce déséquilibre ne pourra être comblé que par un recours accru à l'emprunt. Plus accessoirement, l'article en cause prévoit de réserver le bénéfice du FCTVA aux seules dépenses d'investissement.
- La minoration de la compensation de la perte de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de cotisation foncière des entreprises (CFE) sur les locaux industriels (art. 31 du PLF). Cette disposition envisage la réduction de 25 % de la compensation perçue par les collectivités territoriales, à la suite de l'exonération par l'État, à hauteur de 50 % de la base taxable, des fonciers industriels. Le manque à gagner représenterait de 800 millions à un milliard d'euros pour les collectivités territoriales.
- La minoration des autres variables d'ajustement (art. 31 du PLF). Cette minoration vient compenser chaque année les variations à la hausse que peuvent connaître, par ailleurs, les différentes composantes de la DGF. Après 487 millions d'euros de baisse en 2025, les « variables d'ajustement » continueraient de s'inscrire en forte diminution, avec une minoration envisagée à 527 millions d'euros. Dans l'exposé des motifs de l'article, il est précisé que le montant de 2025 est reconduit, mais y est ajouté 40 millions d'euros au titre du relèvement des crédits de la dotation de solidarité aux collectivités victimes d'événements climatiques (DSEC), dotation prudentielle que constitue l'État pour apporter une aide d'urgence aux collectivités sinistrées.
- Baisse de certains crédits d'intervention en faveur des collectivités territoriales (art. 49 du PLF). A ce titre, on peut notamment relever une nouvelle baisse envisagée du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, mieux connu

sous l'appellation « fonds vert ». L'accélération promise se traduirait en 2026 par un nouveau freinage..., avec une nouvelle baisse de 500 millions d'euros, les autorisations d'engagement se limitant désormais en 2026 à 650 millions d'euros.

- Fusion des différents fonds d'investissement (art. 74 du PLF). Cet article procède « dans un souci de simplification » à la fusion de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), de la dotation politique de la ville (DPV) et de la dotation de soutien à l'investissement local (FSIL). Cette fusion simplificatrice s'accompagne d'une minoration des autorisations d'engagement de 200 millions d'euros, le volume 2026 étant proposé à 1416 millions d'euros.
- Report de la date limite d'engagement du nouveau programme national de renouvellement urbain (art. 66 du PLF). Le NPNRU institué par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, prévoit la transformation de 448 quartiers prioritaires de la politique de la ville. Cet article de PLF vise à reporter à 2027 la date limite d'engagement du NPNRU, alors qu'elle était initialement prévue dès 2026. En effet, selon l'exposé des motifs, la trajectoire financière du NPNRU présente des risques d'insoutenabilité financière, la trésorerie de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) pouvant s'avérer négative dès 2026, ce qui imposerait l'intervention de l'État! La programmation des opérations en cause doit donc être ralentie.
- Suppression de la prise en charge par l'État des cotisations salariales des apprentis dans le secteur public (art. 65 du PLF). Cet article supprime la prise en charge par l'État, en vigueur depuis 1992, des cotisations salariales des apprentis dans le secteur public non industriel et commercial « afin d'aligner le régime social des apprentis de la fonction publique sur celui du secteur privé, pour rétablir une égalité de traitement », selon l'exposé des motifs. Cela représenterait une économie de 17 millions d'euros pour l'État, mais entraînera une très légère hausse des coûts salariaux des collectivités. Il n'y a décidément pas de petites économies....

Tous ces éléments restent cependant très hypothétiques, dans la mesure où le débat parlementaire reste à conduire, dans le contexte politique que chacun connaît. Ainsi, l'incertitude est telle que, tout comme en 2025, et sans doute plus encore qu'en 2025, il n'est tout simplement pas possible d'intégrer à la préparation du budget de la collectivité une quelconque anticipation chiffrée et fiable des impacts de la prochaine loi de finances.

Dans ce contexte, et compte tenu de l'impossibilité, du fait du calendrier électoral, d'envisager comme cette année le report du vote du budget au printemps, les conséquences de la prochaine loi de finances sur le budget métropolitain seront donc intégrées à l'occasion du

vote d'une décision modificative, qui interviendra postérieurement au renouvellement de mandat.

Le budget primitif métropolitain pour 2026, qui sera soumis au vote du Conseil en décembre, intègrera en revanche le plein effet de l'ensemble des dispositions adoptées au niveau national dans le cadre des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2025, mais dont les conséquences se prolongent au cours des exercices suivants (DILICO 2025, hausses des cotisations CNRACL, réduction de la DCRTP etc...).

27

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

A. La section de fonctionnement

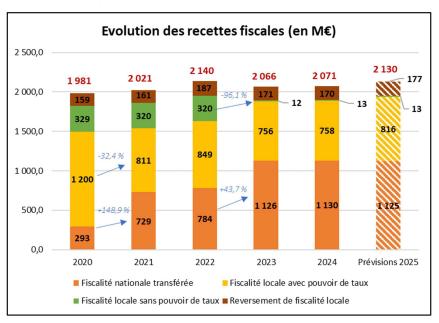
1. Des recettes de fonctionnement amputées

Les recettes réelles de fonctionnement³ de l'ensemble des budgets pourraient atteindre 3 249 millions d'euros en 2025 (contre 3 207 millions d'euros en 2024, soit une augmentation de 1,3 %).

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

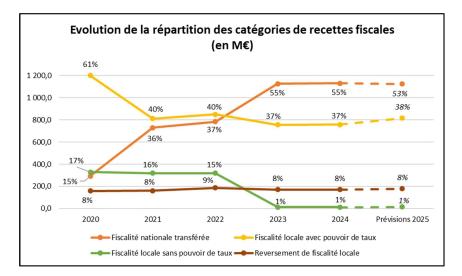
La fiscalité

Au vu des notifications et des états fiscaux connus au jour de la rédaction du présent rapport, les recettes fiscales pourraient atteindre 2 130 millions d'euros en 2025.



28

³ Retraitées des doubles comptes



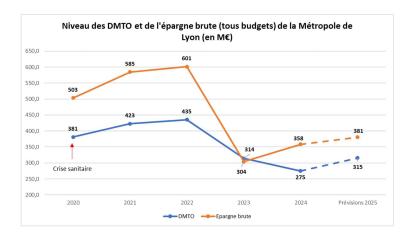
En matière de fiscalité nationale transférée, l'essentiel des produits attendus relèvent du reversement des fractions du produit de la TVA collectée par l'État mais affectées à la Métropole, pour un total évalué à 818 millions d'euros. Cette recette fiscale, désormais directement pilotée annuellement par l'État, par le biais des dispositions adoptées en loi de finances, se substitue à celles autrefois perçues au titre de la taxe d'habitation, de la fraction départementale de la taxe foncière, et enfin de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

Les autres fractions de fiscalité nationale transférées, qui viennent en compensation d'anciens transferts de compétences de l'État, portent principalement sur la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques, pour un peu moins de 110 millions d'euros, et la taxe spéciale sur les contrats d'assurance, qui jusqu'alors représentait un volume proche de 70 à 75 millions d'euros, mais qui s'inscrira en 2026 en nette diminution, du fait de la reprise par l'État de la tarification dépendance en établissements.

S'agissant des produits de fiscalité locale avec pouvoir de taux, ceux-ci ne représentent plus, avec 816 millions d'euros, qu'un volume d'environ 38 % de nos recettes fiscales, contre plus de 60 % en début de mandat. Cette baisse très significative témoigne de la perte d'autonomie fiscale de la collectivité et des conséquences délétères sur la libre administration des collectivités territoriales des réformes de la fiscalité locale poursuivies depuis 2017 par les gouvernements successifs.

La part la plus importante de ces produits est issue de la perception des droits de mutation à titre onéreux (DMTO). La recette attendue pour 2025 devrait s'inscrire en nette augmentation, pour atteindre un volume de l'ordre de 315 millions d'euros (après 275 millions d'euros en 2024), rompant ainsi avec la forte contraction constatée ces deux dernières années.

Cette dynamique, qui résulte tant d'une légère reprise du marché immobilier que de l'augmentation du taux autorisée en loi de finances 2025 et mise en œuvre immédiatement par 83 départements, dont la Métropole de Lyon, s'inscrit dans la moyenne nationale constatée (+ 15 %)⁴ et devrait se prolonger de manière plus modérée en 2026.



Les autres produits de la fiscalité avec pouvoir de taux proviennent principalement :

- de la cotisation foncière des entreprises, pour 266 millions d'euros ;
- de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, pour 144 millions d'euros inscrits au budget annexe prévention et gestion des déchets ménagers et assimilés :
- du reversement d'une quote-part du versement mobilité perçu sur le territoire par SYTRAL Mobilités, pour 22 à 23 millions d'euros.

Aucune hausse de fiscalité n'est envisagée dans le cadre de la préparation du budget primitif 2026.

Les concours financiers de l'État

Avec un produit prévisionnel de 485 millions d'euros en 2025, les dotations de l'État s'inscrivent en nette diminution par rapport à 2024, sous l'effet des dispositions de la loi de finances adoptée au printemps.

⁴ Note de conjoncture septembre 2025 – Banque postale

Comme évoqué précédemment, l'exercice 2026 devrait être marqué par une ponction encore plus importante sur les dotations aux collectivités (notamment la poursuite de la ponction sur la dotation de compensation des EPCI et de nouvelles confiscations sur la DCRTP et les autres allocations compensatrices d'exonérations fiscales décidées par l'État).

> La politique tarifaire

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

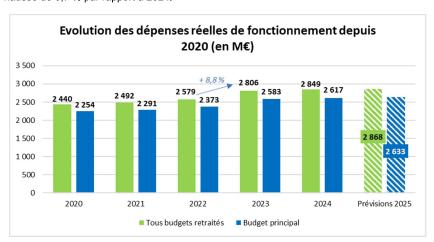
Dans ce cadre, il est à noter que la politique tarifaire de la Métropole fera l'objet, comme chaque année, d'une délibération globale au Conseil métropolitain de décembre.

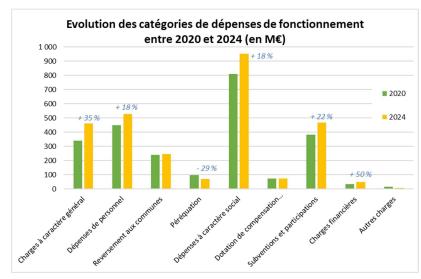
Dans un contexte qui reste potentiellement inflationniste, la Métropole de Lyon doit veiller à ne pas contribuer elle-même à la propagation de la hausse des prix. Ainsi, pour les tarifs fixés annuellement, le taux d'évolution est plafonné en 2026 à 1 %, soit un taux inférieur à l'inflation prévisionnelle retenue par le PLF (+1,3 %) afin de préserver le pouvoir d'achat des usagers.

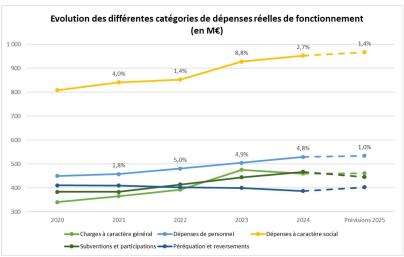
Le taux de base de la redevance d'assainissement est prévu sans augmentation pour 2026.

2. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement devraient s'établir autour de 2 868 millions d'euros, soit une hausse de 0,7 % par rapport à 2024.







a. Les dépenses à caractère social

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

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

Au vu des réalisations constatées sur le 1er semestre, l'allocation RSA devrait atteindre 285 millions d'euros en 2025 (273 millions d'euros en 2024) en raison des revalorisations nationales (+ 4,6 % sur 2024 et + 1,7 % sur 2025). Pour 2026, le précédent gouvernement avait annoncé son intention de ne pas revaloriser les minima sociaux. 2026 se caractérisera également par la mise en place, sur une première année pleine, de la généralisation de l'expérimentation « accompagnement RSA rénové », dans le cadre d'un nouveau conventionnement avec l'État en déclinaison de la loi pour le Plein emploi du 18 décembre 2023.

Concernant l'allocation personnalisée d'autonomie et la prestation de compensation du handicap, elles pourraient atteindre respectivement 115 millions d'euros et 84 millions d'euros (127 et 72 millions d'euros en 2024).

La Métropole de Lyon s'est portée candidate à l'expérimentation de 18 mois, à compter du 1er juillet 2025, de la fusion des sections soins et dépendance au profit de l'agence régionale de santé (ARS), telle que définie dans à l'article 79 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 et l'article 82 de celle pour 2025. Dans ce cadre, les dépenses d'APA en établissement pour les résidents relevant de la Métropole et accueillis sur son territoire sont, depuis le 1er juillet 2025, à la charge de l'ARS en contrepartie d'un transfert de recettes à l'État en compensation.

Enfin, les frais de séjour devraient connaître une hausse de 2,1 % avec un atterrissage estimé à 424 millions d'euros (contre 416 millions d'euros en 2024), en lien avec la poursuite de la mise en œuvre du Ségur et la croissance des besoins sociaux.

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

L'évolution des dépenses de personnel résulte chaque année de nombreux paramètres : variation des effectifs, y compris celle infra-annuelle liée aux vacances de postes ou aux impacts de l'absentéisme ; effet du glissement vieillesse technicité (GVT) lié au déroulement de carrière des agents ; mesures réglementaires adoptées au niveau national ; mesures spécifiques décidées par la collectivité dans le cadre du dialogue social. Pour l'année 2026, certains de ces paramètres sont déjà connus, qu'il s'agisse plutôt de l'effet de mesures contraintes (GVT, poursuite de la hausse de la cotisation CNRACL) ou de conséquences des décisions prises par la collectivité dans le cadre de l'agenda social 2023/2026.

Au-delà de la maîtrise de la masse salariale, l'objectif reste d'assurer la bonne allocation des ressources selon les besoins des différents services.

Évolution des effectifs et de la masse salariale

Au 31 décembre 2024, les effectifs en activité s'élevaient à 9 848 agents (fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière, permanents et non permanents), soit une réduction de 0,7 % par rapport à 2023.

Cette évolution témoigne de la volonté de maîtriser l'évolution de la masse salariale, malgré une augmentation inédite du « coût agent », principalement issue des décisions réglementaires adoptées au niveau national pour protéger le pouvoir d'achat des agents publics, dans un contexte inflationniste inhabituellement élevé.

Ainsi, depuis le début du mandat, les mesures réglementaires obligatoires, hors GVT, ont généré une dépense supplémentaire de plus de 23 millions d'euros. Depuis 2023, on peut ainsi noter :

- la revalorisation de l'indice majoré minimum⁵ (liée à l'évolution du SMIC) pour un impact en année pleine de 1,1 millions d'euros;
- l'augmentation de la valeur du point d'indice (+ 1,5 %) au 1^{er} juillet 2023, pour un impact de 5.5 millions d'euros :
- la mise à jour de certaines grilles indiciaires à la même date, avec une revalorisation jusqu'à 9 points d'indice majoré pour les bas salaires, pour un impact annuel de 1,2 millions d'euros;
- la hausse de la prise en charge de l'abonnement transport au 1^{er} septembre 2023, qui augmente de 50 à 75 %, pour un impact annuel de 0,5 million d'euros ;
- la majoration de 5 points d'indice majoré pour toutes les grilles indiciaires à compter du 1^{er} janvier 2024, pour un impact en année pleine de 3,8 millions d'euros.

S'ajoutent à ces différentes mesures de pouvoir d'achat, les décisions prises pour rétablir les conditions d'équilibre du financement de la CNRACL, et dont le plein effet se fait sentir depuis le 1er janvier 2025 :

- la hausse de un point de cotisation patronale maladie, dont le taux avait été réduit en 2024 pour compenser la hausse équivalente du taux de la cotisation retraite au bénéficie de la CNRACL, pour un impact annuel de 1,9 millions d'euros;
- la hausse de trois points de la cotisation patronale CNRACL⁶, pour un impact en année pleine de 5,5 millions d'euros.

Les effectifs étaient affectés sur 8 885 emplois permanents et 963 emplois non permanents, ce qui traduit la réduction opérée sur la proportion d'agents non permanents (9,78 % en 2024 contre 11,34 % en 2023). Dans le détail, l'effectif permanent totalise 28,5 % de catégorie A, 16,5 % de catégorie B et 55 % de catégorie C.

⁵ Décret n°2023-312 du 26 avril 2023 portant relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique à l'indice majoré 361

⁶ Décret n° 2025-86 du 30 janvier 2025 relatif au taux de cotisations vieillesse des employeurs des agents affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales

La filière technique reste historiquement prépondérante avec plus de 53 % des effectifs, suivie par les filières administrative (29 %) et médico-sociale (17 %). Ces ratios restent relativement stables au fil des exercices.

La parité est atteinte avec un taux de féminisation de 50,3 % au 31 décembre 2024, gagnant un point depuis le 2020. Néanmoins, des écarts restent prégnants au sein de certaines filières (91 % de femmes dans la filière médico-sociale, 79 % d'hommes dans la filière technique). Les différents chantiers portés dans le cadre de l'agenda social pluriannuel traduisent la forte volonté de l'employeur de réduire les inégalités professionnelles femmes-hommes.

Les charges de personnel⁷, qui étaient de 504,4 millions d'euros en 2023, ont progressé de 4,8 % pour atteindre 528,8 millions d'euros en 2024 tous budgets confondus, représentant 18,6 % des dépenses de fonctionnement de la collectivité (contre 18 % en 2023).

Cette évolution est principalement imputable à l''évolution du coût moyen par équivalent temps plein (ETP), qui a connu une évolution + 2,7 % entre 2023 et 2024 (coût moyen titulaires, contractuels et assistants familiaux et tous budgets), mais elle résulte aussi de la politique volontariste de la collectivité en faveur d'une harmonisation pérenne de la rémunération des agents.

Au-delà de ces éléments, les informations détaillées relatives aux dépenses de personnel, notamment les éléments sur les rémunérations (traitements et régimes indemnitaires), le volume des nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires, comme celles sur le temps de travail et l'absentéisme sont accessibles dans le Rapport Social Unique 2024, dont les principaux éléments statistiques sont présentés en annexe. Le comité social territorial (CST) réuni le 7 juillet 2025 pour l'examiner a rendu un avis favorable.

Ainsi, alors que le coût moyen ETP reste dynamique, la maitrise de l'évolution de la masse salariale impose en conséquence une contrainte substantielle sur l'évolution des effectifs. Cette dernière fait l'objet d'une attention toute particulière, les nouveaux besoins étant désormais, et depuis bientôt 2 ans, essentiellement couverts par redéploiements.

Les inscriptions relatives aux dépenses de personnel pour le budget 2026 tiendront naturellement compte des crédits nécessaires au financement du deuxième relèvement de 3 points du taux de cotisation des employeurs territoriaux et hospitaliers à la CNRACL à compter du 1^{er} janvier prochain. Cette seule mesure pèsera pour plus de 6 millions d'euros, soit +1,15 % dans l'évolution des dépenses de personnel par rapport au BP 2025.

⁷ Données tous budgets consolidés retraités des mouvements inter-budgétaires (source CFU 2023 et 2024)

> Avancées et poursuite de la feuille de route RH/Conditions de travail

En 2026, l'agenda social, tel que décliné dans le protocole d'accord signé par les représentants du personnel en juin 2024, sera poursuivi et finalisé avec les mesures suivantes :

- le versement du troisième tiers du « RIF complément », pour ceux des agents ne bénéficiant ni de la prime de fin d'année (PFA), ni de la prime numérique, ainsi que les effets reports des mesures mises en œuvre à partir du deuxième semestre 2025;
- le doublement de l'intéressement collectif, dans la limite du plafond fixé pour les agents de l'État.

C'est un travail sur les disparités de rémunération qui aboutira ainsi à l'issue de l'exercice 2026, répondant au triple objectif d'harmonisation de la rémunération au sein des effectifs de la collectivité, d'une meilleure équité femmes/hommes et de la reconnaissance des expertises et sujétions des métiers de la collectivité, conformément aux orientations présentées en 2023.

Il convient ainsi de souligner l'ensemble des mesures salariales mises en œuvre depuis 2023, avec la mobilisation d'une enveloppe de plus de 17 millions d'euros :

- à destination de l'ensemble des agents :
 - déploiement et évolution de l'attribution du forfait mobilité durable (avec plus de 3 600 agents bénéficiaires);
- augmentation de la participation employeur pour la complémentaire santé des agents :
- o revalorisation de la valeur faciale des tickets restaurant pour les agents bénéficiaires ;
- attribution de la prime pouvoir d'achat exceptionnelle au titre de l'année 2023 pour plus de 6 500 agents ;
- o doublement de l'intéressement collectif.
- afin de reconnaître les sujétions et les expertises et en faveur de l'attractivité :
- mise en œuvre de régimes indemnitaires de fonctions spécifiques (sujétions 2/8 3/8, tutorat, métiers exigeant une technicité spécifique...);
- réévaluation / augmentation du RIF pour les techniciens territoriaux et les agents de maîtrise ;
- déploiement des mesures du SEGUR ;
- revalorisation des assistants familiaux.
- afin de « faire Métropole » et d'agir en faveur de l'égalité professionnelle femmes/hommes :

- octroi d'un nouveau régime indemnitaire de fonction pour les agents de la filière médico-sociale et sociale;
- harmonisation du régime indemnitaire avec attribution du RIF complément aux agents ne pouvant bénéficier de la PFA notamment.

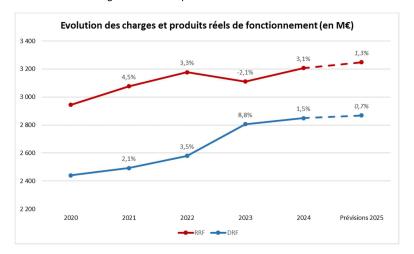
Au-delà de ces mesures salariales, l'amélioration des conditions de travail, comme outil d'attractivité et de fidélisation des agents, constitue également un axe important de la feuille de route et de l'agenda social pluriannuel avec :

- la poursuite du travail engagé sur les environnements physiques et numériques, dans le cadre du référentiel « travailler autrement », avec un premier démonstrateur sur le 1^{er} niveau de l'Hôtel de Métropole sur un plateau dit en « dynamique » (pas de poste de travail affecté et moins de postes de travail que d'agents);
- suite à l'expérimentation de la semaine en 4 jours début 2024, un déploiement plus large a été poursuivi à compter du mois de septembre de cette même année, avec un deuxième palier en janvier 2025. À l'été 2025, plus de 900 agents ont adopté ce cycle de travail;
- la stabilisation du télétravail, qui concerne 4 300 agents en 2025 ;
- la continuité du programme de promotion de l'activité physique et de bien-être (PEPS)
 qui trouve progressivement son public, dans les services centraux comme sur les territoires (+ de 1 500 agents inscrits);
- la troisième convention triennale (2024/2026) avec le Fonds pour l'insertion des personnes en situation de handicap dans la fonction publique (FIPHFP), avec des efforts particuliers en 2025 sur les sensibilisations tous agents/managers et sur l'accessibilité numérique. Le taux d'emploi a progressé et s'établit à 10,17 % en 2025;
- un premier volet « emploi » a été inscrit en 2023/2024 dans le plan de lutte contre les discriminations, le volet « logement » sera le suivant à partir de 2026;
- une sensibilisation accrue sur la politique des aidants, en lien avec Métropole aidante (aide au répit) et la Journée des aidants qui est maintenant inscrite dans les agendas;
- le plan d'actions Égalité Femmes / Hommes (2024/2026) présenté début 2025. Dans la continuité du plan précédent, il vise, entre autres, à augmenter le volet interne (index à améliorer sur les parcours et les évolutions de carrière des femmes);
- la poursuite d'une politique de formation professionnelle permettant aux agents d'intégrer les nouveaux enjeux dans leurs pratiques professionnelles, mais également dans l'accompagnement de leurs projets d'évolution.

3. Les grands équilibres financiers

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

À titre d'illustration, le tableau ci-après retrace l'évolution des charges et produits réels de fonctionnement tous budgets de la Métropole.



L'évolution des charges et produits réels de fonctionnement démontre une nette rupture en 2023, résultante de la crise économique, notamment immobilière, et mais aussi de changements de méthodes comptables, avec le basculement en section de fonctionnement de certaines dépenses jusqu'alors inscrites en investissement. L'effet de ciseaux négatif qui en a résulté a eu pour effet de réduire de près de 50 % l'autofinancement.

Les mesures adoptées depuis lors, rendues indispensables au regard de la chute significative des DMTO, a permis d'inverser la tendance dès 2024 en permettant l'amélioration de l'autofinancement au compte financier unique de cet exercice. Cette inflexion positive devrait perdurer en 2025, malgré les mesures contraignantes adoptées en loi de finances, grâce au regain des DMTO et à un pilotage maîtrisé des dépenses réelles de fonctionnement.

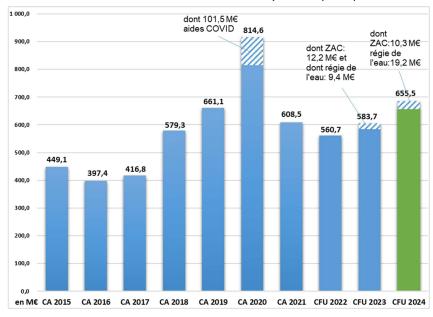
B. La programmation pluriannuelle d'investissement

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

Le graphique ci-après retrace l'évolution de la réalisation des crédits de paiement du périmètre opérationnel de l'ensemble des budgets depuis 2015, intégrant le compte financier unique 2024 complété des investissements réalisés par la Régie publique Eau du Grand Lyon

(personnalisée au 1er janvier 2023) et des participations d'équilibre des ZAC (comptabilisées en fonctionnement à cette même date), pour permettre une visualisation de l'effort d'investissement à périmètre constant.

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



Compte tenu des taux de réalisation anticipables en 2025 puis 2026, le volume de la PPI concrétisée sur la durée du mandat tiendra voire dépassera légèrement l'objectif fixé à 3,6 milliards d'euros.

En effet, avec un montant de crédits de paiement voté à 756 millions d'euros en 2025, le budget 2026 s'inscrira dans la poursuite du programme d'investissements de la Métropole, pour le développement responsable de son territoire et la qualité de vie de ses habitants. La collectivité contribue en effet de façon décisive à la réalisation de nombreux équipements et soutient des projets qui participent à la transition environnementale, à l'adaptation au changement climatique, à la résorption des inégalités territoriales ou sociales et à la poursuite du développement des mobilités actives.

Ainsi, le budget d'investissement 2026 attribuera une part importante de ses crédits aux mesures qui concourent à la décarbonation des déplacements, avec notamment la poursuite de l'extension du réseau des voies lyonnaises, le projet d'apaisement de la presqu'île à Lyon et le renforcement des offres de transport public en particulier des lignes de tramway T6, T9

et T10, les lignes de bus à haut niveau de services et le soutien au développement de l'offre ferroviaire (requalification du pôle d'échange multimodal de Lyon Perrache, nœud ferroviaire lyonnais et contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise).

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

Il poursuivra le déploiement des dispositifs d'aides en matière de logement et de rénovation de l'habitat, tant sur le parc privé que sur le parc social.

Il confortera les actions engagées pour l'aménagement du territoire (par exemple les requalifications des boulevards Tony Garnier et Garibaldi à Lyon 7^{ème}, du boulevard Yves Farges à Vénissieux ou de la route de Paris à Charbonnières-les-Bains) ainsi que la poursuite des investissements pour les zones d'aménagement concertées, notamment la ZAC Part-Dieu à Lyon 3^{ème} et la ZAC des Alagniers à Rillieux; et le soutien aux grands événements culturels avec la requalification du site les Grandes Locos à La Mulatière.

Il affirmera la poursuite des chantiers en faveur de l'environnement avec la modernisation des stations d'épuration du territoire (notamment à Meyzieu, Saint-Fons, Fontaines-sur-Saône et Lissieu), le projet de méthanisation sur la station de Pierre-Bénite et la création d'un réseau tempéré sur eaux usées dans le cadre de la ZAC La Saulaie à Oullins.

Il confirmera le partenariat avec les communes, contractualisé dans le cadre des volets 1 et 2 du pacte de cohérence métropolitain, en particulier avec les enveloppes affectées au fonds d'initiative communale et aux opérations de proximité, et la poursuite, pour la cinquième année, du dispositif d'aide à l'investissement des communes avec une nouvelle autorisation de programme de 5 millions d'euros.

Enfin il poursuivra la politique en matière d'éducation à la fois avec la construction ou restructuration d'établissements (comme les collèges République et Elsa Triolet à Vénissieux, ou le collège Val-de-Saône à Albigny) et avec le soutien au monde universitaire via notamment le schéma de développement universitaire et l'accompagnement financier de projets liés à la recherche et à l'innovation.

Une recherche active de financements auprès de nos partenaires sera conduite pour soutenir les projets d'investissement de la Métropole, en particulier dans le cadre du dispositif du fonds vert. Pour mémoire, les recettes opérationnelles ont atteint 80 millions d'euros en 2024 tous budgets.

Le stock d'autorisations de programme (AP) déjà individualisées et restant à exécuter s'élevait à 2 053 millions d'euros au 1^{er} janvier 2025 (hors budget annexe des eaux).

Le montant des AP de l'exercice 2026 s'inscrira dans une logique de maîtrise de ce stock, au regard des réalisations de l'exercice 2025.

C. La dette

1. Présentation de la structure de la dette de la Métropole au 1er janvier 2026

À la date de rédaction de ce document, l'endettement long terme, tous budgets consolidés de la Métropole de Lyon au 1^{er} janvier 2026 devrait être compris entre 2 000 millions d'euros et 2 100 millions d'euros. L'encours de dette du budget principal devrait être compris entre 1 850 millions d'euros et 1 950 millions d'euros.

La répartition de la dette

Toujours au 1^{er} janvier 2026, la répartition de la dette de long terme, tous budgets consolidés tout comme le budget principal, devrait faire ressortir une part taux fixe d'environ 55 % et une part indexée (Variable, Livret A, Inflation) de 45 %.

Le cycle de baisse des taux par la Banque Centrale Européenne arrivant à son point bas, il sera intéressant de couvrir tout ou partie de la dette à taux variable.

La classification de la dette en termes de risques

Au 1^{er} janvier 2026, selon la classification Gissler, destinée à favoriser une meilleure compréhension des produits proposés aux collectivités et à en mesurer le risque, 100 % des emprunts seront classés en niveau A1 (99,56 % de l'encours) ou A2 (0,44 %). Selon cette classification, la dette métropolitaine ne présente donc aucun risque.

Le profil d'amortissement de la dette

Flux de remboursement de la dette (budgets consolidés)



L'amortissement du profil de la dette est maîtrisé et sera en baisse constante sur les dix prochaines années. La mise en place du financement obligataire depuis 2020 n'est pas une contrainte dans l'aménagement du profil de dette. En outre, la bonne gestion des différentes

sources de financement pourra permettre à la collectivité d'adapter ses remboursements en fonction des cycles budgétaires.

Les caractéristiques de la dette

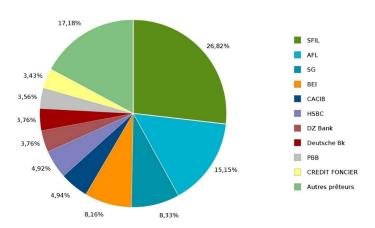
✓ Le taux moyen

Au 1^{er} janvier 2026, le taux moyen de la dette est estimé à 2,37 % pour tous les budgets (2,33 % pour le budget principal). Le taux moyen s'inscrit en légère baisse par rapport à l'année dernière, du fait de la baisse des taux dans le cadre du réajustement de la politique monétaire de la Banque Centrale Européenne.

✓ La durée de vie résiduelle

Dans ce cadre, au 1^{er} janvier 2026, la durée résiduelle moyenne de la dette est estimée à 11 ans et 5 mois pour l'ensemble des budgets de la collectivité (11 ans et 5 mois pour le budget principal également). Cet indicateur aura tendance à augmenter dans les prochaines afin de dégager des marges de manœuvres en investissement.

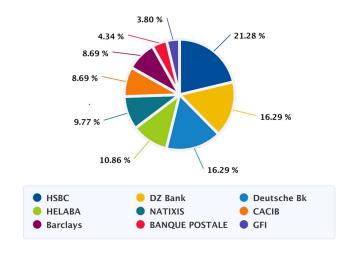
La répartition par prêteur



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

Le financement obligataire est en constante augmentation avec 23 % de l'encours total de la dette, une variété d'investisseurs (français et européens) et un taux moyen en dessous du taux global, à 1,75 % d'où l'intérêt de la recherche de financement direct par le biais de l'obligataire.

La répartition par banque intermédiaire pour les émissions obligataires



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

Les opérations réalisées en 2025

Par délibération en date du 16 décembre 2024, la Métropole a précisé sa stratégie de gestion active pour 2025.

L'année 2025 a été marquée par une baisse continue des taux d'intérêt suite aux réajustements de la politique monétaire de la Banque Centrale Européenne.

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

Pour 2026, l'objectif reste de poursuivre la diversification de la base investisseurs et l'optimisation des coûts de financement, avec une recherche de financements en lien avec les attentes des investisseurs notamment sur la question de la transition écologique et sociale.

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

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

Pour rappel, la Métropole possède un encours de 49,4 millions d'euros de financements fléchés favorables à l'environnement et à la justice sociale.

Outre le financement de sa section d'investissement, la Métropole a profité de certains excédents de trésorerie pour générer des produits financiers au travers de placements régis par le Code général des collectivités territoriales. De plus, certaines lignes de prêts bancaires ont été réaménagées afin de minorer leurs frais financiers.

La notation de la Métropole de Lyon

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

Suite à la dégradation de la notation de la France par Fitch en septembre dernier, passant de AA- perspective négative à A+ perspective stable, celle de la Métropole de Lyon sera automatiquement impactée à la baisse, car sa note finale est plafonnée à celle de l'État souverain. La notation financière est un prérequis pour que la Métropole puisse accéder directement aux marchés financiers. Elle permet le financement à court, moyen et long terme.

■ Le financement moven et long terme (programme obligataire)

Lancé sur la fin d'année 2020, le programme obligataire permet à la collectivité de financer son équilibre budgétaire auprès d'investisseurs institutionnels ayant une appétence forte pour la signature de la Métropole. Cette source de financement permet de sécuriser, diversifier et optimiser les emprunts. Lorsqu'une campagne de financement est lancée, la collectivité interroge toujours l'optimalité de cette source de financement par rapport aux financements bancaires.

Depuis 2022, la Métropole de Lyon bénéficie d'un document cadre pour les prochaines émissions durables (vertes et/ou sociales).

Le financement court terme

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

Ce programme est utilisé exceptionnellement lors des épisodes de tension sur la situation de trésorerie de la collectivité. Sur 2025, le besoin d'émission s'est limité à 85 millions sur une période maximale de neuf jours, sachant que le plafond du tirage est fixé à 2 milliards d'euros.

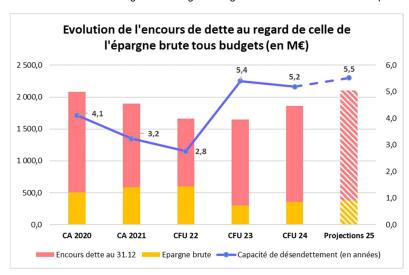
Des instruments de couverture des risques de taux

Les instruments de couverture permettent à une collectivité d'adapter la structure de son encours de dette (taux fixe, taux variable) en fonction des variations de marché. Ces instruments adossés aux emprunts peuvent permettre de convertir des taux fixes en taux variables et inversement. Il s'agit de profiter de la baisse des taux ou de se couvrir contre leur hausse. La Métropole dispose d'un cadre juridique, auprès de certains établissements bancaires, pour réaliser ces opérations.

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

La collectivité dispose des instruments de financements nécessaires à la poursuite d'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) ambitieuse et soutenue, dont le volume devrait même excéder l'objectif initialement fixé en début de mandat à un niveau déjà record de 3.6 milliards d'euros.

L'évolution de l'encours de la dette de la Métropole de Lyon, combinée à son niveau d'épargne brute, reflète une gestion financière équilibrée entre les investissements nécessaires au développement du territoire et la maîtrise de l'endettement. Les années 2020-2024 montrent une capacité de résilience face aux crises, notamment la crise sanitaire, tout en préservant une situation financière saine grâce à une gestion rigoureuse des recettes et des dépenses.



La situation financière de la collectivité s'améliore ainsi sensiblement au sortir de la crise du COVID jusqu'en 2022, avec une nette diminution de l'encours de dette et un rebond de l'épargne brute grâce au dynamisme de ses recettes. Le ratio de solvabilité dette/épargne brute, aussi dénommé capacité de désendettement, a alors atteint un plancher de 2,8 ans.

Cependant, du fait de la forte baisse du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), l'épargne brute a considérablement chuté en 2023, ayant pour conséquence de dégrader la capacité de désendettement, alors même que l'encours de dette restait stable, sensiblement inférieur à son niveau de 2020.

En 2024, malgré la poursuite de la baisse des DMTO, l'autofinancement s'est amélioré de plus de 50 millions d'euros en raison de la hausse des recettes de fonctionnement (optimisation des produits de cession et hausse conjoncturelle de recettes) et de l'effort réalisé collectivement sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement.

L'épargne brute devrait continuer de progresser en 2025, au regard de la dynamique des DMTO et du maintien des efforts sur les charges de fonctionnement et ce, malgré la contribution au redressement des finances publiques par le prélèvement du DILICO.

Le ratio de désendettement devrait donc demeurer proche des 5 ans, et rester sensiblement inférieur au plafond prudentiel de 9 à 11 ans énoncé par l'État pour les départements et la Métropole de Lyon.

Pour s'inscrire durablement dans cette continuité, il conviendra de poursuivre les efforts réalisés sur la section de fonctionnement et sur l'allongement de la durée moyenne de la dette (sans dépasser bien sûr la durée de vie des immobilisations financées par l'emprunt), pour disposer de marges de manœuvres suffisantes en investissement.

Pour autant, et après la réalisation au cours de ce mandat d'une PPI tout particulièrement ambitieuse, les dépenses d'investissement devront aussi être priorisées. En effet, les besoins du territoire excédent de très loin les capacités de financement de la collectivité, d'autant que ces dernières seront probablement, au cours des prochains exercices, très fortement contraintes et sollicitées par le rétablissement des comptes publics engagé par l'État.

IV. ANNEXE - Données du rapport social unique 2024

