

REPUBLIQUE FRANÇAISE
DEPARTEMENT DU RHONE



EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS
DU CONSEIL MUNICIPAL

(Direction des Assemblées)

2016/2585

Débat d'orientations budgétaires

Direction des Finances

Rapporteur : M. BRUMM Richard

SEANCE DU 14 NOVEMBRE 2016

COMPTE RENDU AFFICHE LE : 16 NOVEMBRE 2016

DATE DE CONVOCATION DU CONSEIL MUNICIPAL : 4 NOVEMBRE 2016

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

RECU AU CONTRÔLE DE LEGALITE LE : 18 NOVEMBRE 2016

DELIBERATION AFFICHEE LE : 23 NOVEMBRE 2016

PRESIDENT : M. COLLOMB Gérard

SECRETAIRE ELU : Mme HAJRI Mina

PRESENTS : M. COLLOMB, M. KEPENEKIAN, Mme BRUGNERA, M. SECHERESSE, Mme AIT MATEN, M. BRUMM, Mme GAY, M. CORAZZOL, Mme BOUZERDA, M. GIORDANO, Mme CONDEMINE, M. CLAISSE, Mme DOGNIN-SAUZE, M. DURAND, Mme REYNAUD, Mme RIVOIRE, Mme RABATEL, M. CUCHERAT, Mme BESSON, M. GRABER, 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. BERAT, M. TOURAINE, M. COULON, Mme FONDEUR, Mme BURILLON, M. PELAEZ, M. LEVY, Mme HOBERT, Mme FAURIE-GAUTHIER, M. RUDIGOZ, Mme MANOUKIAN, M. JULIEN-LAFERRIERE, Mme HAJRI, Mme SANGOUARD, M. HAVARD, M. TETE, M. KIMELFELD, Mme PALOMINO, M. GEOURJON, Mme TAZDAIT, M. GUILLAND, Mme de LAVERNEE, M. ROYER, 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. LE FAOU (pouvoir à M. GRABER), Mme FRIH (pouvoir à M. CUCHERAT), M. FENECH (pouvoir à Mme de LAVERNEE), Mme BERRA (pouvoir à M. BERAT)

ABSENTS NON EXCUSES : M. BRAILLARD

2016/2585 - DEBAT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES (DIRECTION DES FINANCES)

Le Conseil Municipal,

Vu le rapport en date du 25 octobre 2016 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 2017, ainsi que les dispositions du projet de loi de Finances pour 2017 ayant un impact sur le budget de la Ville (I), puis une synthèse de la situation financière de la Ville (II), les principaux éléments de stratégie financière (III) et enfin, un rapport relatif à la gestion de la masse salariale (IV).

I. Eléments de contexte

- Conjoncture économique

Huit ans après la crise financière, l'OCDE constate, dans ses Perspectives économiques intermédiaires, publiées fin septembre, la faiblesse de la reprise et l'atonie de la croissance économique mondiale, qui devrait s'établir en 2016 à un niveau inférieur ou égal à celui de 2015, seul un léger rebond étant attendu en 2017. Selon l'Organisation de coopération et de développement économique, la reprise serait pénalisée par la faiblesse des anticipations, ce qui entretient la situation de croissance molle dans laquelle l'économie mondiale semble s'être enlisée.

Alors que leur croissance est restée modeste, la faible demande intérieure des économies avancées a accentué l'essoufflement de la croissance des pays émergents dont certains, le Brésil et la Russie, connaissent une récession importante. Les échanges mondiaux sont très faibles, la demande globale également.

L'OCDE anticipe une reprise modérée aux Etats-Unis (1,8 % en 2016 et 2,2 % en 2017), et plus lente pour la zone euro (1,6 % en 2016, 1,7 % en 2017).

L'économie demeure de surcroît fragilisée par les enjeux auxquels sont confrontés les Etats : alors que le FMI a d'ores et déjà corrigé à la baisse sa prévision de croissance mondiale 2017 suite au Brexit, il précise que ces anticipations seraient encore revues dans l'hypothèse d'une sortie chaotique du Royaume-Uni. Selon les anticipations du Fonds, le Brexit emportera des impacts négatifs y compris au Japon, aux Etats Unis, ou en Chine, mais les économies du Royaume-Uni et de l'Europe seront touchées en priorité, là où l'Europe est d'ores et déjà confrontée à la crise des migrants, à la nécessité d'intégrer d'importantes mesures de rigueur, et à la menace terroriste.

La politique monétaire conduite par la Banque Centrale Européenne aux fins d'éloigner le spectre de la déflation et de soutenir la relance recourt depuis plusieurs mois à des outils non conventionnels, et en particulier au rachat de dettes souveraines, ou « quantitative easing ». En dépit d'un prolongement du dispositif jusqu'en mars 2017 (il devait initialement s'achever en septembre 2016), et d'un renforcement de celui-ci, la BCE ayant porté de 60Mds€ à 80 Mds€ le montant de ses achats mensuels, la question de l'efficacité de cet outil sur l'économie se pose également.

Globalement, les perspectives dessinent en conséquence une reprise lente de l'économie, la croissance mondiale étant anticipée par le FMI à hauteur de 3,1 % pour 2016, et de 3,4 % pour 2017.

En France, alors que le PIB avait enregistré une progression de 0,7 % au 1^{er} trimestre 2016, il recule au 2^e trimestre de 0,1 %. Les économistes semblent néanmoins considérer qu'il s'agit d'un trou d'air temporaire et estiment que l'économie devrait repartir au 3^e trimestre. La courbe du chômage, qui avait semblé s'inverser pendant l'été, en repassant sous la barre des 10 %, a accusé une nouvelle augmentation au mois d'août.

- Dispositions du projet de loi de finances pour 2017

Les développements ci-dessous présentent le projet de loi de finances pour 2017 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'un cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires des Etats membres de l'UE, concentré sur les six premiers mois de l'année et de ce fait dénommé le « semestre européen ».

Articulé autour des réformes structurelles, des politiques budgétaires et de la prévention des déséquilibres macro-économiques, le semestre européen vise à :

- Garantir des finances publiques saines,
- Favoriser la croissance économique,
- Garantir convergence et stabilité 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 politiques économiques et budgétaires. 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 se fondant sur cet examen annuel de croissance.

En avril les Etats membres produisent leur programme de stabilité triennal, qui présente la stratégie et la trajectoire à moyen terme de leurs finances publiques. Ces programmes sont étudiés en mai et juin par la Commission, qui peut adresser aux Etats membres des recommandations, adoptées par le Conseil, et que les Etats membres doivent intégrer à l'élaboration de leur budget pour l'année suivante.

Michel Sapin, ministre de l'Economie et des Finances, et Christian Eckert, secrétaire d'Etat chargé du Budget et des comptes publics, ont présenté en avril dernier, le programme de stabilité 2016-2019 de la France, qui fixe les grandes lignes de la stratégie retenue, à savoir :

- Accompagner la reprise économique, notamment par la mise en place de mesures fiscales dédiées au soutien du pouvoir d'achat des ménages, et destinées à la création d'un environnement favorable aux entreprises,
- Poursuivre l'assainissement des finances publiques, grâce à la maîtrise des dépenses.

- Les grandes lignes du projet de loi de finances 2017

Le projet de loi de finances a été présenté le 28 septembre dernier.

Le Gouvernement a construit ce projet afin de répondre à trois objectifs :

- Poursuivre les réformes nécessaires à la croissance et l'emploi,
- Assainir les comptes publics,
- Assurer le renforcement de la justice sociale.

Le Gouvernement revient dans la présentation de ce dernier projet de loi de finances du quinquennat sur la stratégie qui a été la sienne depuis 2012. Il rappelle qu'après les hausses de prélèvements décidées en début de période afin d'enclencher un redressement rapide des comptes publics, il a ensuite initié une démarche, plus longue, de recherche d'économies. C'est dans ce cadre que Manuel Valls avait annoncé, au printemps 2014, un plan d'économies de 50 milliards d'euros pour les années 2015/2017.

Si la 3^e tranche de ce plan, qui aurait normalement dû aboutir à 18 milliards d'euros d'économies supplémentaires en 2017, a été abandonnée en raison notamment des dépenses de sécurité rendues nécessaires par les attentats qui ont touché le pays ces derniers mois, le Gouvernement annonce néanmoins dans le PLF 2017 une réduction du déficit, qui devrait revenir sous la limite des 3 % pour s'établir en 2017 à 2,7 % du PIB.

Le Gouvernement maintient par ailleurs son hypothèse de croissance à 1,5 %, en 2017 tout comme en 2016.

Il résulterait de ces éléments une stabilisation de la dette publique, autour de 96 % du PIB, avant reflux les années suivantes.

Si l'hypothèse de croissance retenue est conforme à celle de l'OCDE, elle est en revanche supérieure à l'hypothèse du FMI (1,3 %) et à celle des économistes qui tablent sur une progression plus proche de 1,2 %.

Le Haut Conseil aux Finances Publiques estime pour sa part que les prévisions de croissance retenues dans le cadre du projet de loi de finances sont optimistes, il émet des réserves sur l'évolution de la dépense publique, mais aussi sur celle des recettes et considère en conséquence que la réduction du déficit à 2,7 % est improbable.

- Les dispositions du projet de loi de finances 2017 relatives aux collectivités locales

✓ Réforme de la Dotation Globale de Fonctionnement

Dans la suite du 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 projet de loi de finances pour 2016 intégrait des dispositions relatives à la réforme de la DGF.

Le Gouvernement s'était en effet largement appuyé sur ce document - dont il reprenait 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 une réforme dont les objectifs visaient la réduction des écarts injustifiés et la simplification du dispositif en place.

En réponse aux nombreuses critiques dont cette réforme faisait l'objet, Manuel Valls annonçait, le 3 novembre 2015, un maintien des principes de la réforme dans la loi de finances initiale pour 2016, article 150, mais un report de leur mise en œuvre, du 1^{er} janvier 2016 au 1^{er} janvier 2017.

Le projet de loi de finances pour 2017 abroge pour sa part l'article 150 de la loi de finances initiale pour 2016. Il tire en cela les conséquences des divergences qui existent sur les modalités de cette réforme, et tient compte de l'instabilité du paysage institutionnel, induite par la reconfiguration de la carte intercommunale et l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2017, des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). Le Gouvernement précise que cette abrogation ne constitue pas un abandon de la réforme de la DGF, qui sera inscrite dans un projet de loi spécifique.

Si le projet de réforme de la DGF est renvoyé à une date ultérieure, le projet de loi de finances pour 2017 intègre néanmoins une réforme de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU).

✓ Réforme de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS)

Dans son fonctionnement actuel, la DSU bénéficie aux communes relevant de deux catégories démographiques : les communes de 5000 à 9 999 habitants, et les communes de plus de 10 000 habitants.

Parmi les communes de 10 000 habitants et plus, bénéficient de la DSU les trois premiers quarts d'entre elles classés par ordre décroissant selon un indice synthétique constitué (article L2334-17 CGCT) :

- pour 45 % du rapport entre le potentiel financier moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le potentiel financier par habitant de la commune,
- pour 15 % du rapport entre la part des logements sociaux de la commune dans son parc total de logements et la part de logements sociaux dans le parc total de logements des communes de 10 000 habitants et plus,
- pour 30 % du rapport entre la proportion du total des bénéficiaires d'aides au logement (y compris conjoints et personnes à charge) dans le nombre total de logements de la

commune, et cette même proportion constatée dans l'ensemble des communes de 10 000 habitants et plus,

- pour 10 % du rapport entre le revenu moyen des habitants des communes de 10 000 habitants et plus et le revenu par habitant de la commune.

La réforme de la DSU inscrite dans le projet de loi de finances pour 2017 prévoit pour l'essentiel :

1. **une évolution de la pondération des critères de l'indice**, au bénéfice du revenu, dont la pondération passerait de 10 à 25 %, et au détriment du critère « potentiel financier », qui passerait lui de 45 % à 30 %,

2. **un resserrement des bénéficiaires de la DSU** : seuls les deux premiers tiers des communes de plus de 10 000 habitants classés selon l'indice en bénéficieraient, contre les trois premiers quarts aujourd'hui ; 667 communes seraient donc éligibles, contre 751 aujourd'hui,

3. **une suppression de la catégorie des communes dites « DSU cibles »**, composée des 250 premières communes éligibles, qui bénéficiaient jusqu'à présent de la quasi-totalité de la progression de l'enveloppe de la DSU.

✓ Dotation Nationale de Péréquation (DNP)

La loi de finances initiale pour 2016 prévoyait une suppression de la DNP, dont les crédits devaient être reversés au profit de la dotation de solidarité urbaine pour une part, et de la dotation de solidarité rurale pour une autre.

Cette suppression de la dotation nationale de péréquation n'est pas reprise dans la rédaction actuelle du projet de loi de finances, elle est donc à ce jour maintenue. .

✓ Plafond d'écrêtement de la dotation forfaitaire

Le projet de loi de finances pour 2017 intègre le fait qu'un nombre de plus en plus important de communes bénéficient du plafonnement de l'écrêtement de la dotation forfaitaire, écrêtement dont l'objet, rappelons-le, est de financer les augmentations de la péréquation et les emplois internes de la DGF (augmentation de la population, notamment) : le plafond de l'écrêtement est ainsi réévalué de 3 % à 4 % du montant de la dotation forfaitaire obtenue en n-1.

✓ Contribution des Collectivités territoriales au redressement des finances publiques

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

La contribution au redressement des finances publiques est rebasée à hauteur de 2,63 milliards dans le projet de loi de finances pour 2017, François Hollande ayant annoncé le 2 juin dernier que l'effort demandé au bloc communal pour 2017 serait divisé par deux.

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 :

- 1 035 M€ pour le bloc communal (contre 2 071 M€ en 2016, dont 725 M€ pour les communes et 310 M€ pour les groupements,
- 1 148 M€ pour les départements,
- Et 451 M€ pour les régions.

Le projet de loi de finances ne modifie pas la répartition de l'effort, au sein du bloc communal, qui s'effectue donc en proportion des parts respectives des recettes réelles de fonctionnement des communes d'une part, et de leurs EPCI, d'autre part. Ce calcul aboutit à une répartition de l'effort à 70% sur les communes et 30% sur les intercommunalités.

✓ Mesures d'accompagnement des collectivités territoriales

Enfin, le Gouvernement annonce un certain nombre de mesures visant à accompagner les collectivités les plus fragiles dans l'effort de redressement des finances publiques :

- Il reconduit l'augmentation de la péréquation verticale, à hauteur de 317 M€, dans les mêmes termes qu'en 2016 : 180 M€ d'augmentation pour la dotation de solidarité urbaine, 117 M€ pour la dotation de solidarité rurale, et 20 M€ pour les départements. Il est rappelé que l'augmentation de la péréquation est financée pour moitié (158,5 M€) par l'écrêtement de la dotation forfaitaire,

- 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 1,2 Md€ correspondant à 2% des recettes fiscales de l'échelon communal. Après avoir créé en 2016 un pallier à 1 Md€ le Gouvernement gèle en 2017 l'enveloppe du FPIC à ce niveau 2016, afin de tenir compte de la mise en place des nouveaux schémas de coopération intercommunale (SDCI). Le projet de loi de finances reporte à 2018 le fonctionnement en régime plein du fonds,

- Le fonds de soutien à l'investissement des communes et des intercommunalités (FSIPL), créé en 2016 pour 1 milliard d'euros est reconduit en 2017, pour 1,2 milliard. Il se compose de 2 enveloppes de 600 M€ chacune :

- - Une enveloppe dédiée aux grandes priorités d'investissement, et notamment la transition énergétique, l'accessibilité et le logement. Une fraction de 150 M€ est fléchée sur le financement des pactes métropolitains d'innovation ;
 - Une enveloppe destinée au soutien des projets des territoires ruraux.

II. Situation de la Ville de Lyon

A. Rappel du compte administratif 2015

Le débat d'orientation budgétaire élaboré à l'appui du vote du budget primitif pour 2016, intégrait une analyse rétrospective présentant la situation financière de la Ville et ses évolutions au cours de la période 2009-2014.

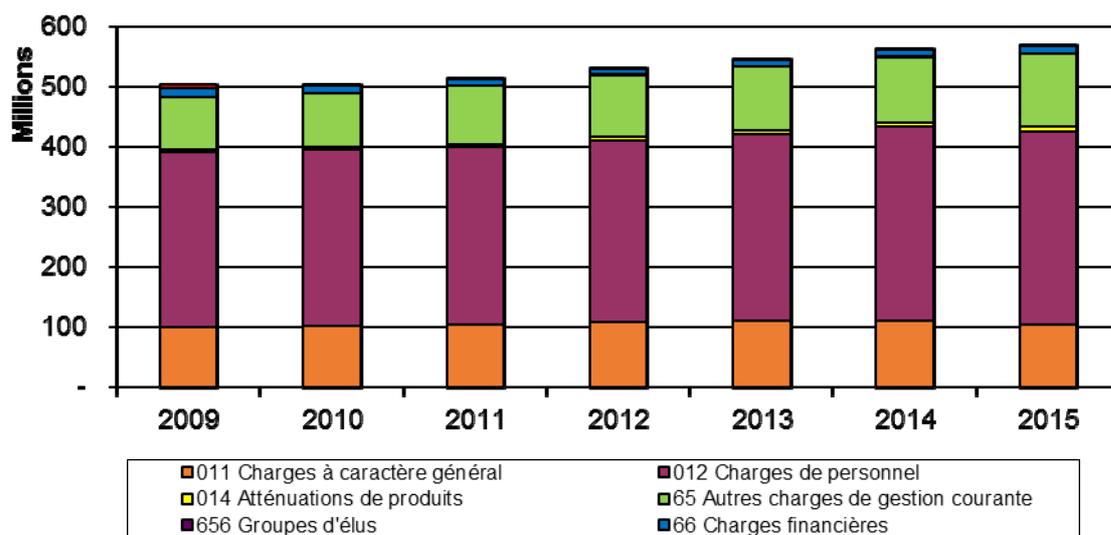
Sans reprendre l'intégralité des développements produits l'an dernier, un retour sur les principaux éléments du compte administratif 2015 est proposé aux fins d'analyser la situation financière de la Ville telle qu'elle se présentait au terme de l'exercice 2015.

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 le compte administratif 2015, et sont rappelés, pour les plus importants d’entre eux, dans les développements ci-dessous.

1. Section de fonctionnement

a. Dépenses

Evolution des dépenses de fonctionnement



Les dépenses réelles de fonctionnement brutes ont enregistré une progression de 1,5 % entre 2014 (562,0 M€) et 2015 (570,5 M€). Retraitée, cette évolution s’établit à 2,2 %, un niveau en repli par rapport à l’évolution annuelle moyenne constatée sur la période 2009/2014 qui s’établit à 2,5 %, dans un contexte pourtant marqué par une pression significative sur les dépenses, qu’elle soit subie comme la montée en puissance du FPIC ou le déploiement de la réforme des rythmes scolaires, ou choisie, comme les ouvertures d’équipements nouveaux.

Cette évolution mesurée résulte des efforts engagés par la Ville dans le cadre notamment de son plan ‘marges de manœuvre’ élaboré en réponse à la réduction des dotations de l’Etat aux collectivités locales. Ce plan d’actions a ainsi permis en 2015 de générer 5,4 M€ d’économies sur les dépenses de la Ville. Les développements ci-dessous rappellent les points majeurs du compte administratif 2015, des informations plus détaillées étant disponibles dans le rapport du Maire produit à l’appui de cette étape budgétaire.

- Charges de personnel

L’évolution annuelle de la masse salariale enregistre un repli de 0,7 % entre 2014 et 2015. Retraitée de la création du budget annexe de l’ONL au 1^{er} janvier 2015, l’évolution de ce poste est portée à +2,5 %. Cette progression, en ligne avec l’évolution annuelle moyenne constatée sur le précédent mandat (2,6 %) résulte de la mise en œuvre de mesures nationales (progression des charges sociales...), et de l’impact de facteurs internes (GVT, progression des effectifs, ...), mais surtout de la forte augmentation du poste « rémunérations » des agents non

permanents engagés pour la mise en application de la réforme des rythmes scolaires, augmentation qui, à elle seule, a pesé pour 4,2 M€ sur les crédits de la Ville.

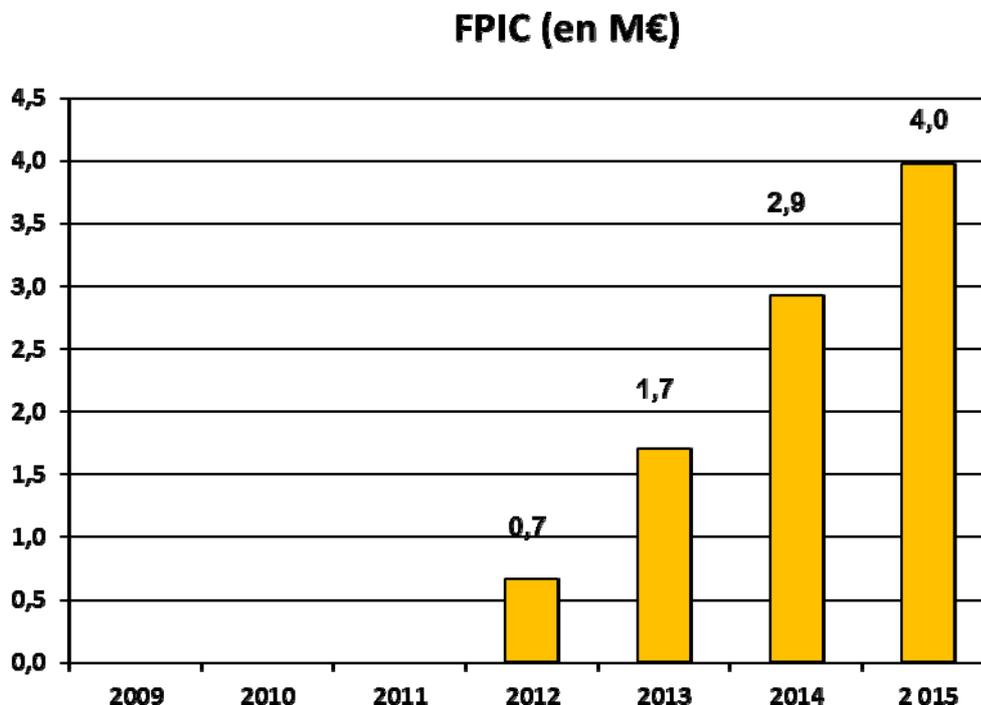
- Subventions aux personnes de droit privé

Retraitée, la progression des subventions aux personnes de droit privé (+3,5 % en données brutes), s'établit à 0,8 %, de 2014 à 2015. Cette évolution est très en repli par rapport à la progression annuelle moyenne observée sur ce poste entre 2009 et 2014, soit +3,7 %. Si la progression constatée résulte de la prise en charge pour la première fois en année pleine de la réforme des rythmes scolaires, laquelle s'est traduite par une augmentation brute de 1,7 M€ des subventions aux structures associatives partenaires de la Ville (5,3 M€ en 2015 contre 3,7 M€ en 2014), elle est néanmoins contenue grâce aux efforts de réduction et de rationalisation engagés par ailleurs.

- Charges à caractère général

L'évolution à la baisse de 4,6 % des charges à caractère général, ramenée à -1 %, une fois retraitée de divers éléments (création du budget annexe de l'ONL, remise en état du parc de Gerland...), résulte du report de l'édition 2015 de la Fête des Lumières, report décidé par le Maire après les attentats qui ont touché la France le 13 novembre 2015, mais elle traduit principalement les efforts de gestion engagés par la Ville pour maîtriser ses dépenses de fonctionnement.

- Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales

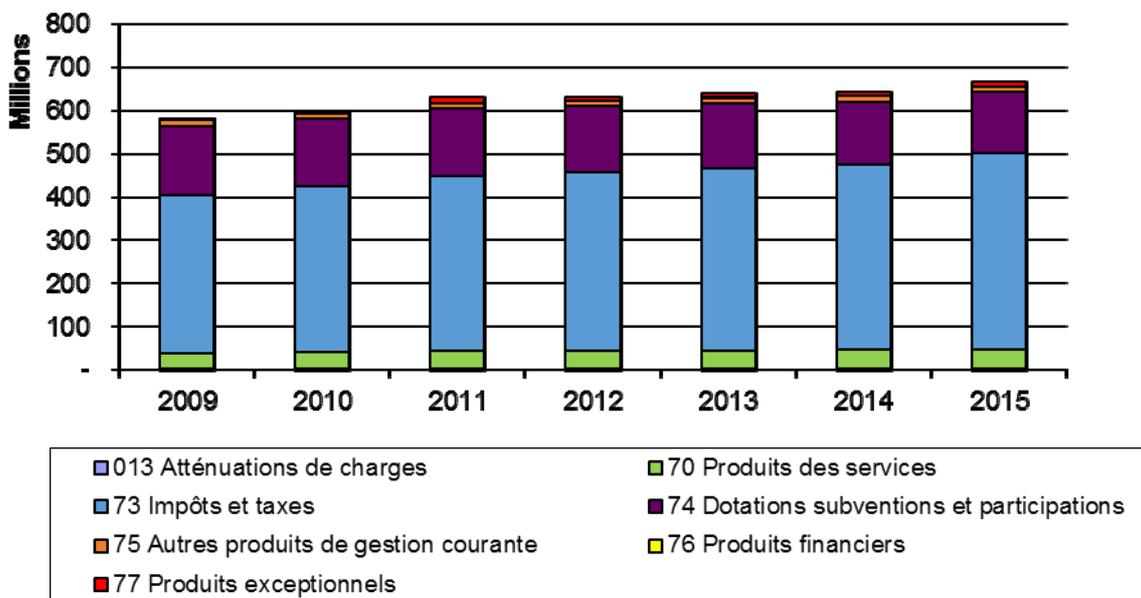


Entré en application à partir de 2012, le dispositif du FPIC devait monter en puissance sur une période de 5 ans, portée à 6 années par la loi de finances pour 2016, et à 7 selon les dispositions actuelles du projet de loi de finances pour 2017.

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 6 M€ en régime plein, enregistrent donc des évolutions rapides et conséquentes, qui pèsent de plus en plus lourdement sur l'épargne brute.

b. Recettes

Evolution des recettes de fonctionnement



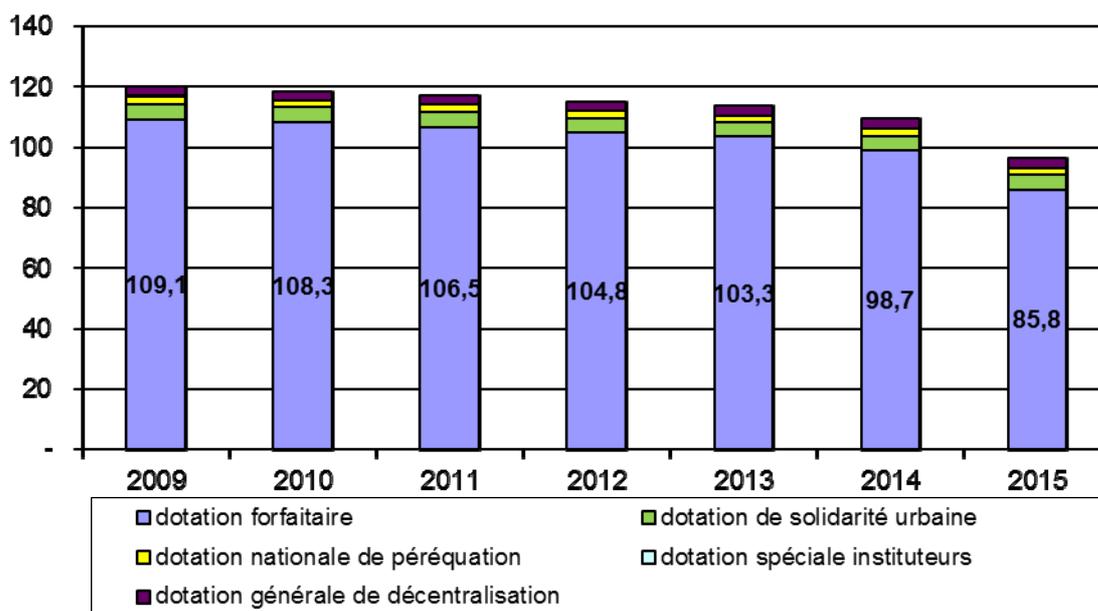
Les recettes réelles de fonctionnement ont progressé de 3,8 % entre 2014 et 2015. C'est un niveau supérieur à la moyenne annuelle des évolutions constatées sur la période 2009/2014 qui s'établissait à 2,0 %.

Ce dynamisme, dans un contexte de forte baisse des dotations de l'Etat, résulte de la mise en œuvre de la stratégie élaborée par la Ville afin de préserver sa santé financière et sa capacité à agir ; il est en particulier lié à l'augmentation des taux de fiscalité directe locale, et à la conduite du plan marges de manœuvre, lequel a permis en 2015 de dégager des ressources supplémentaires à hauteur de 1,8 M€ Il procède également de l'augmentation du produit des droits de mutation, qui a enregistré en 2015 (28,2 M€) une évolution de près de 4 %, inversant ainsi une tendance baissière installée depuis 2011.

Les développements ci-dessous rappellent les points majeurs du compte administratif 2015, des informations plus détaillées étant disponibles dans le rapport du Maire produit à l'appui de cette étape budgétaire.

- Dotations d'Etat

Evolution des dotations d'Etat (en M€)



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, alors 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 dès 2014, de l'effort de 1,5 Md€ demandé aux collectivités locales au titre de leur contribution au redressement des finances publiques (soit une perte de 4,6 M€ pour la Ville), contribution portée en 2015 à 3,67 Mds€ (soit une perte portée à 11,5 M€ pour la Ville).

- Fiscalité directe locale

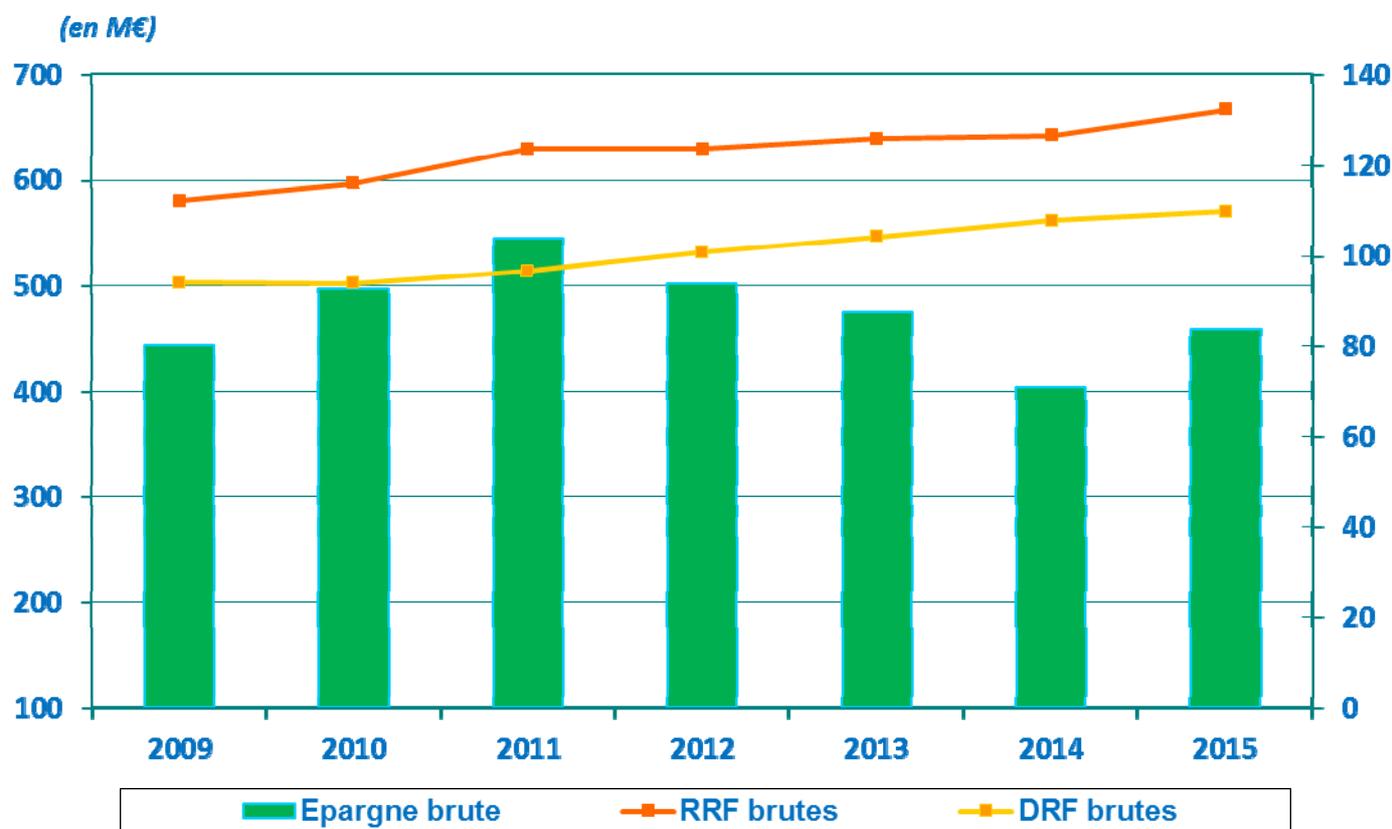
Principale recette de la Ville, le produit de fiscalité directe locale enregistre une évolution de 8,2 % entre 2014 et 2015. L'augmentation des rôles généraux, qui progressent en valeur absolue de 26 M€, résulte de trois facteurs :

- L'application aux bases de fiscalité du coefficient de majoration forfaitaire (CMF) voté chaque année en loi de finances. D'un niveau de 0,9 % en 2015, le CMF contribue à hauteur de 3 M€ à l'augmentation du produit fiscal ;

- L'évolution physique des bases, qui traduit le dynamisme du tissu urbain : les bases de taxe foncière sur les propriétés bâties ont ainsi enregistré une évolution de 1,33 % entre 2014 et 2015. La base nette de taxe d'habitation a, elle, augmenté de 2,8 %. Cette évolution forte résulte de la diminution de la base exonérée, conséquence des mesures nationales relatives, en loi de finances pour 2016, à l'impôt sur le revenu (suppression de la demi-part parent isolé, majorations de pensions retraite) ; l'évolution physique des bases contribue à hauteur de 7 M€ à l'augmentation du produit fiscal ;

- Enfin, l'augmentation des taux décidée pour 2015 a pesé pour 16 M€ dans l'évolution du produit des impôts locaux. Appliquée de façon différenciée (+6,14 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et +4 % pour la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés non bâties) elle constitue un élément de la stratégie élaborée par la Ville pour maintenir son action, alors que les dotations de l'Etat connaissent une diminution inédite ; elle sera la seule du mandat, conformément aux engagements pris. Au demeurant, et malgré cette augmentation, les taux d'imposition de la Ville de Lyon restent parmi les plus faibles de ceux appliqués par les villes de 200 000 habitants et plus.

a. Evolution de l'épargne brute



Après retraitement des changements de périmètre intervenus entre 2014 et 2015, les dépenses de gestion enregistrent une évolution de 1,7 % de 2014 (543,5 M€) à 2015 (552,9 M€). Cette progression est en repli par rapport à celle constatée entre 2013 et 2014 (+3,0 %). Les recettes progressent dans le même temps de 3,7 % (de 633,3 M€ à 654,9 M€), un niveau très supérieur à celui de l'année précédente (+0,2 %).

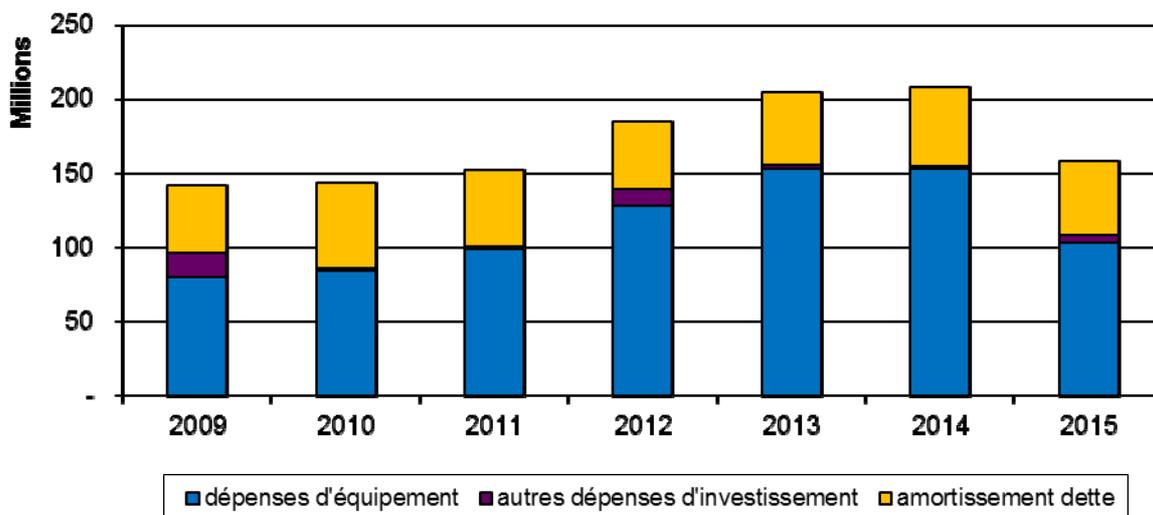
Ces résultats, obtenus dans un contexte de contrainte croissante pesant tant sur les dépenses (rythmes scolaires, FPIC...) que sur les recettes (mise en œuvre de la 1^{re} tranche de diminution des dotations, à hauteur de 3,7Mds€ après l'amorce de diminution, de 1,5 Md€ en 2014), sont le fruit de la mise en œuvre de la stratégie financière de la Ville. Ils permettent une nette amélioration de l'épargne de gestion (solde entre les recettes et les dépenses de gestion) qui s'établit à 94,5 M€ en 2015, contre 80,6 M€ l'année précédente ; l'effet ciseau constaté entre 2012 et 2014 est corrigé.

Après intégration du résultat financier, l'épargne brute enregistre également une nette progression de près de 19 %, entre 2014 (70,7 M€) et 2015 (83, 9M€).

2. Section d'investissement

Les dépenses d'investissement se composent des dépenses d'équipement ayant trait à des opérations qui modifient la consistance, ou la valeur du patrimoine communal, comme l'acquisition de terrains, de bâtiments, ou de matériels durables, mais également les subventions d'équipement versées à des tiers ; elles intègrent également le remboursement du capital des emprunts, et diverses opérations telles que les prêts et avances accordés par la collectivité.

Evolution des dépenses d'investissement

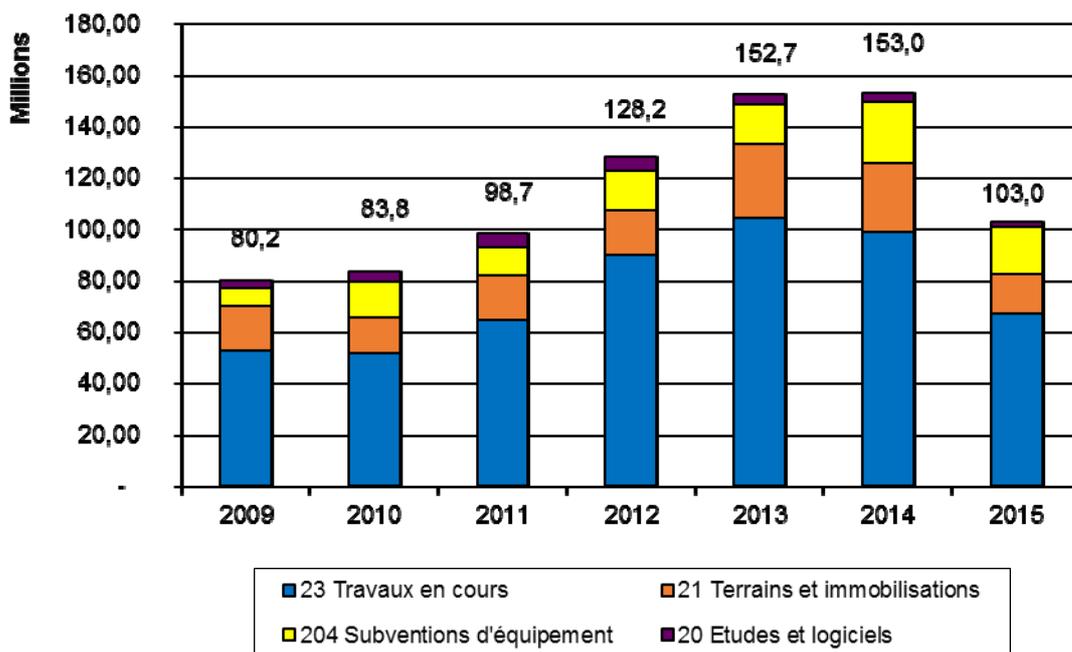


L'amortissement de la dette, reste homogène sur la période à hauteur de 50 M€ en moyenne. Les autres dépenses d'investissement sont aussi relativement stables, excepté sur les exercices 2009 et 2012 pour lesquels la forte progression constatée résulte des avances opérées :

- 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 dans un contexte de resserrement des disponibilités bancaires.

Les évolutions constatées globalement sur les dépenses d'investissement résultent donc pour l'essentiel des dépenses d'équipement.

Evolution des dépenses d'équipement



Elles s'établissent à 103 M€ au CA 2015, un niveau en repli par rapport aux exercices 2013 et 2014, exercices qui achevaient le précédent mandat sur des réalisations très élevées, de 153 M€ par an, et, au cas d'espèce, totalement inédites.

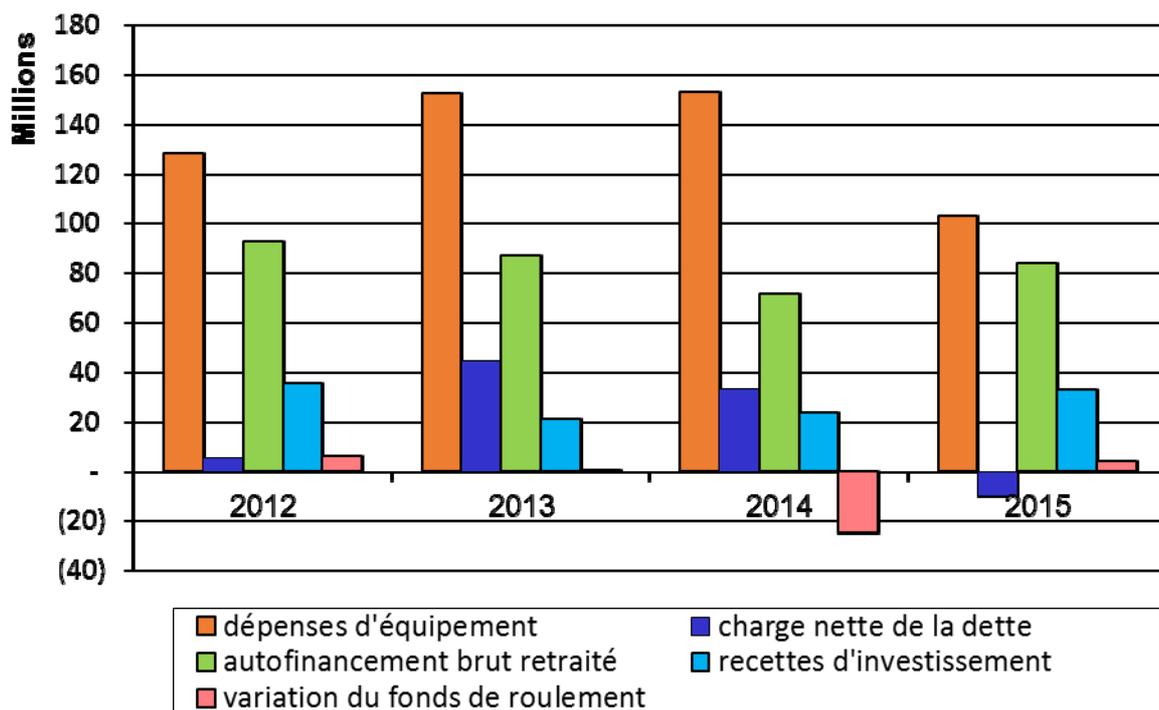
Si le niveau des dépenses d'équipement de 2015 est en retrait, conforme en cela au reflux traditionnellement observé en début de cycle d'investissement, il n'en est pas moins très soutenu en cette 1^{re} année de mandat. Avec 103 M€ la ville est en effet sur un niveau supérieur de 23 M€ à celui qui fut observé en 2009, et préserve, malgré un contexte de forte contrainte budgétaire, un effort d'investissement élevé.

3. Analyse d'ensemble de la situation financière

Les développements ci-dessous ont pour objet 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 structure de financement de l'investissement :**

Financement de l'investissement

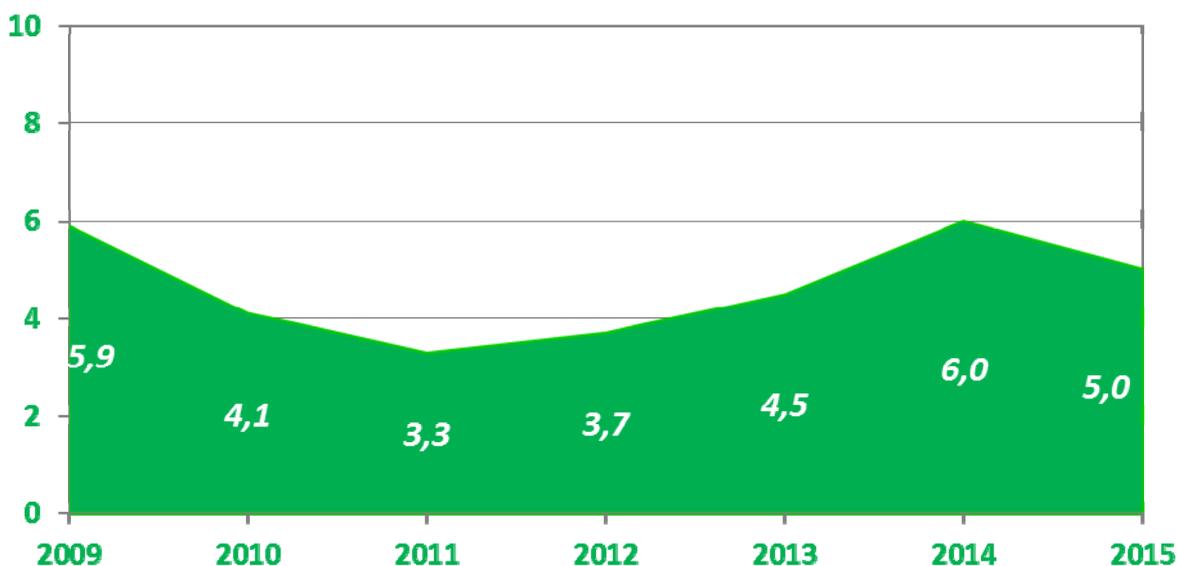


Le graphique ci-dessus présente la structure de financement de la section d'investissement sur les quatre derniers exercices. Cette structure a notablement évolué en 2015.

Après deux exercices marqués par des niveaux très élevés de dépenses d'équipement, financés à plus de 60 % par l'épargne brute et par des recettes propres d'investissement, complétées d'un recours modéré à l'emprunt, l'année 2015 se caractérise pour sa part, par un autofinancement de ses dépenses d'équipement et un léger désendettement sur l'exercice. ainsi, l'encours de dette s'établit à 421 M€ au 31 décembre 2015, contre 424 M€ à fin 2014.

▪ **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 amortirait-elle sa dette si elle y consacrait toute son épargne brute ?

Evolution de la capacité de désendettement (en années)



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

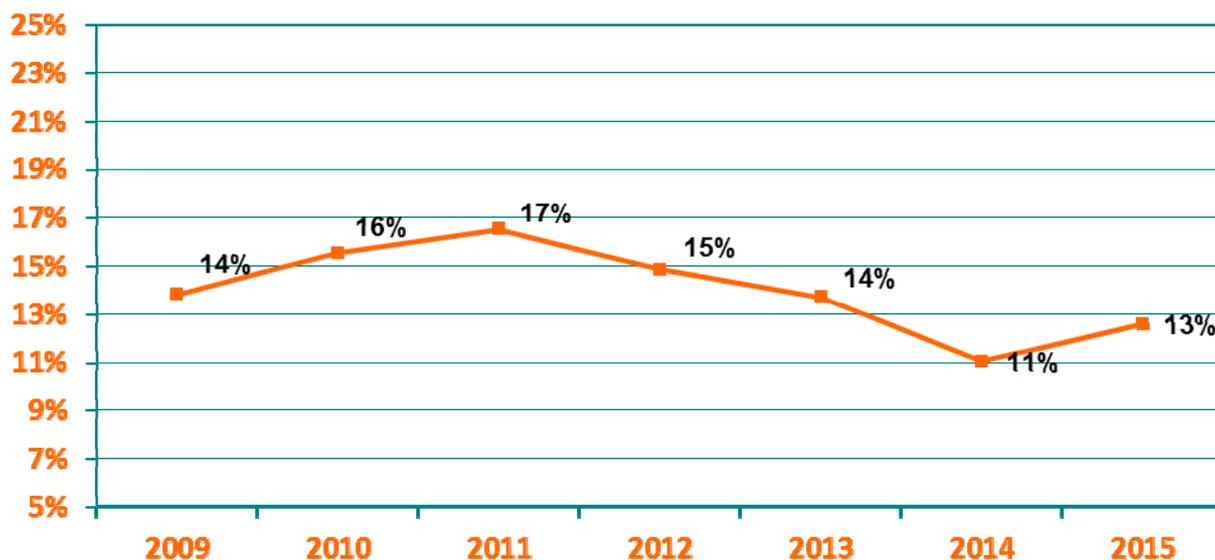
A la lecture de ce graphique, on constate que la capacité de désendettement de la Ville est, sur toute la période, concentrée dans la zone dite « verte », zone considérée comme saine par les analystes financiers ; il est communément admis, en matière d'analyse financière, que la situation de la collectivité devient dangereuse lorsque la capacité de désendettement approche les 12 ans. Elle est a contrario considérée comme saine, lorsqu'elle est contenue en deçà des 6 années, et médiane entre 6 et 10 années.

A la faveur de l'augmentation de l'épargne brute et de la diminution concomitante de son endettement, la capacité de désendettement de la Ville s'est améliorée entre 2014 et 2015, autorisant, malgré les premiers effets de la contribution au redressement des finances publiques, un amorçage plus serein du nouveau mandat.

▪ **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 investir¹ »

¹ Gestion financière des collectivités territoriales – Michel Klopfer, Christian Escallier

Taux d'épargne brute



Une augmentation plus rapide des recettes de la collectivité que de ses dépenses induit logiquement un redressement de cet indicateur, lequel atteint un niveau jugé favorable.

En conclusion, sous l'effet conjoint des efforts de gestion initiés par la collectivité et de la hausse des taux de fiscalité directe, la Ville réussit à juguler les effets de la deuxième ponction opérée par l'Etat sur ses recettes de fonctionnement, et parvient à améliorer des indicateurs financiers déjà favorables.

L'année 2015 confirme ainsi la pertinence de la stratégie définie, et signe le respect des engagements pris par la collectivité :

- Une capacité de désendettement inférieure à 10 années,
- Un niveau d'investissement soutenu,
- Un encours de dette maîtrisé.

Ces fondamentaux très sains permettent à la Ville d'envisager sereinement la poursuite de la mise en œuvre des mesures d'adaptation nécessaires à la prise en compte de la nouvelle donne des finances publiques.

4. Evolution favorable de la notation de la Ville

L'analyse précédemment conduite est confirmée par l'agence Standard and Poor's qui vient de reconduire pour l'année 2016 la notation de la Ville, à savoir « AA », avec une « perspective négative ».

La perspective négative n'est cependant plus le reflet que de la notation de la République Française, l'élément intrinsèque Ville de Lyon disparaissant.

Cette note, la plus haute qui puisse être à ce jour attribuée à une collectivité locale française confirme qu'il n'y a plus, selon l'agence de notation, de risque substantiel de détérioration de la situation financière de la Ville et que celle-ci a démontré sa capacité à

déployer son plan de marges de manœuvre et à atteindre à horizon 2018 les objectifs qui étaient les siens en la matière.

B. Compte administratif 2016 anticipé

Les anticipations, à la date de rédaction de ce document de réalisation des crédits 2016 s'établissent de la façon suivante :

- En matière de recettes

Les recettes réelles de fonctionnement devraient s'élever autour de 660 M€ au 31 décembre 2016, en recul anticipé de l'ordre de 1 % par rapport au compte administratif 2015. Cette évolution est le résultat des éléments constatés sur les grands postes de recettes, tels que les dotations de l'Etat, la fiscalité directe et les droits de mutation.

L'évolution à la baisse des dotations de l'Etat explique le repli attendu entre le CA 2015 et le pré-CA 2016 ; la dotation forfaitaire s'établit en recul de 16 % en 2016 par rapport à 2015, soit une perte nette de 13,7 M€ entre les deux exercices (72,1 M€ en 2016 contre 85,8 M€ en 2015), sous l'effet cumulé de l'écrêtement et de la contribution au redressement des finances publiques.

Le produit des contributions directes est attendu à hauteur de près de 347 M€ (rôles supplémentaires inclus), à comparer à une prévision budgétaire de 345,7 M€ et à un compte administratif 2015 de 341 M€

Cette prévision d'atterrissage intègre le CMF à 1 % voté en loi de finances pour 2016 (pour une prévision au BP 2016 à 0,5 %), ainsi que les bases définitives de taxe foncière, qui ont été notifiées à la Ville dans le courant de l'été. Celles-ci enregistrent une évolution physique de l'ordre de 2,1 % (1,9 % anticipé au BP 2016) qui intègre la suppression partielle de l'exonération de 2 ans de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les constructions neuves, reconstructions et additions de construction.

Si le détail des bases définitives de taxe d'habitation ne sera notifié qu'en novembre ou décembre prochain à la Ville, l'administration fiscale lui a néanmoins d'ores et déjà communiqué le montant des bases nettes définitives. Celui-ci est en quasi-stagnation par rapport à 2015, il enregistre une évolution de 0,1 %, qui résulte de l'intégration du coefficient de majoration forfaitaire, pour 1 % et donc d'une évolution physique négative, à hauteur de - 0,96 %

Cette évolution, totalement inédite, résulte, au moins en partie, des effets de bord induits par l'article 75 de la loi de finances pour 2016, qui vise à neutraliser la suppression de la demi-part dite des veuves, décidée en 2008, mais effective en 2014, en rétablissant, pour les personnes qui sont entrées dans l'impôt de ce fait, les exonérations dont elles bénéficiaient antérieurement.

Dans un courrier du mois de février dernier adressé à toutes les communes, la Direction Générale des Finances publiques attirait l'attention sur le caractère incertain des bases prévisionnelles 2016, du fait de la difficulté d'appréciation des effets de l'article 75. La base définitive pour 2016 s'établirait ainsi à 807,8 M€, alors que les bases prévisionnelles notifiées en février étaient anticipées à 818,9 M€

Le rythme d'encaissement des droits de mutation est en revanche soutenu depuis le début de l'année 2016. L'atterrissage est attendu à un niveau supérieur à 30 M€ (28,2 M€ au CA 2015).

- En matière de dépenses

Les dépenses sont anticipées à hauteur de 570 M€ en quasi-stagnation par rapport au compte administratif 2015 (+0,13 %). Si la masse salariale est attendue à moins de 327 M€ en progression de près de 2 % du fait de mesures nationales (hausse du point d'indice au 1^{er} juillet 2016), ou locales (application du protocole sur le remplacement des personnels des écoles absents), l'ensemble des autres postes de dépenses est en repli. Ces résultats sont la traduction des efforts engagés par la collectivité dans le cadre de son plan marges de manœuvre, tant sur le poste des charges à caractère général que des subventions versées. Ces résultats sont d'autant plus remarquables qu'ils interviennent dans un contexte d'ouverture d'équipements nouveaux, et d'augmentation contrainte de certains postes de dépenses : le FPIC a ainsi fortement progressé, passant de près de 4 M€ en 2015 à plus de 5,3 M€ en 2016.

Le niveau d'épargne brute, résultant de ces éléments, et retraité de divers éléments à caractère exceptionnel (cessions, baux emphytéotiques...) devrait s'établir dans une fourchette de 70 M€ à 75 M€. Les dépenses d'équipement devraient atteindre un niveau compris entre 95 et 100 M€; l'encours de dette devrait être compris entre 400 et 405 M€.

Ainsi, la capacité de désendettement à fin 2016 s'établirait autour de 5,5 années.

III. Stratégie financière du plan de mandat

1. Projections financières
2. 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 2015 le Conseil municipal a voté le plan d'équipements pluriannuel pour la période 2015-2020. La capacité d'engagement de ce plan 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 2016 désormais supérieure à 509 000 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.

3. 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 traduisent la connaissance la plus actualisée dont la Ville dispose à la date de rédaction de ce document, mais les développements suivants font aussi apparaître les hypothèses telles qu'elles étaient intégrées au moment de la définition du cadrage.

- Fiscalité directe locale

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

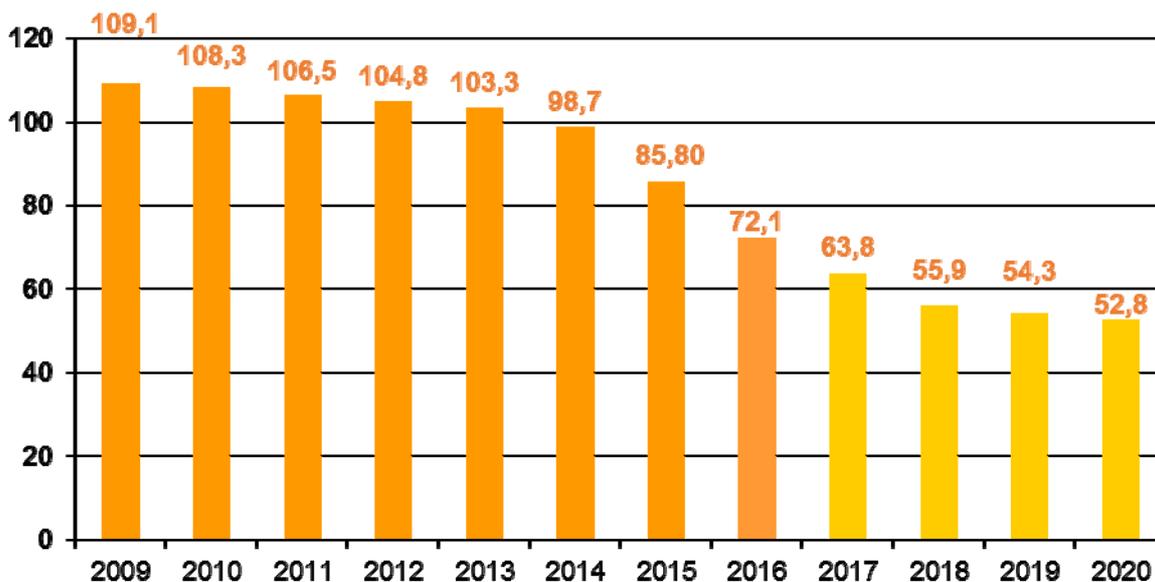
- Taxe d'habitation : 22,15 %
- Taxe foncière sur les propriétés bâties : 18,23 %
- Taxe foncière sur les propriétés non bâties : 19,97 %.

L'évolution de l'assiette est simulée sur la base d'un coefficient de majoration forfaitaire de 1,0 % en 2017 et au-delà, et sur des hypothèses de croissance physique des bases conformes aux constats antérieurs. Les hypothèses intègrent également les effets estimés de la suppression partielle de l'exonération de deux ans de taxe foncière pour les constructions nouvelles, reconstructions et additions de constructions, ainsi que de la majoration de 20 % du produit de taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

- Les dotations d'Etat

La dotation forfaitaire

Dotation forfaitaire



La dotation forfaitaire de la ville projetée pour les exercices 2017 à 2020 intègre une diminution au titre de l'écrêtement correspondant à l'ancienne baisse du complément de garantie. Les collectivités bénéficient d'un plafonnement de cet écrêtement, qui ne peut être supérieur à 3 % du montant de la dotation forfaitaire de l'exercice n-1. Ce plafond atteint aujourd'hui ses limites, un tiers des communes ayant vu leur écrêtement plafonné en 2016, ce qui a eu pour conséquence de reporter sur les communes non plafonnées l'effort non supporté. Le projet de loi de finances pour 2017 intègre donc un relèvement du plafond, porté de 3 à 4 % de la dotation forfaitaire de l'exercice antérieur.

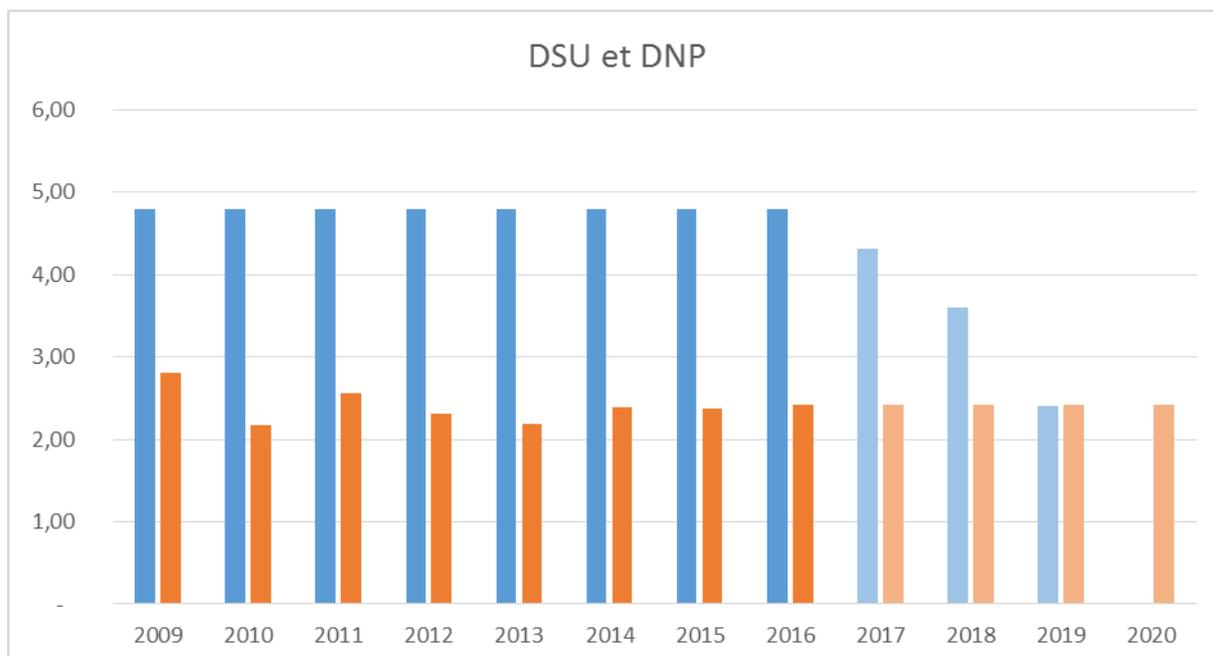
Les hypothèses retenues au titre de la prospective intègrent ce relèvement du plafond.

Pour les exercices 2017 et 2018, les estimations sont par ailleurs corrigées de l'annonce faite par François Hollande, en juin dernier et reprise dans le projet de loi de finances pour 2017, de la division par 2 de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) du bloc communal (communes et intercommunalités). Il est considéré que la 2^e moitié de la CRFP initialement due au titre de 2017, ne disparaît pas, mais est reportée à 2018.

La contribution, qui s'applique à la dotation minorée de l'écrêtement, est estimée de ce fait à 6,1 M€ en 2017 et en 2018.

Pour mémoire, la prospective, construite au printemps dernier, qui a servi de base à l'élaboration du cadrage du BP 2017 n'intégrait pas ces données, qui sont intervenues postérieurement. Elle tablait sur une entrée en vigueur en 2018 de la réforme de la DGF, une contribution intégrale en 2017 du bloc communal, et un plafonnement maintenu à hauteur de 3 % de l'écrêtement.

La dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation nationale de péréquation (DNP)



Le projet de loi de finances pour 2017 abroge l'article 150 de la loi de finances initiale pour 2016, relatif à la réforme de la DGF, reportée à une date ultérieure. Il intègre en contrepartie la réforme de la péréquation verticale (DSU et DNP) qui était l'an dernier corrélée à la réforme plus vaste de la DGF.

Contrairement aux dispositions de la loi de finances pour 2016, la DNP est préservée dans le projet de loi de finances pour 2017, seule la DSU faisant l'objet d'une réflexion.

A la date de rédaction de ce document, les dispositions du PLF pour 2017 sont relatives à trois aspects :

- Quatre critères constituent l'indice synthétique de ressources et de charges permettant de classer les communes de 10 000 habitants et plus :
 - Le potentiel financier, pondéré à hauteur de 45 %
 - Les logements sociaux, pondérés à 15 %
 - Les bénéficiaires des aides au logement, pondérés à 30 %
 - Le revenu moyen par habitant, pondéré à 10 %.

Le PLF pour 2017 modifie la pondération des critères, le potentiel financier étant ramené à 30 % et le revenu porté à 25 %.

- Les trois premiers quarts des communes bénéficient de la dotation de solidarité urbaine.

Le PLF propose de resserrer le bénéfice de cette dotation aux deux premiers tiers.

- Enfin, les progressions de la dotation sont concentrées sur les 250 premières villes, dites « DSU cibles ». Le PLF propose de supprimer cette catégorie de bénéficiaires et de lisser les futures augmentations de cette dotation sur l'ensemble des bénéficiaires.

L'impact de cette réforme sur la Ville de Lyon est très incertain, l'évolution de la pondération ayant pour conséquence de faire remonter la Ville dans le classement, mais à un

niveau tangent avec le nouveau seuil des bénéficiaires, la Ville se retrouvant à la limite des deux tiers...

Une hypothèse prudente est donc retenue dans la prospective, laquelle intègre la perte du bénéfice de la DSU lissée sur 4 années conformément aux dispositions du PLF :

- 90 % en 2017,
- 75 % en 2018,
- 50 % en 2019,
- puis zéro à compter de 2020.

Pour mémoire, la prospective, construite au printemps dernier, qui a servi de base à l'élaboration du cadrage du BP 2017 n'intégrait pas ces données, qui sont intervenues postérieurement. Elle tablait sur une réforme de la péréquation verticale concomitante à la réforme de la DGF, et donc une perte de la DSU, mais également de la DNP.

- Les droits de mutation

La moyenne constatée sur la période 2010-2015 pour la recette de droits de mutation, hors le plus haut et hors le plus bas, s'établit à près de 28 M€ Le montant anticipé pour l'exercice 2016 (supérieur à 30 M€) est en progression par rapport au CA 2015 (28,2 M€).

L'hypothèse retenue pour l'exercice 2017 est donc fixée à 28 M€ puis de nouveau rebasée à compter de 2018 à hauteur de 27 M€/ an.

Pour mémoire, la prospective, construite au printemps dernier, qui a servi de base à l'élaboration du cadrage du BP 2017 tablait sur des droits de mutation à un niveau structurel de 25 M€/ an sur la période 2017/2020.

- Le FPIC

L'estimation retenue au titre du Fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales intègre l'annonce faite de son gel en prévision de la mise en place des nouveaux schémas directeurs de coopération intercommunale (SDCI).

Le montant acquitté au titre de 2016 est donc reconduit en 2017 dans la prospective, majoré d'une marge prudentielle, liée au caractère imprévisible de l'évolution des contributions au fonds due à la mise en œuvre des SDCI.

Il est retenu l'hypothèse d'un report du fonctionnement en régime plein du dispositif à 2018.

- La masse salariale

L'objectif sur le mandat est un plafond d'évolution annuelle moyenne maximal de +2,0 %, hors impact lié aux rythmes scolaires.

- Les marges de manœuvre

Conformément à l'avancement de la mise en œuvre opérationnelle des marges de manœuvre, les projections financières intègrent un rebasage prévisionnel du budget de fonctionnement de la Ville à hauteur de :

- 7,8 M€ en 2015,
- 8,2 M€ supplémentaires en 2016 (-16 M€ en cumulé),
- 8,0 M€ supplémentaires en 2017 (-24 M€ en cumulé),
- 8,0 M€ supplémentaires en 2018 (-32 M€ en cumulé),
- 4,0 M€ supplémentaires en 2019 (-36 M€ en cumulé),
- 4,0 M€ supplémentaires en 2020 (-40 M€ en cumulé).

La marche de 2017, fixée à l'origine de la définition du plan marges de manœuvre à 15 M€ un seuil d'emblée identifié comme ambitieux, sera répartie sur les exercices 2017 et 2018, sans que cela remette en question l'objectif final de 40 M€. Cette mesure n'aura pas d'impact budgétaire du fait du lissage sur deux années, de la contribution au redressement des finances publiques.

4. Déploiement et financement de la PPI

Dans l'hypothèse actuelle, la consommation des crédits d'équipement s'effectue à hauteur de 100 M€ en 2016 puis chaque année jusqu'en 2020.

Plusieurs sources de financement participent au financement du plan d'équipement :

- Le FCTVA, qui est simulé sur 75 % des dépenses d'équipement, hors subventions, de n-2 ; cela représente une recette annuelle de l'ordre de 10 M€
- Les subventions d'équipement, calibrées sur la période à 5% des dépenses réelles d'équipement de n-1, devraient contribuer au financement des dépenses d'équipement pour un montant annuel moyen approximatif de 4 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 un niveau proche en moyenne de 60 M€/ an. Elle contribuerait par conséquent pour près de 60% 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 30 %.

Au regard des hypothèses posées dans le cadre de ces projections financières, l'épargne brute à horizon 2020 serait stabilisée à un niveau supérieur à 55 M€, et l'encours de dette de la Ville dépasserait légèrement les 500 M€

Résultante de ces éléments, la capacité de désendettement serait légèrement supérieure à 9 années, un résultat conforme à l'objectif défini.

5. Situation de la dette

Au 31 décembre 2015, l'endettement de la Ville de Lyon se montait à 413,9 M€. Cet encours doit toutefois être majoré du montant du prêt de la Caisse des Dépôts et Consignations consenti à la Ville à hauteur de 7 M€ au titre du préfinancement du FCTVA à percevoir en 2017 sur les travaux réalisés en 2015. L'encours global s'élevait ainsi en consolidé à 421 M€

Compte tenu de la réalisation budgétaire 2015, l'endettement va diminuer ; il devrait osciller entre 400 M€ et 405 M€ en fonction de la mobilisation d'un certain nombre de lignes (revolvings et enveloppes de la Caisse des Dépôts et Consignations).

En termes de taux d'intérêt, l'année 2016 a été marquée, une nouvelle fois, par une baisse des taux (courts et longs) à des niveaux historiquement bas. Or on peut légitimement s'interroger aujourd'hui sur la façon dont la Banque Centrale Européenne envisage de sortir de sa politique de « Quantitative Easing ». Tout laisse à penser qu'à compter d'avril 2017, les taux d'intérêts devraient remonter même si cette hausse, dans une perspective de long terme, devrait toutefois rester limitée.

A l'identique de ce qui s'est produit en 2016, la Ville devrait vraisemblablement recourir à l'emprunt en début d'année 2017 afin de couvrir son besoin de liquidité mais aussi d'anticiper une future hausse des taux.

Enfin, comme annoncé l'an dernier le besoin en lignes de trésorerie a été porté à 120 M€, ce calibrage ne devant plus évoluer dans le futur.

A. Dépenses d'équipement de l'exercice 2017

Voté le 9 juillet 2015, le plan de mandat de la Ville de Lyon est doté d'une capacité d'engagement de 878 M€; la consommation maximale de crédits a été fixée pour sa part à hauteur de 600 M€

L'atterrissage 2016 est anticipé, à la date de rédaction de ce document pour un montant compris entre 95 et 100 M€

Les crédits prévus au budget primitif 2017 devraient s'élever à 111 M€, ils seront notamment animés par des consommations sur les opérations phares suivantes :

Secteur	Opération	Crédits 2017
Scolaire	Groupe Scolaire Joannès Masset Création de l'école modulaire - Parc Montel	4 000 000
Aménagement urbain et Habitat	Production du logement social 2015-2020	3 800 000
Solidarités et jeunesse	Rénovation des résidences de personnes âgées SAHLMAS et CCAS (subventions)	3 675 717
Scolaire	Cité Scolaire Internationale Bâtiments modulaires et construction nouvelle (4 classes)	3 000 000
Scolaire	Création d'un groupe scolaire ZAC des Girondins	2 315 000
Sports	Gymnase Viviani Rénovation extension et accueil pôle France	2 000 000
Espaces publics	Parc Tête d'Or - Schéma directeur Lumière Rénovation et mise en sécurité	2 000 000

Espaces publics	Parc paysager RVI Feuillat Etudes et travaux d'aménagement	1 500 000
Culture et Patrimoine	Bibliothèque Quadrilatère 6ème arrdt Etudes, acquisition volume et aménagement	1 300 000
Sports	Stade Marc Vivien Foé Extension, construction nouveaux vestiaires	1 300 000
Culture et Patrimoine	Halle Tony Garnier Conservation du patrimoine	1 200 000
Aménagement urbain et Habitat	Barre Doyen Chapas Subvention SACVL	1 200 000
Enfance	PUP Berliet Acquisition en VEFA d'un volume et construction d'un EAJE	1 100 000
Scolaire	Groupe Scolaire Simone Signoret Extension (2 rue des Alouettes)	1 000 000
Espaces publics	Fontaine Bartholdi Etudes et restauration	1 000 000

B. Cadrage budgétaire 2017

i. 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 2016, et seront ajustées à la baisse en fonction du niveau de réalisation constaté.

Les postes concernés par des évolutions contraintes 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), eau et assainissement, énergie et électricité, carburants, chauffage, entretien, maintenance et réparation, locations immobilières, assurances, impôts et taxes.

- Crédits de personnel

Les efforts engagés au cours des exercices antérieurs ont porté leurs fruits : en 2016 le solde net de postes (créations – suppressions) sera négatif (-26), en dépit des créations de postes intervenues, induites par des ouvertures d'équipements.

Ces efforts se poursuivront en 2017, les créations à venir nécessaires aux ouvertures d'équipement devront être compensées par des suppressions de postes en nombre supérieur. Le solde net (créations – suppressions de postes) devra être de près de – 20 postes. Les créations de postes seront strictement réservées aux besoins validés pour la mise en service des nouvelles infrastructures.

- Participations et subventions de fonctionnement aux organismes publics

L'ensemble des subventions versées à des organismes publics seront gelées au niveau du BP 2016. La subvention versée au CCAS sera rebasée du fait des actions marges de manœuvre mises en œuvre par l'établissement.

- Participations et subventions de fonctionnement aux personnes de droit privé

Seules les subventions versées aux crèches associatives pourront être revalorisées, dans la limite de 1%. Pour le reste, ce poste sera gelé au niveau du BP 2016, hormis les subventions nouvelles induites par l'ouverture de nouveaux équipements municipaux, hormis également les subventions exceptionnelles arbitrées au BP 2016, qui ne seront pas reconduites.

• Contingents et participations obligatoires

Le budget primitif 2017 sera gelé par rapport au BP 2016, minoré des impacts résultant des décisions marges de manœuvre et des évolutions arrêtées pour le CRR, et majoré des évolutions d'effectifs pour les participations aux écoles privées.

ii. Focus marges de manœuvre

A la date de rédaction de ce document, les marges de manœuvre prévues au budget primitif 2017 sont estimées à 7,9 M€ Elles portent de façon équilibrée sur les dépenses et les recettes de la section de fonctionnement.

Elles se cumuleront avec les marges réalisées sur l'exercice 2015 et en cours de réalisation sur l'exercice 2016, portant l'effort global sur les trois années à près de 24 M€

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

En dépenses :

- La modification de l'organisation liée au départ de l'OL et à l'arrivée du LOU au stade de Gerland doit générer une économie de l'ordre de 0,3 M€

- Le gel ou la baisse des subventions et contributions à divers partenaires, notamment culturels, s'élève à 0,9 M€

- Les économies à réaliser sur la masse salariale liées aux suppressions de postes dans le cadre du plan marges de manœuvre sont estimées à 1,8 M€

En recettes :

- La suppression partielle de l'exonération de deux ans de taxe foncière devrait contribuer pour environ 0,5 M€ au plan marges de manœuvre,
- La révision de la politique de stationnement devrait générer un surplus de recettes de l'ordre de 2,8 M€

iii. BP 2017 : un équilibre budgétaire préservé

A la date de rédaction de ce document, l'application des éléments du cadrage arrêté en mai dernier aux propositions budgétaires 2017 de l'ensemble des directions et établissements de la Ville, associée à l'intégration des marges de manœuvre actées et programmées sur l'exercice, et aux impacts du projet de loi de finances, conduit à une progression prévisionnelle des dépenses réelles de fonctionnement retraitées au BP 2017 de 1,3 %. Sans déploiement des mesures définies au plan marges de manœuvre, cette progression se serait élevée à 2 %.

Les recettes réelles de la section de fonctionnement sont pour leur part, et en l'état actuel d'avancement du budget primitif, en évolution de +1,3 %. L'impact des marges de manœuvre est également sensible, les recettes de fonctionnement auraient été sur une progression limitée à +0,6 % hors effet marges, par rapport au budget primitif 2016.

L'effort consenti à travers les marges de manœuvre permettra ainsi d'éviter un effet ciseau au BP 2017, imputable notamment aux évolutions à enregistrer sur les dotations de l'Etat ; il permettra surtout à la ville d'absorber le choc de cette 4^e vague de prélèvements à intervenir sur ses recettes dans le cadre de sa contribution au redressement des finances publiques.

Compte tenu des dépenses et recettes de la section de fonctionnement, l'épargne brute prévisionnelle est préservée de BP 2016 à BP 2017 à hauteur de 56 M€

IV. Présentation de la structure et de l'évolution des dépenses de personnel et des effectifs

Dans un contexte de plus en plus contraint, marqué notamment par le désengagement de l'Etat sur le financement des collectivités, la Ville de Lyon se développe et attire de nouveaux habitants. Elle accompagne cette croissance en ouvrant de nouveaux équipements (écoles, établissements sportifs, crèches, bibliothèques...). L'exécutif municipal souhaite, en effet, offrir un service public de qualité aux Lyonnais. Pour y parvenir, tout en maintenant une structure financière solide et pérenne, il est nécessaire de rechercher des économies et des recettes complémentaires : les élus et l'administration ont travaillé de concert à la recherche de marges de manœuvre.

Dans cette perspective, une attention particulière doit être portée à la politique RH : s'il est indispensable de maîtriser la masse salariale, il est aussi nécessaire de veiller au développement d'une culture commune de gestion RH et à la modernisation et l'efficacité de notre organisation au service des agents et des usagers. C'est bien cet ensemble qui est porté par les orientations stratégiques pour les ressources humaines.

A. Préserver les capacités d'action du service public par la maîtrise des effectifs et de la masse salariale :

Le cadrage budgétaire défini courant 2015 a fixé le taux de progression des dépenses de personnel à un maximum de 2 % en moyenne annuelle sur le mandat (hors rythmes scolaires).

- Les effectifs :

Fin 2015, la ville comptait 8 527 agents (7313 agents permanents et 1 214 agents non permanents correspondant respectivement à 7045,3 et 633,1 équivalents temps pleins – ETP). Ces données sont issues du bilan social 2015 présenté en Comité Technique le 5 juillet 2016 et correspondent aux effectifs du budget principal et des budgets annexes.

Les effectifs permanents se répartissent entre 3 catégories :

- Catégorie A : 14,7 %
- Catégorie B : 16 %
- Catégorie C : 69,3 %

83,7 % des agents permanents sont des fonctionnaires et 16,3 % des contractuels. Les effectifs permanents relèvent principalement des filières technique (43,7%), administrative (21,2 %) et sanitaire et sociale (16,7 %). On dénombre 63,2 % de femmes pour 36,8 % d'hommes.

La pyramide des âges indique que la population permanente des agents de la Ville de Lyon peut être répartie en trois tranches :

- moins de 40 ans : 31,5 % de l'effectif
- de 40 à 50 ans : 32 % de l'effectif
- 50 ans et plus : 36,5 %. Cette tranche est en augmentation depuis 2013.

On constate une légère hausse du nombre d'agents de moins de 30 ans (+0,17 point), alors que leur proportion était en baisse depuis 2012. Cependant, le vieillissement des agents se poursuit : si l'âge moyen était de 43 ans et 5 mois en 2009, il est aujourd'hui de 45 ans et 3 mois (+2 mois par rapport à 2014). On constate néanmoins un ralentissement de la progression : + 5 mois en 2014 et + 2 mois en 2015, liée sans doute au fait que la collectivité a recruté plus de jeunes.

13,5 % des agents sont à temps partiel majoritairement sur la quotité de 80 % (66,7 % des agents à temps partiel). 22,8% des femmes titulaires sont à temps partiel contre 2,5 % des hommes.

Le nombre de départs en retraite, après une diminution en 2014, se stabilise en 2015 avec 154 départs. L'âge moyen de départ à la retraite est en constante augmentation en correspondance avec la tendance nationale. Il s'établit à 62 ans et 1 mois en 2015, soit 3 mois de plus qu'en 2014. Le nombre de départs par limite d'âge est en progression de 50% par rapport à 2014.

- La masse salariale :

Le coût moyen annuel chargé d'un agent permanent à temps plein était en 2015 de 42 934 € en progression de 0,8 % par rapport à 2014. Il se répartit entre 63 % de traitement brut, 25 % de charges et 12 % de primes (PFA-CRM-RIF) et régime indemnitaire de grade,

respectivement pour 4 % et 8 %. Ce coût devrait connaître une évolution en 2016 et 2017, sous l'effet des deux hausses de point d'indice et des reclassements indiciaires sur l'ensemble des catégories prévus dans le cadre des accords PPCR (protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations).

Les dépenses de personnel en 2015 se sont élevées à 320,7 M€ pour le budget principal : 163,8 M€ au titre du traitement indiciaire, 25,4 M€ pour le régime indemnitaire et 2,05 M€ pour la Nouvelle Bonification Indiciaire (NBI).

Le nombre d'heures supplémentaires est en diminution (-8,2 %) par rapport à 2014 et a représenté un coût de 2,1 M€

On dénombrait, fin 2015, 167 agents logés : 161 pour nécessité absolue de service et 6 pour utilité de service. La collectivité disposait de 8 véhicules de fonction et de 317 véhicules de service (essentiellement pour les métiers techniques).

Les directions ont fourni, au cours de ces dernières années, d'importants efforts pour contenir la progression de la masse salariale.

Entre 2014 et 2015, le taux d'évolution des dépenses de personnel, hors rythmes scolaires, a été de 1,3 %.

Pour l'année 2016, bien que les ouvertures d'équipement nécessitent des créations de postes, le PGAEC 2016 autorise un solde net de postes (créations-suppressions) négatif (-26 postes).

L'évolution prévisionnelle des dépenses de personnel entre 2015 et 2016 devrait être inférieure à 2 % : les principaux facteurs de progression sont le 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-, les mesures nationales (augmentation de la valeur du point, 1^{ère} année de mise en application des accords Parcours Professionnels, Carrières et Rémunération (PPCR), la hausse de la participation de la ville au financement des contrats santé des agents. Cette progression est aussi liée au fait que les dépenses de l'aide au trajet domicile-travail sont imputées depuis juin 2016 sur le chapitre des dépenses de personnel et non plus sur celui des charges à caractère général.

Dans un contexte où de nouvelles charges de personnel pèseront mécaniquement sur la collectivité (montée en charge des accords PPCR et hausse du point d'indice) et où la ville continuera à ouvrir de nouveaux équipements en lien avec la croissance démographique et le dynamisme de la ville, il importe que les efforts soient poursuivis dans les exercices à venir.

Aussi, pour 2017, les créations à venir nécessaires aux ouvertures d'équipement (groupes scolaires, bibliothèques, établissements sportifs) seront compensées par des suppressions de postes en nombre supérieur. Le solde net (créations – suppressions) s'élèvera à – 20 postes. Les créations de postes seront réservées aux besoins validés pour la mise en service de nouvelles infrastructures ou l'extension de périmètres d'activité. Les suppressions résulteront des efforts de productivité des Directions, de leurs réflexions sur leurs modalités de fonctionnement et de la déclinaison des marges de manœuvre.

L'évolution inscrite au BP 2017 devrait se situer autour de 2,9 % de BP à BP, sous l'effet du poids très important des mesures nationales en 2017 (accords PPCR – revalorisation indiciaire de l'ensemble des catégories et transfert points primes pour les catégories A et C- et

hausse du point d'indice – effet report de la hausse de +0,6 % de 2016 et hausse de +0,6 % au 1^{er} février 2017-, augmentation des charges -CNRACL, Ircantec...-). Ces différentes mesures nationales se traduiront mécaniquement par une augmentation de la masse salariale de 2,7 % en 2017.

La poursuite des efforts attendus dans la durée impose des réformes structurelles portant sur les organisations, les modes de gestion, appuyée en cela par une fonction RH efficiente et partagée et les orientations stratégiques pour les RH de la collectivité.

B. Les orientations stratégiques pour les ressources humaines :

Afin d'accompagner les nécessaires changements de notre administration, l'organisation de la fonction RH de la collectivité s'est structurée d'une façon déconcentrée, autour de principes comme la coopération, la transversalité, la subsidiarité et la proximité. Le modèle pyramidal, cloisonné séparant le central et le local dans des logiques parfois antagonistes, a laissé la place à une organisation RH en réseaux, fluide et collaborative donnant de la valeur à l'information, à l'agilité dans l'allocation des ressources et à une culture managériale plus ample que les savoir-faire techniques, par ailleurs, toujours indispensables.

Il convient, à présent, de poursuivre l'action RH autour de quatre axes stratégiques :

- **Accompagner fortement les agents dans les nouvelles formes d'organisation du travail et les changements d'organisation :**

Anticiper plutôt que subir les changements est indispensable pour bien piloter le développement des ressources humaines et la maîtrise de la masse salariale. Le renforcement de la culture de gestion dans le domaine RH, les études prospectives et l'évaluation des politiques RH, le renforcement des outils de pilotage et leurs usages partagés sont appelés à aider plus directement les managers.

La collectivité devra rechercher et intégrer plus encore les apports utiles des technologies numériques dans nos modes de gestion et plus globalement d'organisation du travail. Elle devra aussi anticiper et intégrer les compétences technologiques et informatiques à développer ou à maintenir pour faciliter la maîtrise des moyens intégrés dans les services RH apportés aux agents et aux managers de la collectivité. Enfin, il lui faudra utiliser l'expérimentation comme moyen d'évolution et de transformation de l'organisation en tenant compte de l'expérience des personnels de terrain et en raccourcissant les délais de mise en œuvre.

La collectivité se donne pour objectif majeur de fournir spécifiquement un accompagnement renforcé à chaque agent concerné par un changement de l'organisation. Au-delà des dispositifs d'accompagnement existants, celui-ci pourra prendre plusieurs formes (formation, immersion, préparation aux concours, bilan de compétences, repositionnement...), dans l'objectif qu'aucun agent ne soit laissé « au bord du chemin ». Ce dispositif d'accompagnement sera une des conditions à la mise en œuvre de toute réorganisation.

- **Impulser un plan « mieux-être au travail » :**

Dans le même ordre, la collectivité veillera à poursuivre la promotion du travail comme un opérateur de santé et d'intégration sociale : améliorer les conditions relationnelles,

matérielles, ergonomiques, sanitaires notamment avec le réseau des préventeurs, développer l'observatoire de l'absentéisme pour une meilleure compréhension de ce phénomène et pouvoir agir sur ses causes, prévenir par des dispositifs transversaux l'usure professionnelle, l'inaptitude et la précarité, autant d'actions qui viseront à l'amélioration de la qualité de vie au travail et des conditions de travail des agents.

Le plan « mieux-être au travail » devra produire des effets favorables par rapport à l'absentéisme. Ce plan répond à une orientation stratégique de la collectivité. Sa méthodologie en témoigne, puisqu'elle intègre étroitement le management, la Direction générale et les partenaires sociaux. Il sera décliné, dans une première phase, dans les Directions de l'éducation et de l'enfance où les enjeux de bien-être au travail, de prévention des accidents et de réduction de l'absentéisme sont particulièrement importants.

- **Construire des politiques d'emplois efficaces :**

La Ville de Lyon se donne pour objectif de poursuivre le déploiement de la culture et de l'outil GPEC pour anticiper et satisfaire les besoins en compétences de la collectivité et articuler la politique de promotion avec ces besoins. Renforcer les parcours professionnels, favoriser la mobilité des agents tout en confortant les managers dans leur rôle d'accompagnement contribuera à maintenir des collectifs de travail opérationnels et permettra à chacun de rebondir soit dans le cadre d'une mobilité souhaitée, soit après des difficultés de tout ordre.

- **Garantir l'égalité des chances professionnelles et l'équité de traitement dans un contexte conforté de dialogue social dynamique et de proximité :**

L'égalité des chances pour chacun est à la fois une valeur et un principe d'action pour la collectivité. Les politiques d'emploi portées par la collectivité ont pris en compte ces dimensions de façon très concrète. Citons le Label Diversité de l'Afnor, le plan d'actions Egalité femmes/hommes, le plan RITHME pour l'insertion des travailleurs porteurs de handicap. Le taux d'emploi de ces agents est en hausse grâce à un plan d'actions particulièrement actif. Tout en poursuivant ces actions, l'accent sera mis sur la politique de rémunération en veillant, autant que faire se peut, à réduire les écarts entre filières, et à rééquilibrer le rapport femmes/hommes dans les secteurs les plus et les moins féminisés (respectivement filière médico-sociale et filière technique) par exemple.

Un dialogue social de qualité est une tradition établie au sein de la collectivité au travers des instances représentatives du personnel, comme d'autres instances (Comité de dialogue social, Cellule santé et égalité au travail...). Il se traduit au quotidien par le traitement de dossiers de réorganisation ou l'accompagnement de situations individuelles ou collectives. L'enjeu, au-delà d'un dialogue social « en central » est de développer un dialogue de proximité, en particulier dans les grandes Directions ou au niveau des Délégations, en correspondance avec l'esprit du partage de la fonction RH.

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

DELIBERE

Le Conseil municipal prend acte de la communication du rapport et du débat sur les orientations budgétaires pour 2017.

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

Richard BRUMM