

VILLE  DE LYON

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS  
DU CONSEIL MUNICIPAL

(Direction des Assemblées)

2015/1662

Débat d'orientations budgétaires

Direction des Finances

**Rapporteur :** M. BRUMM Richard

<b>SEANCE DU 23 NOVEMBRE 2015</b>
-----------------------------------

COMPTE RENDU AFFICHE LE : 25 NOVEMBRE 2015

DATE DE CONVOCATION DU CONSEIL MUNICIPAL : 16 NOVEMBRE 2015

NOMBRE DE CONSEILLERS MUNICIPAUX EN EXERCICE AU JOUR DE LA  
SEANCE : 73

RECU AU CONTRÔLE DE LEGALITE LE : 27 NOVEMBRE 2015

---

**PRESIDENT** : M. COLLOMB Gérard

**SECRETAIRE ELU** : Mme HAJRI Mina

**PRESENTS** : M. COLLOMB, M. KEPENEKIAN, Mme BRUGNERA, Mme AIT MATEN, M. BRUMM, Mme GAY, M. CORAZZOL, Mme BOUZERDA, M. GIORDANO, Mme CONDEMINE, M. CLAISSE, Mme DOGNIN-SAUZE, M. DURAND, Mme REYNAUD, M. LE FAOU, Mme RIVOIRE, Mme RABATEL, M. CUCHERAT, Mme BESSON, M. GRABER, Mme FRIH, M. DAVID, Mme NACHURY, Mme LEVY, M. BLACHE, Mme BALAS, M. LAFOND, Mme ROUX de BEZIEUX, Mme SERVIEN, Mme BLEY, M. PHILIP, Mme CHEVALLIER, Mme ROLLAND-VANNINI, M. MALESKI, M. KISMOUNE, Mme PICOT, M. BRAILLARD, Mme BERRA, M. BERAT, M. TOURAIN, M. COULON, Mme FONDEUR, M. PELAEZ, M. LEVY, Mme HOBERT, Mme FAURIE-GAUTHIER, M. RUDIGOZ, Mme MANOUKIAN, Mme HAJRI, Mme SANGOUARD, M. HAVARD, M. KIMELFELD, Mme PALOMINO, M. GEOURJON, M. GUILLAND, Mme de LAVERNEE, M. BROLIQUIER, Mme BAUGUIL, M. HAMELIN, Mme PERRIN-GILBERT, Mme GRANJON, M. REMY, M. BERNARD, M. BOUDOT, Mme MADELEINE, Mme BAUME

**ABSENTS EXCUSES ET DEPÔTS DE POUVOIRS** : M. SECHERESSE (pouvoir à M. GRABER), M. FENECH (pouvoir à Mme de LAVERNEE), Mme BURILLON (pouvoir à Mme CONDEMINE), M. JULIEN-LAFERRIERE (pouvoir à Mme HAJRI), M. TETE (pouvoir à Mme CHEVALLIER), Mme TAZDAIT (pouvoir à Mme BAUGUIL), M. ROYER (pouvoir à M. BROLIQUIER)

**ABSENTS NON EXCUSES** :

2015/1662 - DEBAT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES (DIRECTION DES FINANCES)

Le Conseil Municipal,

Vu le rapport en date du 9 novembre 2015 par lequel M. le Maire expose ce qui suit :

Acte de prévision et acte politique majeur, le vote du budget annuel conditionne l'action municipale. Sa préparation mobilise, durant plusieurs semaines, les élus chargés des différents secteurs et l'ensemble des services. Depuis la loi du 6 février 1992, le législateur a souhaité associer le Conseil municipal à cette préparation par un débat d'orientation budgétaire.

Etape préalable au vote du budget, ce débat doit se dérouler dans les deux mois qui précèdent ce dernier.

Ce document a été réalisé afin de servir de base aux échanges du Conseil municipal.

Il présente tout d'abord les principaux éléments de contexte dans lequel s'inscrit le projet de budget 2015, et les dispositions du projet de loi de Finances pour 2016 ayant un impact sur le budget de la Ville (I), puis une synthèse de la situation financière de la Ville (II), et enfin, les principaux éléments de stratégie financière (III).

Ce document est enrichi par rapport aux versions produites au cours des exercices antérieurs. Il intègre en effet non seulement les préconisations émises par la Chambre Régionale des Comptes et détaillées dans son rapport d'observations définitives du 12 décembre 2014, mais également les dispositions de la Loi NOTRe qui dans son article 107 préconise la rédaction d'un rapport relatif à la gestion de la masse salariale (IV).

## **I – ELEMENTS DE CONTEXTE**

### **A – Conjoncture économique**

« Décevante et inégale », la croissance mondiale devrait, selon les Perspectives de l'économie mondiale publiées par le Fonds Monétaire International (FMI), s'établir en 2015 à un niveau inférieur à celui de 2014 (3,5%), une légère accélération étant attendue pour 2016 (3,8%).

Cette estimation repose sur des prévisions pour les économies émergentes moins bonnes que celles de l'an dernier. Ainsi, si la croissance est vigoureuse en Inde, la Russie et le Brésil sont en revanche actuellement en récession, quant à l'activité en Chine, elle marque le pas.

Les prévisions sont en revanche meilleures dans les économies avancées : la croissance des Etats-Unis, où le taux de chômage diminue, est ainsi qualifiée de solide, en dépit du ralentissement constaté au début de l'année 2015, de même que celle du Royaume-Uni. L'activité de ces pays devrait de surcroît

continuer à bénéficier du soutien d'une demande privée stimulée par l'augmentation du pouvoir d'achat.

En Europe, le spectre du Grexit s'est éloigné, grâce aux négociations menées avec la Grèce ces derniers mois et qui ont abouti à la conclusion d'un 3<sup>ème</sup> plan d'aide, accordé en contrepartie de réformes de grande envergure.

La croissance de la zone Euro poursuit sa progression, les exportations étant facilitées par la faiblesse de l'euro et la consommation des ménages bénéficiant notamment de la baisse des prix du pétrole. La reprise s'appuie également sur la politique monétaire volontariste menée par la Banque Centrale Européenne qui a lancé, début 2015, son premier « quantitative easing » ou QE, qui lui permet de maintenir une politique monétaire accommodante, en complément de taux directeurs maintenus à des niveaux très bas.

Ainsi, l'Allemagne affiche un taux de croissance de 1,5%, l'Espagne connaît un certain rebond (+1% au 2<sup>ème</sup> trimestre 2015) et l'Italie sort de trois années de récession. La croissance de la zone euro devrait s'établir, selon le FMI à 1,5% en 2015. Elle pourrait être portée à 1,7% l'année prochaine.

La croissance du PIB de la France, portée elle aussi par la dépréciation de l'euro et la faiblesse du prix des matières premières est attendue à un niveau de 1,1% en 2015, selon l'INSEE, en dépit du ralentissement constaté au 2<sup>ème</sup> trimestre.

Si les éléments de contexte nationaux et internationaux mentionnés ci-dessus signent une amélioration de la situation globale en 2015, il n'en demeure pas moins que cette année devrait toutefois rester « sans éclat ». Les perspectives à moyen terme demeurent en effet moroses, le potentiel de croissance des pays, émergents et avancés, pourrait notamment connaître un tassement dans les prochaines années.

Par ailleurs, la normalisation de la politique monétaire des Etats-Unis, qui s'apprêtent à relever leurs taux d'intérêt, et la transition de la Chine vers un nouveau modèle économique, plus adossé sur les services et moins sur l'industrie, constituent dans ce contexte des étapes importantes et nécessaires, mais néanmoins délicates à négocier et potentiellement génératrices de perturbations.

Sur le plan local, la légère reprise constatée au niveau national se diffuse en Rhône Alpes, et bénéficie notamment à la métropole lyonnaise, où le climat des affaires s'améliore, selon l'Observatoire partenarial en Economie produit par l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise. Ainsi, et à l'exception des travaux publics, le sentiment général est aujourd'hui confiant sur le territoire lyonnais.

## **B – Réforme territoriale**

Tirant le constat du vieillissement de l'organisation territoriale de la France et de l'accumulation des strates, le Gouvernement a lancé à compter de 2014 une Réforme territoriale importante, avec des objectifs clairs que sont notamment la création de régions d'envergure européenne, dotées de

responsabilités élargies et de moyens financiers adaptés, le renforcement de l'intercommunalité et l'émergence des métropoles.

Cette réforme s'est déclinée en trois volets :

- l'adoption en janvier 2014 de la loi dite de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM), qui a créé la Métropole de Lyon, collectivité territoriale dotée d'un statut particulier, mais également les métropoles de Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse au 1<sup>er</sup> janvier 2015, et du Grand Paris et d'Aix Marseille Provence au 1<sup>er</sup> janvier 2016,
- la nouvelle carte des régions, définie par la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral : antérieurement au nombre de 22, les régions françaises seront au nombre de 13 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016,
- et la loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (loi NOTRe).

En synthèse, les grandes mesures de la loi NOTRe concernent :

- La suppression de la clause générale de compétence pour les départements et les régions, qui ne pourront donc plus intervenir que dans les domaines qui leurs sont expressément attribués ; seule la commune dispose désormais de cette clause ;
- Le relèvement du seuil de l'intercommunalité, de 5 000 à 15 000 habitants ;
- Un recentrage des départements sur les missions de solidarité, et le renvoi à une date ultérieure de la question de leur avenir.
- Agrandies, les régions voient enfin leurs compétences renforcées en matière de développement économique.

### **C – Dispositions du projet de loi de finances pour 2016**

Les développements ci-dessous présentent le projet de loi de finances pour 2016 à la date de rédaction de ce document. Il connaîtra des évolutions consécutives à son examen par le Parlement, et ce jusqu'à son adoption définitive en fin d'année.

Rappelons tout d'abord que l'élaboration du budget de la France s'inscrit dans le cadre d'une gouvernance économique et d'un processus de coordination, rendu nécessaire par la crise économique et dénommé le « semestre européen », qui vise à :

- Garantir des finances publiques saines,
- Favoriser la croissance économique,
- Prévenir les déséquilibres macroéconomiques excessifs dans l'Union européenne.

Ce cycle annuel de coordination démarre en fin d'année avec la définition, par la Commission Européenne, des priorités de l'UE en matière de

relance de la croissance et de création d'emplois pour l'année à venir. C'est « l'examen annuel de croissance ».

En mars, le Conseil européen fait un bilan de la situation macroéconomique et propose des orientations en termes de réformes budgétaires, macro-économiques ou structurelles.

En avril les Etats membres produisent leur programme de stabilité triennal. Ces programmes sont étudiés en mai et juin par la Commission, qui peut adresser des recommandations, adoptées par le Conseil, aux Etat membres avant qu'ils aient achevé l'élaboration de leur budget pour l'année suivante.

Michel Sapin, ministre des Finances et des Comptes publics, et Christian Eckert, secrétaire d'Etat au Budget, ont présenté le 15 avril dernier, le programme de stabilité 2015-2018 de la France, qui fixe les grandes lignes de la stratégie retenue, à savoir :

- Réformer l'économie française pour la rendre plus efficace et plus juste : cet axe s'appuie notamment sur le déploiement du Crédit d'impôt Compétitivité Emploi (CICE) et la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité,
  - Poursuivre le rétablissement des comptes publics et regagner des marges de manœuvre, axe combinant le ralentissement des dépenses et la diminution du poids des prélèvements obligatoires,
  - Tenir les engagements pris en matière de dette et de réduction du déficit.
- Les grandes lignes du projet de loi de finances

Le projet de loi de finances a été présenté en conseil des ministres le 30 septembre dernier.

Il répond à trois objectifs :

- Réduire le déficit public,
- Tout en diminuant les prélèvements,
- Et en finançant les priorités : sécurité, défense, justice, culture et éducation.

Le Gouvernement fonde cette stratégie ambitieuse sur la maîtrise de la dépense publique.

Ainsi, il décline, dans son projet de loi de finances pour 2016, le 2<sup>ème</sup> volet du plan d'économies de 50 milliards d'euros annoncé par Manuel Valls en avril 2014. L'effort 2016, d'un montant de 16 milliards d'euros sera porté par :

- L'Etat pour 5,1 milliards d'euros,
- Les collectivités territoriales, pour 3,5 milliards d'euros,
- et l'Assurance maladie et les régimes sociaux pour 7,4 milliards d'euros.

Le déficit public, selon les estimations du Gouvernement reprises dans le projet de loi de finances devrait s'établir à 3,8% en 2015 avant de refluer à 3,3% en 2016, puis de passer sous la barre des 3% (2,7% attendus) en 2017.

La dette, anticipée à 96,3% du PIB en 2015 continuerait à progresser en 2016 (96,5% du PIB), avant de se stabiliser.

Le Haut Conseil des finances publiques valide l'hypothèse de croissance du Gouvernement pour 2015, soit 1%, niveau inférieur aux anticipations de l'INSEE (1,1%) et du consensus des économistes (1,2%). Il demeure nuancé sur le niveau de 1,5% retenu pour 2016, dont il estime qu'il « demeure atteignable », à défaut d'être prudent. Il note également que l'inflation 2016 pourrait s'établir à un niveau inférieur au 1% retenu par le Gouvernement, ce qui produirait des effets négatifs sur les rentrées fiscales.

Enfin, il qualifie de « particulièrement ambitieux » l'objectif de maîtrise de la dépense publique.

Ce projet de loi de finances devait être présenté à la Commission européenne avant le 15 octobre 2015 avec la mise en œuvre d'un certain nombre de réformes et l'annonce du respect des engagements pris pour faire passer le déficit sous le seuil de 3% en 2017.

- Les dispositions du projet de loi de finances 2016 relatives aux collectivités locales

La contribution des collectivités territoriales au plan d'économies de 50 milliards d'euros s'élève à 11 milliards sur la période 2015-2017, soit 3,67 milliards par an de participation au redressement des finances publiques, et s'additionne à l'effort de 1,5 milliard déjà opéré en 2014.

Ce montant de 3,67 milliards d'euros est effectivement reconduit dans le projet de loi de finances pour 2016. La répartition de la diminution des concours financiers entre catégories de collectivités s'effectuera proportionnellement aux recettes totales des collectivités, à raison à ce jour des montants suivants :

- 2 071 M€ pour le bloc communal (dont 1 450 M€ pour les communes et 621 M€ pour les groupements),
- 1 148 M€ pour les départements,
- Et 451 M€ pour les régions.

Au sein du bloc communal, le projet de loi de finances répartit l'effort entre les communes et leurs groupements en fonction d'une clé de répartition qui correspond aux parts respectives des recettes réelles de fonctionnement des communes d'une part, et de leurs EPCI, d'autre part. Ce calcul, qui aboutit à une répartition de l'effort à 70% sur les communes et 30% sur les intercommunalités peut paraître discutable dans la mesure où il ne prend pas en compte les flux financiers entre les communes et leurs EPCI, et pénalise de fait ces derniers. L'intégration de ces éléments aboutirait à une répartition de l'effort à 77% sur les communes et 23% pour les intercommunalités.

Afin d'aider les collectivités les plus fragiles à absorber la baisse des dotations, le Gouvernement accentue l'effort engagé sur la péréquation. Il propose non seulement une augmentation à hauteur de 317M€ de la péréquation verticale, mais également une suppression des crédits de la dotation nationale de péréquation (DNP), dont les montants viendront abonder les crédits de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR), qui seront par ailleurs recentrées ; ainsi selon la rédaction initiale de l'article 58 du projet de loi de finances, seuls les deux premiers tiers des communes de 10 000 habitants et plus bénéficieraient de la DSU, contre les trois premiers quarts à l'heure actuelle.

Pour ce qui concerne la péréquation horizontale, le FPIC (Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales) devait atteindre son régime de croisière en 2016 et s'établir à un montant approximatif de 1,2Md€ correspondant à 2% des recettes fiscales de l'échelon communal. Ainsi qu'il est précisé dans l'exposé des motifs de l'article 61 du projet de loi de finances, le Gouvernement, attentif « à la soutenabilité des prélèvements réalisés » au titre du FPIC crée un nouveau palier pour l'enveloppe dédiée à ce dernier, fixée à 1Md€, progressant ainsi de 220 M€ par rapport à 2015.

Au-delà de ces éléments, le point le plus remarquable de ce projet de loi de finances concerne l'intégration des dispositions relatives à la réforme de la DGF.

Ces dispositions font largement écho au rapport élaboré par les parlementaires Christine Pirès-Beaune et Jean Germain, présenté par Christine Pirès-Beaune à Manuel Valls dans le courant du mois de juillet 2015 et intitulé « Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme ».

Le Gouvernement s'est en effet largement appuyé sur ce document, dont il reprend les constats :

- hétérogénéité des situations individuelles de collectivités, ne trouvant pas de fondement objectif, dans des écarts de richesse ou de charge,
- complexité du dispositif actuel (multiplicité des dotations, sédimentation des réformes), qui peut paraître inadapté,

pour élaborer cette réforme dont les objectifs sont la réduction des écarts injustifiés et la simplification.

Ainsi, la dotation forfaitaire des communes se composerait à l'avenir de trois composantes :

- une dotation de base calculée sur la base d'un montant unitaire par habitant, identique pour toutes les communes (75,72 €),
- une dotation dédiée à la prise en compte des charges de ruralité (répartie en fonction de la densité géographique des communes),
- une dotation « de centralité », répartie au niveau de l'ensemble intercommunal entre l'EPCI et les communes membres, et d'un montant compris entre 15 et 45 € par habitant.

Cette réforme provoque de nombreuses réactions des associations d'élus, qui sont déjà confrontés à la gestion de la baisse des dotations et à la

montée en puissance de la péréquation horizontale, et qui se préparent de surcroît à la révision potentielle des valeurs locatives.

Ces revendications ne semblent pas avoir infléchi, à la date de rédaction de ce document, la position du Gouvernement. Celui-ci se veut néanmoins rassurant avec les communes, il indique en ce sens que selon les simulations menées, deux tiers des communes ressortiraient bénéficiaires de cette réforme, et que pour 72% d'entre elles, la progression de la péréquation et la progression de la DGF atténueraient les effets de la baisse des dotations.

C'est d'ailleurs sous cet angle qu'est présentée la réforme dans l'Exposé général des motifs du projet de loi de finances ; réforme qui relève en effet pour le Gouvernement des mesures destinées à « accompagner les collectivités les plus fragiles dans cet effort » (de 3,7Mds€).

En complément des mesures visées ci-dessus, le Gouvernement intègre également à son projet de loi des mesures visant à soutenir l'investissement :

- par la création d'un fonds d'aide à l'investissement local, doté d'un montant d'un milliard d'euros répartis entre deux enveloppes de 500 M€ : l'une d'entre elle dédiée aux bourgs centres et aux villes moyennes, l'autre aux grandes priorités nationales d'investissement (rénovation thermique, transition énergétique, développement des énergies renouvelables, ...)
- par l'élargissement au bénéfice du FCTVA des dépenses d'entretien des bâtiments.

## **II – SITUATION DE LA VILLE DE LYON**

### **A. ANALYSE RETROSPECTIVE**

Les développements ci-dessous ont pour vocation de présenter un état des lieux synthétique de la situation financière de la Ville de Lyon et des principales évolutions intervenues, au cours des six derniers exercices clos sur ses postes de dépenses et de recettes.

Ces informations ne peuvent néanmoins être correctement analysées s'il n'est pas tenu compte des évolutions intervenues sur le périmètre d'intervention du budget principal de la Ville :

- Le transfert de la compétence tourisme au Grand Lyon, au 1<sup>er</sup> janvier 2010,
- La création d'un nouvel établissement public de coopération culturelle, l'ENSBAL (Ecole Nationale Supérieure des Beaux Arts de Lyon), en 2011,
- La création du budget annexe des Halles de Lyon-Paul Bocuse, au 1<sup>er</sup> janvier 2012,
- La cession, en fin d'année 2014 de Cap Canal.

**Il est précisé que les données graphiques présentées sont des données brutes, non retraitées de divers éléments exceptionnels pouvant constituer des biais à la compréhension des évolutions. Ceux-ci sont mentionnés en détail dans les comptes administratifs afférents à chaque**

**exercice et seront rappelés, pour les plus importants d'entre eux, dans les développements suivants.**

1. Section de fonctionnement

. Dépenses

Evolution des dépenses de fonctionnement

Les dépenses réelles de la section de fonctionnement ont enregistré une évolution moyenne de 2,25% par an sur la période 2009 -2014, avec une évolution minimale constatée de -0,18% entre 2009 et 2010, et un pic à 3,61% entre 2011 et 2012.

- Charges de personnel

La progression annuelle moyenne de la masse salariale retraitée a été de 2% sur la période 2008-2013. Au compte administratif 2014, sous l'effet notamment de l'initialisation de la réforme des rythmes scolaires, elle s'est élevée à + 4,2%, conduisant ainsi l'évolution annuelle moyenne sur le précédent mandat à +2,2%.

Les mesures nationales, qui ont lourdement pesé sur la période, ont largement contribué à cette évolution, quand l'impact de la progression du nombre d'ETP (+ 100 sur la période 2008-2013) a été pour sa part beaucoup plus modéré.

A titre d'illustration, en 2014, les mesures nationales ont contribué à l'augmentation de la masse salariale à hauteur de 6,1 M€, et les rythmes scolaires à hauteur de 2,2M€, expliquant ainsi près des 2/3 de la progression constatée globalement par rapport à l'année précédente.

- Subventions aux personnes de droit privé

Les subventions aux personnes de droit privé, une fois retraitées, enregistrent une progression annuelle moyenne de 4% sur la période, avec un pic à 7,1% en 2014, résultat de la mise en œuvre des rythmes scolaires laquelle a généré sur cet exercice un surplus de subventions à hauteur de 3,8 M€.

Ce poste de dépense évolue pour l'essentiel du fait de l'application d'évolutions normées aux subventions dont bénéficient certains partenaires (MJC, Centres sociaux, Maisons de l'enfance et crèches).

Outre l'attribution ponctuelle de subventions exceptionnelles, dont les montants restent chaque année très limités, il intègre aussi et surtout les extensions de service public : augmentation du nombre de berceaux en crèches associatives, mais également impact fort des changements de périmètre qui interviennent régulièrement dans les centres sociaux, MJC et maisons de l'enfance.

Enfin, depuis 2014, ce poste contribue à l'effort engagé par la Ville dans la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement : ainsi la subvention globale

versée aux crèches a-t-elle vu en 2014 son évolution annuelle normée passer de 3 à 2%, pendant que certaines enveloppes enregistraient de surcroît une diminution en valeur absolue de leur montant.

- Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales

Entré en application à partir de 2012, le dispositif du FPIC devait monter en puissance sur une période de 5 ans ; le projet de loi de finances pour 2016 propose que cette période soit portée à 6 années.

La Ville de Lyon est contributrice à ce dispositif de péréquation horizontale ; les sommes qu'elle y consacre chaque année, et qui devraient atteindre plus de 5 M€ à l'horizon 2016, enregistrent donc des évolutions rapides et conséquentes, qui pèsent de plus en plus lourdement sur l'épargne brute.

. Recettes

- Evolution des recettes de fonctionnement

Les recettes réelles de la section de fonctionnement ont enregistré une évolution annuelle moyenne de 2,05% par an sur la période 2009 -2014, avec une évolution maximale à 5,6% entre 2010 et 2011 et à l'inverse une évolution minimale constatée de 0% entre 2011 et 2012, liées dans les deux cas à un produit de cessions d'actifs constaté particulièrement important en 2011.

Hors ce phénomène exceptionnel, l'évolution des RRF sur la période 2009-2014 se caractérise surtout par une première période d'évolution dynamique, suivie à compter de 2012 d'une évolution plus ténue dont les facteurs sont détaillés ci-après.

- Dotations d'Etat

Principale dotation de l'Etat perçue par la Ville, la dotation forfaitaire a enclenché, à partir de 2010, un mouvement de recul, lié à compter de 2011, à la baisse, plafonnée à 6%, du complément de garantie, destinée à assurer le gel en valeur des concours financiers de l'Etat.

Cette diminution s'accroît avec la mise en œuvre en 2014, de l'effort de 1,5 Md€ demandé aux collectivités locales au titre de leur contribution au redressement des finances publiques.

- Fiscalité directe locale

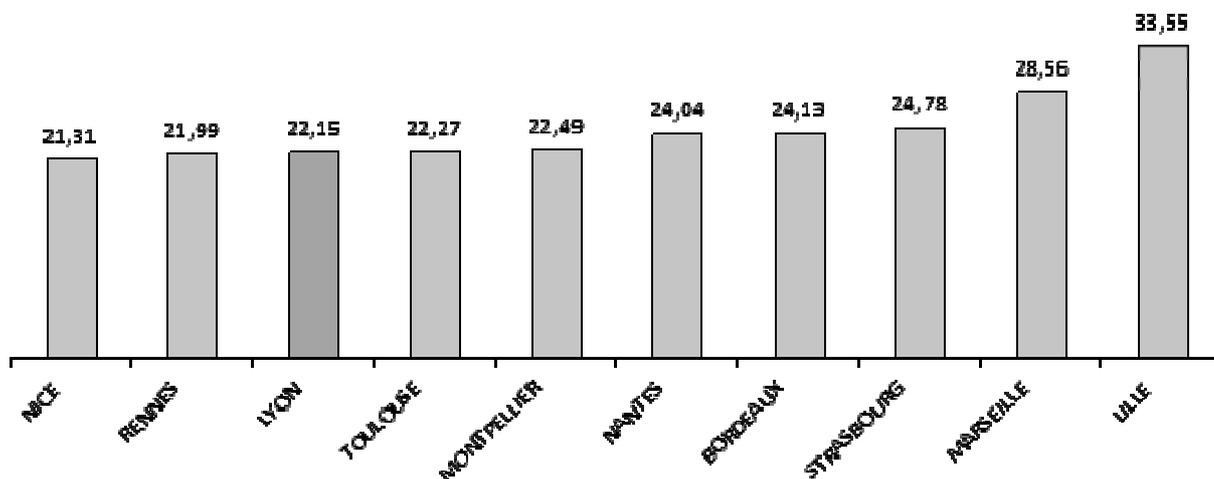
Principale recette de la Ville de Lyon, le produit de fiscalité directe locale a enregistré des progressions dynamiques sur la période 2009 – 2014, et ce, en l'absence d'augmentations des taux sur la période considérée, celles-ci étant intervenues en 2009 et en 2015.

Rappelons que malgré les hausses modérées de taux opérées sur ces deux années, la ville de Lyon a conservé la pression fiscale sur les ménages la

plus faible des grandes villes de plus de 200 000 habitants (hors Paris) et des taux parmi les plus bas de ce panel comme l'indique les deux graphiques ci-après :

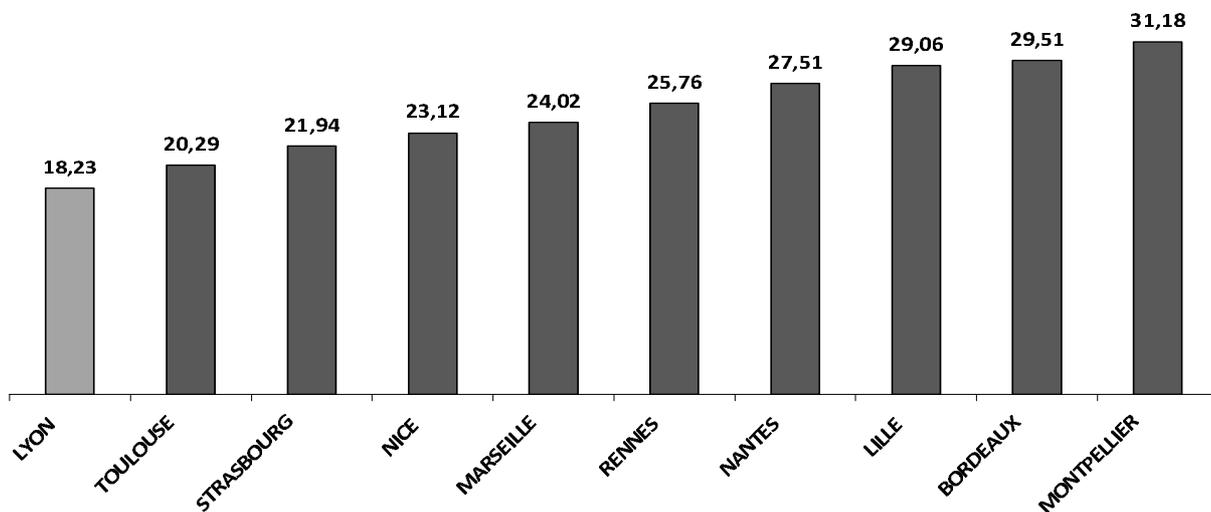
**Taxe d'habitation 2015**

(pour Toulouse : intégration du taux intercommunal de 2009 consécutif à la baisse du taux de la ville)



**Taxe foncière sur les propriétés bâties 2015**

Taux des grandes villes de + de 200 000 hab. (hors Paris)



La progression dynamique du produit de fiscalité directe locale résulte en premier lieu de l'application annuelle aux bases de fiscalité du coefficient de majoration forfaitaire (CMF), voté chaque année dans la loi de finances, et correspondant à la prise en compte de l'inflation :

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CMF	2,5%	1,2%	2,0%	1,8%	1,8%	0,9%

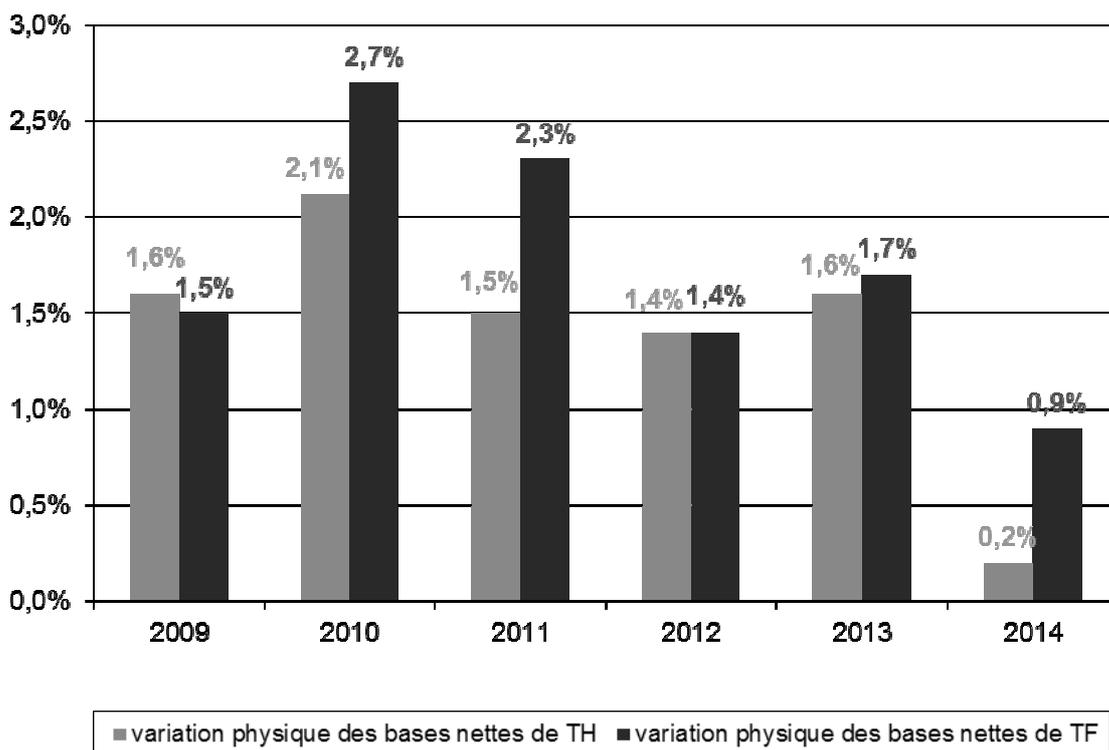
Ce coefficient s'applique uniformément, et au niveau national, à l'ensemble des bases d'assiette de la taxe d'habitation et des taxes foncières.

Autre composante de l'augmentation du produit de fiscalité directe locale, l'évolution physique des bases traduit le dynamisme du tissu urbain.

Sur la période, l'évolution physique annuelle moyenne des bases nettes de taxe d'habitation s'établit à +1,4% et celles de taxe foncière à +1,8%.

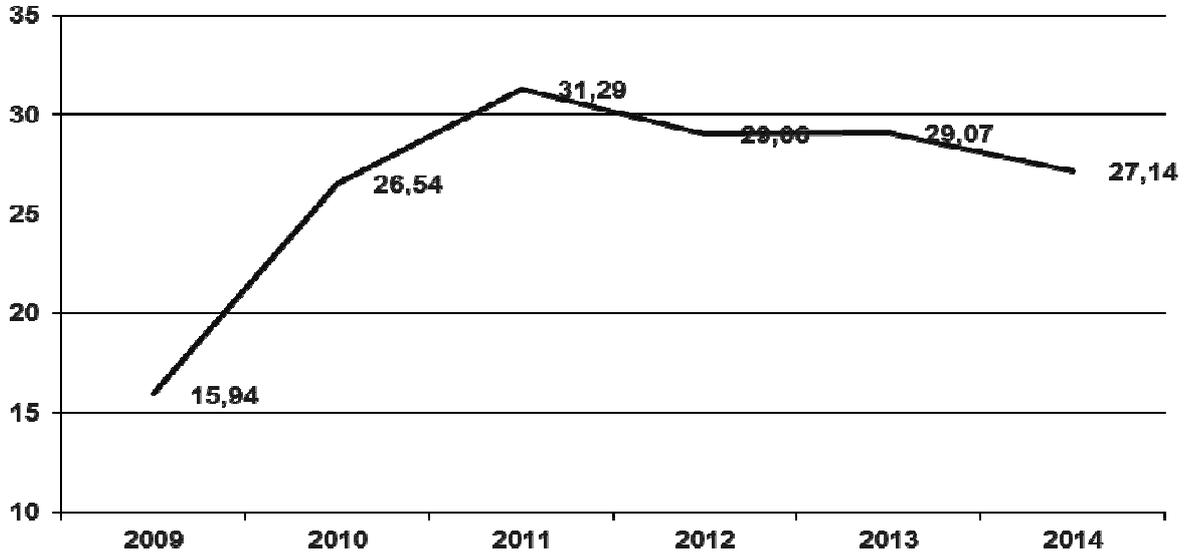
Les évolutions fortes de bases de taxes foncières constatées en 2010 et 2011 ont été portées par le dynamisme de l'assiette des entreprises, commerces et industries.

L'évolution physique des bases de taxe d'habitation de 0,2% en 2014 résulte du relèvement, à hauteur de 4% du seuil du revenu fiscal de référence conditionnant l'entrée dans l'imposition : cette réforme a provoqué une forte augmentation des exonérations (près de 14%) et par voie de conséquence, cette progression atypique.



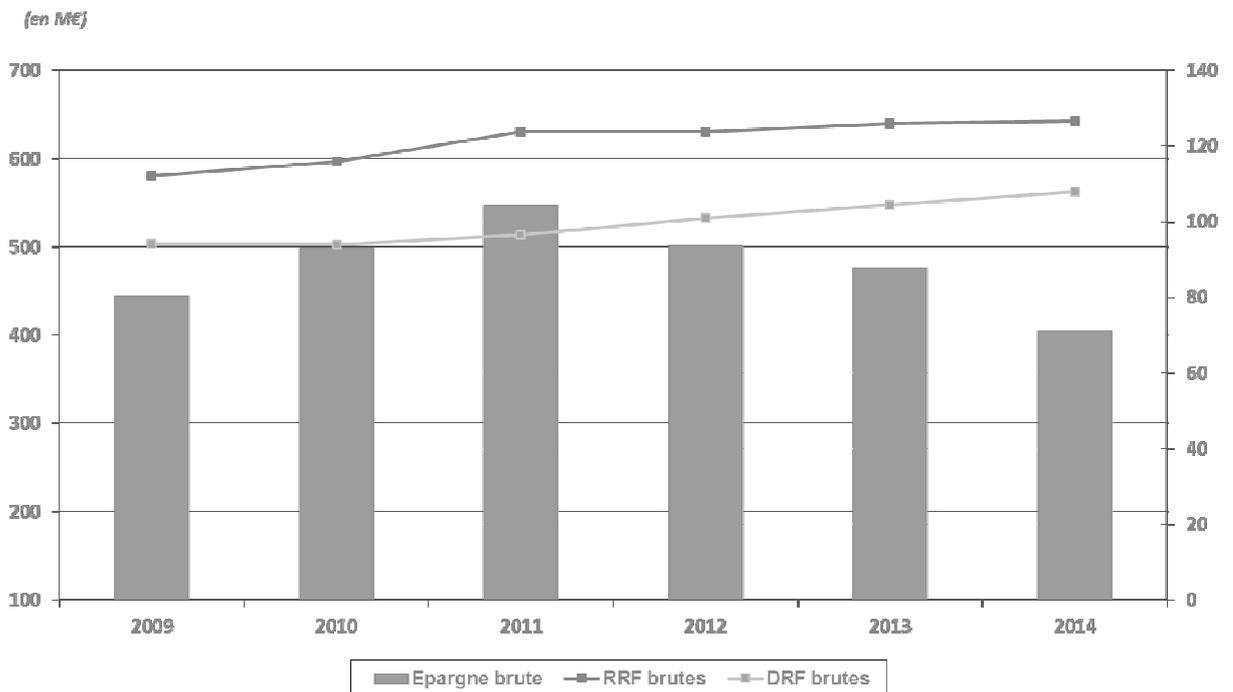
- Droits de mutation

**Droits de mutation**



Le graphique ci-dessus illustre le caractère volatile de la taxe additionnelle aux droits de mutation, qui, après la forte baisse constatée en 2009, est remontée à un point très élevé en 2011, expliquant une part non négligeable de la progression soutenue de l'ensemble des recettes de fonctionnement sur la même période. Elle affiche depuis 2012 une tendance légèrement baissière.

- Evolution de l'épargne brute



Comme l'illustre le graphique ci-dessus, l'année 2011 a été une année charnière dans l'évolution de l'épargne brute, résultante des évolutions des recettes et dépenses de la section de fonctionnement.

Jusqu'en 2011, la Ville de Lyon bénéficiait d'une évolution très favorable de ses recettes de fonctionnement, plus particulièrement portée par la double dynamique de ses bases fiscales et de la taxe additionnelle aux droits de mutation. Cette évolution très favorable, combinée aux efforts de gestion engagés sur les dépenses dès 2009, a permis de préserver une forte augmentation de l'épargne brute, en dépit de l'amorce de la baisse de la dotation forfaitaire et de l'augmentation des dépenses liées notamment à l'extension de la restauration scolaire.

A compter de 2012, l'épargne brute est sur une tendance baissière, sous les effets conjoints d'un tassement des recettes – la baisse des dotations se poursuit, la croissance physique des bases est plus modérée, la taxe additionnelle aux droits de mutation est en repli de 2,2M€ en 2012 – et d'une augmentation plus soutenue des dépenses, générée par l'entrée en application du FPIC et par la poursuite de l'élargissement de l'offre de service public sur un territoire en plein développement.

Le phénomène s'accroît enfin en 2014, conséquence directe de la mise en œuvre de la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques (soit un prélèvement de 4,6 M€ pour la Ville de Lyon), et du déploiement de la réforme des rythmes scolaires (qui s'est traduite pour la seule année 2014 par des dépenses supplémentaires de masse salariale à hauteur de 2,2 M€ et de subventions à hauteur de 3,8 M€, lesquelles n'ont pas été intégralement couvertes par des recettes équivalentes sur l'exercice).

## 2. Section d'investissement

### - Evolution des dépenses d'investissement

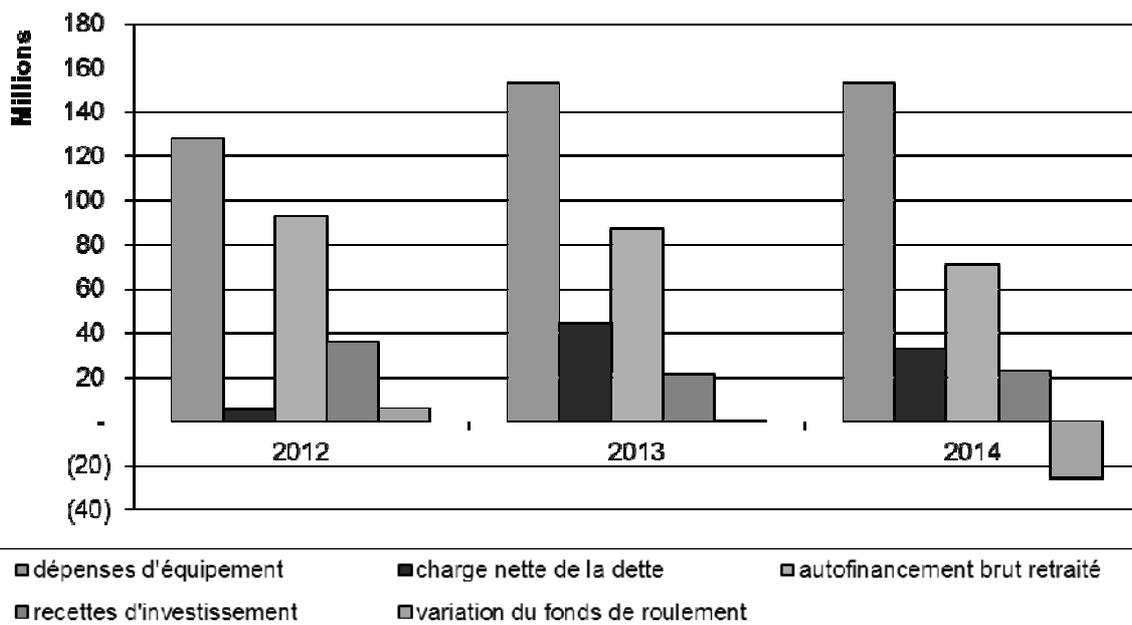
L'évolution globale des dépenses d'investissement sur la période résulte pour l'essentiel de l'évolution des dépenses d'équipement, les autres postes étant l'amortissement de la dette, dont le montant annuel reste homogène sur la période à hauteur de 50 M€ en moyenne, et les autres dépenses d'investissement. Ces dernières sont relativement stables, excepté sur les exercices 2009 et 2012 pour lesquels la forte progression constatée résulte des avances opérées :

- En 2009 : apport en compte courant d'associés, à hauteur de 15 M€ au bénéfice de la SACVL,
- En 2012 : avance de trésorerie de 10 M€ aux Hospices Civils de Lyon, afin de les aider à pallier leurs difficultés de trésorerie, liées au resserrement des disponibilités bancaires.

### Evolution des dépenses d'équipement

Les dépenses d'équipement sur la période 2009-2014 se sont élevées au total à près de 700 M€ contre un engagement minimal de réalisation en début de mandat à hauteur de 600 M€, avec un pic annuel d'exécution jamais atteint et renouvelé deux fois en 2013 et 2014, à hauteur de 153 M€.

### Financement de l'investissement



Le graphique ci-dessus présente la structure du financement de la section d'investissement sur les derniers exercices. Cette structure a fortement évolué sur la période 2009-2014. La 1<sup>ère</sup> moitié du mandat (2009-2011) a vu la ville se désendetter considérablement à la faveur d'une épargne brute conséquente et d'un niveau de dépenses d'équipement annuelles plus modéré.

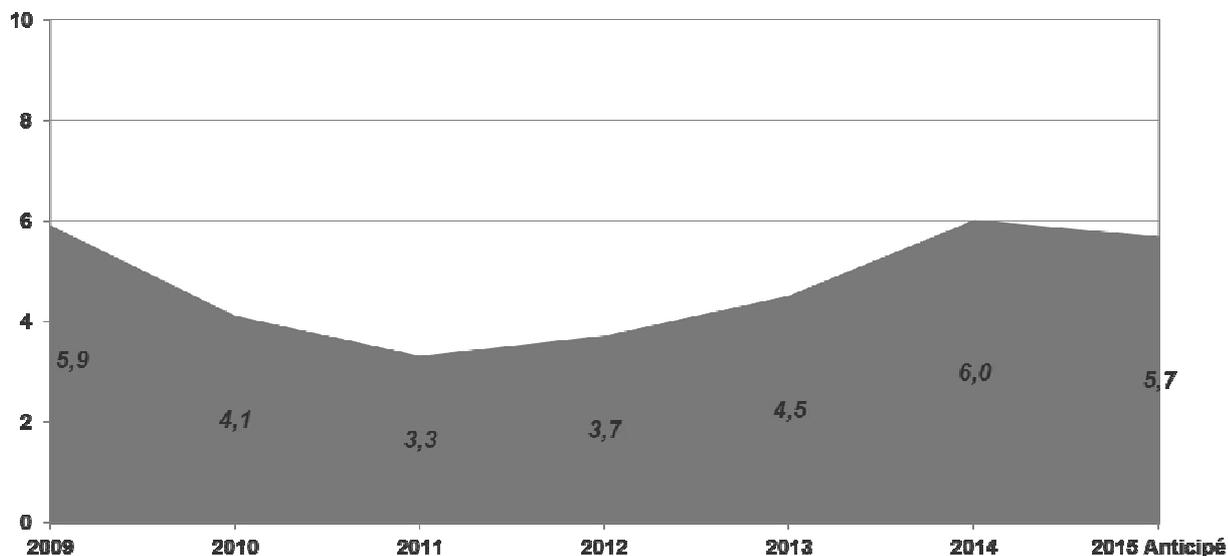
La 2<sup>ème</sup> moitié du mandat s'est traduite pour sa part par un financement équilibré du plan d'équipement, en pleine montée en charge, entre épargne brute et emprunts. La Ville s'est ainsi ré-endettée tout en maîtrisant son recours à l'emprunt, assurant à l'issue du mandat un encours strictement équivalent à ce qu'il était à son démarrage.

### 3. Analyse d'ensemble de la situation financière

Les développements ci-dessous ont pour ambition de dresser un portrait synthétique de la santé financière de la Ville. Il est proposé d'analyser celle-ci à l'aune de trois indicateurs :

- **La capacité de désendettement** : ce ratio de solvabilité qui met en rapport l'épargne brute de la collectivité et son encours de dette, répond concrètement à la question théorique : en combien d'années la Ville amortira-t-elle sa dette si elle y consacre toute son épargne brute ?

### EVOLUTION DE LA CAPACITE DE DESENDETTEMENT (en années)



Le graphique ci-dessus illustre l'évolution de la capacité de désendettement au cours des exercices antérieurs.

A la lecture de ce graphique, on constate que la capacité de désendettement de la Ville est, sur toute la période, concentrée dans la zone dite « verte », zone considérée comme très saine par les analystes financiers.

Elle était à peine de 3,5 ans en 2011, année où l'épargne brute s'est élevée à un montant supérieur à 100 M€ (cf.supra) ; elle augmente ensuite mais cependant modérément en 2012 et 2013 sous le double effet du tassement de l'épargne brute et du relèvement de l'encours de dette, pour connaître un rebond en 2014, conséquence directe des éléments relevés précédemment pour l'évolution de l'épargne brute, à savoir la 1<sup>ère</sup> ponction opérée sur la DGF de la Ville au titre de sa contribution au redressement des finances publiques et la mise en place de la réforme des rythmes scolaires à compter de la rentrée 2014.

A l'issue du mandat 2009-2014, la situation de la Ville demeure néanmoins très favorable : en matière d'analyse financière, il est communément admis que la situation de la collectivité devient dangereuse lorsque la capacité de désendettement approche les 12 ans. Une capacité de désendettement de 6 années est donc très satisfaisante, et c'est armée d'une santé financière saine que la Ville peut ainsi aborder la période plus difficile qui s'annonce.

**Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF) élargi :** en vertu des dispositions de l'article R 2313-2 du Code Général des Collectivités Territoriales, le CMPF élargi correspond au rapport entre le produit des contributions directes perçues par la commune et le groupement, et le potentiel fiscal 4 taxes (somme que produiraient les quatre taxes directes d'une collectivité si l'on appliquait aux bases communales de ces quatre taxes le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes), hors compensation part salaires. Cet indicateur général de pression fiscale reflète la marge de manœuvre fiscale de

la collectivité. Un CMPF inférieur à 1 traduit une pression fiscale faible, les ressources fiscales potentielles n'ayant pas toutes été mobilisées par la collectivité.

**Au compte administratif 2014, le CMPF de la Ville s'établissait à 0,81, un niveau assez nettement inférieur à 1 signalant le caractère modéré de la pression fiscale lyonnaise.**

Ce premier commentaire peut s'enrichir d'une remarque supplémentaire : en règle générale, la pression fiscale des villes centres qui supportent des charges de centralité importantes est supérieure à celle constatée dans les zones moins urbaines,

▪ **Le taux d'épargne brute** : il s'agit de l'épargne brute rapportée aux recettes réelles de fonctionnement. Ce ratio « exprime la part des ressources courantes qui ne sont pas mobilisées par la couverture des charges courantes et qui sont ainsi disponibles pour rembourser la dette et pour investir<sup>1</sup> »

Le resserrement de l'épargne brute à compter de 2012, lié à une augmentation plus rapide des dépenses de la collectivité que de ses recettes induit une inflexion de cet indicateur, lequel reste toutefois sur un niveau favorable.

En conclusion, bien que la tendance engagée ces dernières années soit à une dépréciation maîtrisée de ses indicateurs financiers, la Ville de Lyon présente des fondamentaux très sains, qui lui permettent d'envisager sereinement les mesures d'adaptation nécessaires à la prise en compte de la nouvelle donne des finances publiques.

La récente reconduction de la notation 2015 de la Ville, à savoir « AA perspective négative », soit la plus haute note qui puisse être à ce jour attribuée à une collectivité locale française (conformément à la méthodologie adoptée par l'agence Standard and Poor's, aucune collectivité locale française ne peut être notée au-dessus de l'Etat français), vient confirmer une fois encore cette appréciation.

## **B. COMPTE ADMINISTRATIF 2015 ANTICIPE**

Les anticipations, à la date de rédaction de ce document de réalisation des crédits 2015 s'établissent de la façon suivante :

- En matière de recettes

Le montant des recettes réelles de fonctionnement devrait approcher 650 M€ sur l'exercice 2015, ce qui conduirait à une évolution brute de plus de 1% par rapport à 2014. Cette évolution brute est principalement le résultat de l'évolution constatée sur les grands postes de recettes que sont la fiscalité, les dotations de l'Etat ou encore les droits de mutation.

Le produit attendu de fiscalité directe est estimé à un montant légèrement supérieur à 337 M€, à comparer à la prévision budgétaire qui était de 335,8 M€. Il intègre un coefficient de majoration forfaitaire de 0,9%, et des

---

<sup>1</sup> Gestion financière des collectivités territoriales – Michel Klopfer, Christian Escallier

évolutions physiques des bases de taxe d'habitation et des bases de taxe foncière sur les propriétés bâties de 1,3%.

Les dotations de l'Etat s'établissent à un montant comparable à celui prévu au budget primitif : la notification de dotation forfaitaire fait en effet état d'une recette de 85,8 M€ pour la ville au titre de 2015, contre 85,3 M€ prévus au budget primitif.

L'écart de 500 k€, au bénéfice de la Ville, est lié au double effet d'une contribution au titre du redressement des finances publiques qui s'est élevée à 11,5 M€ contre 12,5 M€ anticipée au BP 2015 et d'un écrêtement à hauteur de 2,1 M€ à comparer au 1,4 M€ estimé au BP.

Sur la base des montants encaissés à fin septembre, l'atterrissage sur les droits de mutation est évalué à 27 M€, soit un montant qui se stabiliserait sur le niveau constaté en 2014 (27,1 M€). Après un début d'année en retrait dans les encaissements mensuels constatés par rapport aux exercices précédents, la ville a bénéficié d'un redressement conséquent de cette recette à compter du mois de juin qui permet désormais d'anticiper le maintien à minima du produit global 2015 au niveau de l'exercice antérieur.

Concernant les autres postes de recettes de la Ville, est également anticipée une dynamique conséquente à la fois sur les produits tirés de l'activité des services, liée en particulier à la progression des recettes de restauration scolaire et de participations parentales sur les rythmes scolaires, et sur les participations versées à la Ville par l'Etat au titre de la réforme de ces rythmes (la ville doit en effet bénéficier de recettes majorées de la CAF et du versement en année pleine du fonds d'amorçage).

- En matière de dépenses

Les dépenses réelles de fonctionnement sont anticipées à ce jour à hauteur d'un montant prévisionnel de l'ordre de 575 M€, soit une progression brute supérieure à 2% par rapport à 2014.

Cette progression des dépenses de fonctionnement est en premier lieu alimentée par la contribution de la Ville au FPIC à hauteur de près de 4 M€ (montant en progression de 1 M€ par rapport à 2014).

Elle est également alimentée par la progression soutenue du poste des subventions aux associations, puisque la ville devrait allouer pour un montant d'environ 67 M€ de ces participations, contre 64 M€ en 2014.

Cette évolution à la hausse traduit en réalité deux mouvements en sens inverse, avec d'une part une forte progression des subventions versées dans le domaine de la petite enfance mais aussi et surtout aux MJC et Centres sociaux, pour la prise en charge en année pleine (pour la 1<sup>ère</sup> fois en 2015) de la réforme des rythmes scolaires ; avec d'autre part des réductions dans les subventions attribuées, réductions induites par la mise en œuvre du plan marges de manœuvre acté par l'exécutif en juin 2015.

Enfin, l'atterrissage sur la masse salariale est estimé à environ 321 M€, en repli très net par rapport au budget primitif 2015. L'évolution de la masse salariale au compte administratif 2015 devrait largement bénéficier des 1ers effets, là aussi, du déploiement du plan marges de manœuvre conduit à l'échelle de la ville.

Résultant de ces éléments, le niveau d'épargne brute devrait être supérieur à 70 M€.

Les crédits consacrés aux dépenses d'équipement devraient atteindre de 100 à 105 M€ et l'encours de la dette se stabiliser autour de 420 M€.

Ainsi, la capacité de désendettement de la Ville ressortirait à un niveau toujours très favorable compris entre 5,5 et 6 années.

### **III – STRATEGIE FINANCIERE DU PLAN DE MANDAT**

#### **A. PROJECTIONS FINANCIERES**

##### **1. Rappel des objectifs financiers de la collectivité**

Confrontée, comme toutes les communes de France, à une baisse inédite et massive de ses ressources de fonctionnement, la Ville de Lyon a défini des objectifs financiers adaptés à ce changement d'environnement. Ils sont au nombre de deux.

- **Un plan d'équipement ambitieux**

Le 9 juillet dernier le conseil municipal a voté le plan d'équipements pluriannuel pour la période 2015-2020. La capacité d'engagement de ce plan est fixée à 858 M€ sur la période, ce qui correspond à une réalisation maximale anticipée de 600 M€, un niveau similaire à celui décidé au début du mandat précédent.

La définition d'une politique d'investissement qui reste ambitieuse est une nécessité pour la Ville de Lyon, dont le caractère attractif doit être préservé. La population lyonnaise est en effet désormais supérieure à 505 000 habitants, alors qu'elle était de l'ordre de 470 000 habitants en 2007, ceci impliquant la création de nouveaux équipements.

Le plan d'équipement intègre de plus les dépenses indispensables au maintien en bon état du patrimoine municipal.

- **Une situation financière pérenne et soutenable**

La Ville s'est fixé comme priorité de préserver sa solvabilité, et de maintenir sa situation financière dans des limites soutenables. Pour cela elle fonde sa stratégie financière sur 3 piliers majeurs :

- Un profond redimensionnement du budget de fonctionnement,
- Un recours modéré au levier fiscal,
- La poursuite de la maîtrise de l'endettement.

Compte tenu du contexte actuel extrêmement contraint, l'objectif de capacité de désendettement a été fixé à 10 ans maximum, objectif toujours inférieur au seuil d'alerte de 12 ans / 15 ans.

## 2. Présentation des grandes hypothèses des projections financières

Les projections financières extrapolent les évolutions de recettes et de dépenses de la collectivité, afin de définir l'équilibre budgétaire à moyen terme, et d'élaborer la stratégie qui permettra de concilier les objectifs financiers et les enjeux de politique publique.

Des projections ont été construites sur la base des principales hypothèses détaillées ci-dessous. Elles ont servi de base à la définition du cadrage pour l'exercice 2016.

### •Fiscalité directe locale

Les hypothèses retenues sont conformes aux engagements pris avec maintien des taux sur la période 2015-2020 :

- Taxe d'habitation : 22,15%
- Taxe foncière sur les propriétés bâties : 18,23%
- Taxe foncière sur les propriétés non bâties : 19,97%.

L'évolution de l'assiette est simulée sur la base d'un coefficient de majoration forfaitaire de 1,0% en 2016 et 2017, puis de 1,2% à partir de 2018, et sur des hypothèses de croissance physique des bases conformes aux constats antérieurs.

### •Les dotations d'Etat

#### **La dotation forfaitaire**

Pour les exercices 2015 à 2017, l'impact de la baisse annoncée de 11 Mds€ sur 3 ans des dotations aux collectivités territoriales a été calculé pour la Ville selon les hypothèses suivantes :

- réfaction globale de 3,67 Mds€ /an
- contribution du bloc communal à hauteur de 56 %
- contribution des communes, au sein du bloc communal, à hauteur 70%.

La dotation forfaitaire de la ville projetée pour les exercices 2016 à 2020 intègre une diminution annuelle de 1% correspondant à l'ancienne baisse du complément de garantie. Sur cette dotation minorée s'applique la contribution au redressement des finances publiques estimée à 11,5 M€ en 2016 et 2017.

Ces éléments ne tiennent pas compte des dispositions du PLF 2016 relatives à la réforme de la DGF proposée par le Gouvernement, qui n'ont été dévoilées que début octobre 2015 et dont la traduction exacte pour la ville est encore trop imprécise pour être d'ores et déjà intégrée au BP 2016 ainsi qu'aux projections financières réalisées.

## **La dotation de solidarité urbaine et la dotation nationale de péréquation**

Les projections financières élaborées lors du cadrage budgétaire initial l'ont été sur la base d'une hypothèse de maintien de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation nationale de péréquation.

- Les droits de mutation

La moyenne constatée sur la période précédente pour la recette de droits de mutation, hors le plus haut et hors le plus bas, s'établit à 26 M€. Quant au montant anticipé pour l'exercice 2015, il s'élève à 27 M€, égal au montant de l'exercice 2014.

Par prudence, l'hypothèse retenue pour le BP 2016 est donc fixée à 27 M€, puis rebasée à compter de 2017 dans les projections financières à hauteur de 25 M€ / an.

- Le FPIC

La simulation retenue dans le cadre des projections financières fait évoluer la contribution de Lyon en 2015 et 2016 à un rythme supérieur de 24% à l'augmentation de l'enveloppe nationale, conformément au constat dressé en 2014. Cette dépense est donc estimée à partir de 2016, 1<sup>ère</sup> année de fonctionnement à plein régime du fonds, à 5,8 M€. Cette estimation évolue ensuite conformément au coefficient de majoration forfaitaire.

- La masse salariale

L'objectif sur le mandat est un plafond d'évolution annuelle moyenne maximal de +2,0%.

- Les marges de manœuvre

Conformément à la stratégie marges de manœuvre déployée depuis plusieurs mois, les projections financières intègrent un rebasage prévisionnel du budget de fonctionnement de la Ville à hauteur de :

- 6 M€ en 2015,
- 9 M€ supplémentaires en 2016 (-15 M€ en cumulé),
- 15 M€ supplémentaires en 2017 (-30 M€ en cumulé),
- 3 M€ supplémentaires en 2018 (-33 M€ en cumulé),
- 3 M€ supplémentaires en 2019 (-36 M€ en cumulé),
- 4 M€ supplémentaires en 2020 (-40 M€ en cumulé).

### 3. Déploiement et financement de la PPI

Dans l'hypothèse actuelle, la consommation des crédits d'équipement s'effectue à hauteur de 105 M€ en 2015, puis 100 M€ par an jusqu'en 2020.

Plusieurs sources de financement participent au financement de la PPI :

- Le FCTVA, qui est simulé sur 75% des dépenses d'équipement, hors subventions ; cela représente une recette annuelle de l'ordre de 10 M€,
- Les subventions d'équipement, calibrées sur la période à 7,5% des dépenses réelles d'équipement de n-1, devraient contribuer au financement des dépenses d'équipement pour un montant annuel moyen approximatif de 6 M€,
- La Ville ambitionne enfin de procéder à des cessions pour un montant annuel moyen de 4 M€.

L'épargne brute, préservée par la déclinaison du plan « marges de manœuvre », s'établit, du fait des hypothèses rappelées ci-dessus, à des niveaux compris, selon les années, entre 53 et 60 M€. Elle contribuerait par conséquent pour plus de 50% au financement des dépenses annuelles d'équipement programmées et s'ajouterait aux autres recettes propres d'investissement citées ci-dessus.

La dette serait par répercussion mobilisée pour financer les dépenses d'équipement à hauteur d'environ 20 à 25%.

Au regard des hypothèses posées dans le cadre de ces projections financières, l'épargne brute à horizon 2020 s'établirait entre 55 et 60 M€, et l'encours de dette de la Ville serait supérieur à 525 M€.

Résultante de ces éléments, la capacité de désendettement serait comprise entre 9 et 9,5 années, un résultat conforme à l'objectif défini.

### 4. Situation de la dette

Au 31 décembre 2014, l'endettement de la Ville de Lyon se montait à 423,9 M€.

Compte tenu de la réalisation budgétaire 2015, l'endettement devrait se stabiliser à la fin de cet exercice au niveau de l'exercice précédent.

En termes de taux d'intérêt, l'année 2015 a été marquée par une baisse des taux (courts et longs) à des niveaux historiquement bas. Les messages aujourd'hui donnés par la Banque Centrale Européenne conduisent à penser que la hausse des taux si elle devait se produire, ne devrait intervenir au plus tôt qu'à la fin de l'année 2016. Toutefois, l'action de la FED visant à augmenter le niveau des taux aux Etats-Unis pourrait modifier ce calendrier.

A l'identique de ce qui s'est produit en 2015, la Ville devrait vraisemblablement recourir à l'emprunt en début d'année 2016 afin de couvrir son besoin de liquidité mais aussi d'anticiper une future hausse des taux.

Enfin, le besoin en lignes de trésorerie serait porté de 105 à 115 M€ environ, ce afin de stabiliser le ratio de liquidité.

#### 5. Evolutions récentes des hypothèses du cadrage budgétaire

Comme cela a été rappelé en préambule de la présentation des hypothèses des projections financières réalisées, ces éléments ont présidés au cadrage budgétaire initial.

Dans l'intervalle, plusieurs informations sont venues modifier certaines de ces hypothèses :

- Le coefficient de majoration forfaitaire pour 2016 pourrait être ramené à 0,5% (contre 1,0%) pour tenir compte de la faiblesse de l'inflation. Cette hypothèse est intégrée aux propositions budgétaires.

- Les dispositions issues du projet de loi de finances pour 2016 prévoient un recentrage de la dotation de solidarité urbaine sur les deux premiers tiers des communes de plus de 10 000 habitants, et la suppression de la dotation nationale de péréquation dont les crédits viendraient abonder ceux de la DSU. La Ville perdrait le bénéfice de ces deux recettes et subirait une sortie en sifflet du dispositif (elle percevrait 90% en 2016, 75% en 2017, 50% en 2018, et 0% à compter de 2019), conformément au graphique ci-dessous. Ces deux hypothèses sont également intégrées aux propositions budgétaires 2016.

- Pour ce qui concerne plus particulièrement la réforme de la DGF, la réalisation de simulations s'avère en l'état actuel de rédaction du projet de loi de finances très délicate. Une veille est néanmoins d'ores et déjà posée sur ce sujet.

- Suite à la notification du FPIC pour 2015, l'hypothèse pour 2016 est revue à la baisse : la hausse de la contribution de l'ensemble intercommunal serait similaire à l'enveloppe nationale et la proportion de la contribution de la ville dans l'ensemble intercommunal serait équivalente à celles de 2014 et 2015 (21%). Sur la base de cette hypothèse la contribution de la Ville au titre de 2016 est désormais anticipée à hauteur de 5,1M€.

La Ville de Lyon suivra les débats parlementaires autour du projet de loi de finances pour 2016 avec une vigilance particulière. Si ces hypothèses s'avéraient, la stratégie financière de la collectivité serait adaptée afin de préserver la situation financière de la Ville.

Il est cependant prématuré, à la date de rédaction de ce document, d'intervenir sur ce point, le projet de loi de finances pouvant être lourdement amendé d'ici à son adoption, fin décembre.

Le budget primitif 2016 de la Ville intègre néanmoins d'ores et déjà ces hypothèses, mais également le produit de fiscalité directe induit par la mise en œuvre, à partir de 2016, de la majoration de 20% du produit de taxe d'habitation sur les résidences secondaires et de la suppression partielle de l'exonération de deux ans de taxe foncière.

## B. ZOOM SUR LE PLAN D'EQUIPEMENT

Votée le 9 juillet dernier, la PPI de la ville de Lyon est dotée d'une capacité d'engagement de 858 M€ sur la période 2014-2020, ce qui devrait engendrer une consommation maximale des crédits à hauteur de 600 M€.

A la date de rédaction de ce document, l'atterrissage 2015 était anticipé à hauteur de 105 M€.

Les crédits prévus au budget primitif devraient s'élever à 116 M€, ils seront notamment animés par des consommations sur les opérations phares suivantes :

Secteur	Opération	Montant total	Crédits 2016
<b>Solidarités et jeunesse</b>	<b>HEH</b> - Subvention d'équipement pour la modernisation de l'HEH	20 000 000	<b>7 100 000</b>
<b>Scolaire</b>	<b>PUP Berliet</b> - Acquisition terrain et construction du futur GS	4 089 400	<b>4 000 000</b>
<b>Espaces publics</b>	<b>Rives de Saône</b> - Aménagement des rives sur les 1 <sup>er</sup> , 2 <sup>e</sup> , 4 <sup>e</sup> , 5 <sup>e</sup> et 9 <sup>e</sup> arrondissements	13 741 000	<b>3 400 000</b>
<b>Culture et patrimoine</b>	<b>Bibliothèque Quadrilatère 6<sup>ème</sup> arrondissement</b> - Etudes, acquisition volume et aménagement	5 150 000	<b>3 100 000</b>
<b>Aménagement urbain et Habitat</b>	<b>Production de logement social</b>	30 000 000	<b>4 930 000</b>
<b>Scolaire</b>	<b>Restaurants scolaires /</b> Réhabilitation, mobilier et transformation en self-service 2015-2020 / Reste à lancer	10 286 000	<b>2 000 000</b>
<b>Sport</b>	<b>Gymnase Viviani /</b> Rénovation extension et accueil pôle France	6 180 000	<b>2 000 000</b>
<b>Sport</b>	<b>ZAC Bon Lait /</b> Aménagement d'un gymnase	7 950 000	<b>1 900 000</b>
<b>Solidarités et jeunesse</b>	<b>Rénovation des résidences des personnes âgées SAHLMAS et CCAS</b> (subventions) à lancer 2015-2020	9 589 000	<b>1 820 000</b>
<b>Sport</b>	<b>Halle aux Fleurs /</b> Création de 2 salles d'évolution sportive	4 556 000	<b>1 400 000</b>

La programmation pluriannuelle des équipements intègre également des enveloppes destinées notamment à l'entretien et la maintenance du patrimoine (4,7M€ en 2016), aux acquisitions dans le cadre de constitution de réserves foncières (4 M€ en 2016) ou au petit équipement (2,4M€).

Un certain nombre de grands projets, votés dans le cadre de la PPI en juillet dernier, démarreront ultérieurement, selon l'échéancier prévisionnel mentionné ci-dessous.

<b>Secteur</b>	<b>Opération</b>	<b>Montant total</b>	<b>Démarrage de l'opération</b>
<b>Aménagement urbain et Habitat</b>	<b>PUP Berliet</b> Rue Audibert Lavirotte	20 895 105	<b>2017</b>
<b>Scolaire</b>	<b>Futur GS et Crèche Joannès Masset</b>	21 550 249	<b>2017</b>
<b>Culture et patrimoine</b>	<b>Bibliothèque Part Dieu -</b> Schéma directeur travaux de conservation	18 890 000	<b>2017</b>
<b>Espaces publics</b>	<b>Jardin Botanique - Petites Serres</b>	10 000 000	<b>2017</b>
<b>Aménagement urbain et Habitat</b>	<b>Projet Part-Dieu</b>	9 300 000	<b>2018</b>
<b>Solidarités et jeunesse</b>	<b>Duchère - MJC et ME</b> <b>Duchère - Démolition et reconstruction</b>	6 000 000	<b>2018</b>
<b>Sport</b>	<b>Piscine de Gerland</b> Travaux de rénovation (part complémentaire) 2015-2020	5 500 000	<b>2017</b>
<b>Culture et patrimoine</b>	<b>Atelier de la Danse -</b> Installation dans l'ancien Musée Guimet	5 000 000	<b>2017</b>
<b>Culture et patrimoine</b>	<b>Hôtel Dieu</b> Aménagement, scénographie	4 100 000	<b>2017</b>
<b>Solidarités et jeunesse</b>	<b>EHPAD</b> Travaux de rénovation 2015-2020	3 500 000	<b>2017</b>
<b>Enfance</b>	<b>EAJE rue Desaix</b> Achat volume et aménagement	2 750 000	<b>2017</b>
<b>Culture et patrimoine</b>	<b>Halle Tony Garnier</b> Conservation du patrimoine	2 468 872	<b>2017</b>
<b>Culture et patrimoine</b>	<b>Bibliothèque Part Dieu</b> Réhabilitation du silo	2 400 000	<b>2017</b>
<b>Culture et patrimoine</b>	<b>Eglise Saint Bonaventure</b> Toitures et façades	2 225 000	<b>2017</b>
<b>Sport</b>	<b>Centre nautique Aquavert</b> Participation aux travaux de réaménagement	2 000 000	<b>2017</b>

## **C. CADRAGE BUDGETAIRE 2016**

### **1. Normes d'évolution arrêtées**

Le cadrage du budget primitif 2016 tire les conséquences, pour l'exercice à venir, des hypothèses des projections financières rappelées ci-dessus. Il fixe les normes d'évolution des différents postes de dépenses et de recettes de la Ville, hors effets attendus en lien avec le déploiement des actions du plan de marges de manœuvre, que les directions opérationnelles intègrent à leur élaboration budgétaire.

En voici les principaux éléments :

- Dépenses de gestion courante

En dehors de certains postes dont les évolutions sont contraintes par des facteurs exogènes ou des extensions de périmètre, ces dépenses ne pourront être supérieures aux inscriptions du budget primitif 2015, et pourront être ajustées à la baisse en fonction du niveau de réalisation constaté.

Les postes concernés par des évolutions contraintes pour lesquels des progressions ont été anticipées dans le cadrage budgétaire sont les suivants : acquisition de repas dans le cadre de la restauration scolaire (progression liée à l'évolution du nombre de rationnaires dans les cantines scolaires, dépense compensée par une progression de recettes), eau et assainissement, énergie et électricité, carburants, chauffage et combustibles, entretien et maintenance, locations immobilières, primes d'assurances, impôts et taxes.

- Crédits de personnel

Le solde net des créations et suppressions de postes est fixé pour l'exercice au minimum à -20 postes.

Cela implique que les créations de poste en 2016 seront exclusivement ciblées sur la mise en service de nouvelles infrastructures et devront être compensées par la suppression d'un nombre de poste au minimum supérieur de 20 aux créations (ces suppressions de postes seront notamment alimentées par le biais des actions du plan marges de manœuvre).

Cet effort sera poursuivi dans les prochaines années.

- Participations et subventions de fonctionnement aux organismes publics

L'ensemble des participations et subventions versées à des organismes publics seront gelées au niveau du budget primitif 2015, excepté pour le Conservatoire à Rayonnement Régional de Lyon qui bénéficiera d'une progression de +1,5%.

La subvention d'équilibre au CCAS sera ajustée pour sa part aux besoins réels de l'établissement.

- Participations et subventions de fonctionnement aux personnes de droit privé

A l'exception des subventions versées aux crèches associatives qui pourront être revalorisées dans la limite de 1% et des participations versées aux écoles privées qui évolueront en fonction de la progression des effectifs, ce poste sera gelé par rapport au budget primitif 2015.

Les demandes d'augmentation liées à des évolutions de périmètres seront soumises à la validation exclusive du Maire.

## 2. Focus marges de manœuvre

A la date de rédaction de ce document, les marges de manœuvre prévues au budget primitif 2016 sont estimées à 9 M€. Elles portent à la fois sur les dépenses (entre 5 et 6 M€) et les recettes (entre 3 et 4 M€) de la section de fonctionnement.

Elles se cumuleront avec les marges en cours de réalisation sur l'exercice 2015, soit 7,6 M€ environ, portant l'effort global sur les deux années à plus de 16 M€, à comparer aux 15 M€ planifiés initialement dans le plan de déploiement des marges de manœuvre sur le mandat.

A titre d'illustration, voici quelques pistes de marges de manœuvre ayant vocation à entrer en vigueur l'année prochaine :

### En dépense

- Nouvelle baisse de la subvention d'équilibre au CCAS (-1 M€ en 2015, -0,7 M€ en 2016, soit en cumulé – 1,7 M€) notamment autorisée par le retour à l'équilibre financier dans la gestion des EHPAD et par la fermeture des EHPAD Viricel et Nérard.
- Diminution des subventions à divers partenaires culturels et sportifs (de l'ordre de -1 M€)
- Les économies à réaliser sur la masse salariale liées aux suppressions de postes intervenues dans le cadre du plan marges de manœuvre sont estimées à 1,2 M€.

### En recettes

- Les mesures fiscales complémentaires adoptées à l'automne 2015 (suppression partielle de l'exonération de deux ans de taxe foncière et majoration de 20% du produit de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires) devraient contribuer pour plus de 1,5 M€ au plan marges de manœuvre,
- Les évolutions tarifaires qui interviendront pour un ensemble d'équipements sportifs ou culturels de la Ville devraient générer un surplus de recettes de l'ordre de 900 k€ à 1M€.

## 3. Présentation prévisionnelle des grands équilibres du BP 2016

A la date de rédaction de ce document, l'application des éléments du cadrage arrêté en mai dernier, aux propositions budgétaires 2016 de l'ensemble

des directions et établissements de la Ville, associée à l'intégration des marges de manœuvre actées et programmées sur l'exercice, conduit à une progression prévisionnelle des dépenses réelles de fonctionnement au BP 2016 très ténue. Elle s'établira, hors éléments exceptionnels, entre +0,1% et + 0,4% par rapport au BP 2015. Il est à noter que, hors marges de manœuvre, l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement se serait élevée à plus de 1%.

Les recettes réelles de la section de fonctionnement sont pour leur part et en l'état actuel d'avancement du budget primitif, en quasi-stagnation. L'impact des marges de manœuvre est également sensible, les recettes de fonctionnement auraient en effet enregistré un repli hors effet marges, de près de 1% par rapport au budget primitif 2015.

L'effort conséquent consenti à travers les marges de manœuvre permettra ainsi d'éviter un important effet ciseau au BP 2016, imputable pour l'essentiel aux évolutions à enregistrer sur les dotations de l'Etat ; il permettra surtout à la ville d'absorber le choc de cette 3<sup>ème</sup> vague de prélèvements à intervenir sur ses recettes dans le cadre de sa contribution au redressement des finances publiques.

Compte tenu de dépenses et recettes de la section de fonctionnement dont les évolutions arrêtées seront très proches au BP 2016, l'épargne brute prévisionnelle s'établira à un niveau proche de 60 M€, elle sera ainsi stabilisée par rapport au BP 2015.

#### **IV – PRESENTATION DE LA STRUCTURE ET DE L'EVOLUTION DES DEPENSES DE PERSONNEL ET DES EFFECTIFS**

##### **1. Structure des effectifs**

Fin 2014, la ville comptait 8 400 agents (7 307 agents permanents et 1 093 agents non permanents, correspondant respectivement à 7 036 et 571,6 équivalents temps plein -ETP-). Ces données sont issues du bilan social 2014 et correspondent aux effectifs consolidés du budget principal et des budgets annexes.

Les effectifs permanents se répartissaient comme suit :

Catégorie A : 14,6%

Catégorie B : 15,8 %

Catégorie C : 69,6%

84,6 % des agents permanents étaient fonctionnaires et 15,4 % non titulaires.

Les effectifs permanents se situaient principalement au sein des filières technique (44 %), administrative (21%) et sanitaire et sociale (17 %).

##### **2. Evolution anticipée des charges de personnel pour 2015**

L'évolution prévisionnelle des dépenses de personnel du budget principal devrait s'élever autour de 3% en 2015, principalement du fait des

mesures prises par l'Etat : revalorisation des grilles indiciaires (2<sup>ème</sup> tranche) et mise en œuvre des rythmes scolaires essentiellement.

Le reste de la progression anticipée pour 2015 est afférente au solde Glissement Vieillesse Technicité (GVT) comprenant les avancements d'échelon, de grade, les promotions internes et l'effet de noria lié au turn-over des effectifs et à la hausse des effectifs permanents, en lien avec les ouvertures des nouveaux équipements.

### 3. Rémunération des agents

Le coût moyen annuel chargé d'un agent était de 42 600 € en 2014 (données du bilan social), soit une progression de 3,1% par rapport au coût moyen observé en 2013, du fait notamment de la première tranche de revalorisation des grilles indiciaires intervenue au 1<sup>er</sup> février 2014 pour les catégories C (70% des effectifs de la ville) ; ce coût moyen devrait connaître à nouveau une augmentation entre 2014 et 2015 en raison de la seconde tranche de revalorisation des grilles indiciaires des catégories C au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

### 4. Evolution prévisionnelle des charges de personnel et des effectifs pour 2016

Sur la base du CA 2015 estimé, l'évolution inscrite au BP 2016 devrait se situer autour de +2,1%.

De BP 2015 à BP 2016, l'évolution prévisionnelle sera inférieure à +0,5%.

Le solde du nombre de créations et de suppressions de postes sera négatif en 2016 (-26 postes sur le budget principal et - 31 avec le budget annexe des Célestins). Bien que des créations de postes soient prévues pour permettre l'ouverture de deux gymnases, de deux bibliothèques, mais également pour accompagner la progression des effectifs scolaires (nouvelles classes et plus d'enfants déjeunant au restaurant scolaire), le nombre de suppressions de postes sera supérieur, en 2016, aux créations de postes du fait de la déclinaison des marges de manœuvre et des efforts de rationalisation des directions.

Ouï l'avis de la commission **Finances, Commande Publique, Administration générale** ;

### **DELIBERE**

Le Conseil municipal **PREND ACTE** des orientations budgétaires pour l'année 2015, exposées ci-dessus.

(Et ont signé les membres présents)  
Pour extrait conforme,  
Pour le Maire, l'Adjoint délégué,

R. BRUMM