

REPUBLIQUE FRANÇAISE  
DEPARTEMENT DU RHONE



EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS  
DU CONSEIL MUNICIPAL

(Direction des Assemblées)

2018/4229

Vote du rapport d'orientations budgétaires pour 2019

Direction Générale des Services

Direction des Finances

**Rapporteur** : M. BRUMM Richard

<b>SEANCE DU 19 NOVEMBRE 2018</b>
-----------------------------------

COMPTE RENDU AFFICHE LE : 21 NOVEMBRE 2018

DATE DE CONVOCATION DU CONSEIL MUNICIPAL : 12 NOVEMBRE 2018

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

RECU AU CONTRÔLE DE LEGALITE LE : 26 NOVEMBRE 2018

DELIBERATION AFFICHEE LE : 29 NOVEMBRE 2018

---

**PRESIDENT** : M. COLLOMB Gérard

**SECRETAIRE ELU** : Mme HAJRI Mina

**PRESENTS** : M. COLLOMB, M. KEPENEKIAN, Mme DOGNIN-SAUZE, M. BRUMM, Mme AIT MATEN, M. SECHERESSE, Mme GAY, M. CORAZZOL, Mme BOUZERDA, M. GRABER, Mme CONDEMINÉ, M. GIORDANO, Mme REYNAUD, M. CLAISSE, Mme RIVOIRE, M. DURAND, Mme RABATEL, M. LE FAOU, Mme BESSON, M. CUCHERAT, Mme FRIH, M. LEVY, M. DAVID, Mme NACHURY, Mme LEVY, Mme CROIZIER, M. BLACHE, Mme BALAS, M. LAFOND, Mme ROUX de BEZIEUX, Mme BLEY, M. PHILIP, Mme CHEVALLIER, M. MALESKI, M. KISMOUNE, Mme BRUGNERA, Mme PICOT, M. BRAILLARD, Mme BERRA, M. BERAT, M. COULON, Mme FONDEUR, Mme BURILLON, M. PELAEZ, Mme HOBERT, Mme FAURIE-GAUTHIER, M. RUDIGOZ, Mme MANOUKIAN, M. JULIEN-LAFERRIERE, Mme HAJRI, Mme SANGOUARD, M. TETE, M. KIMELFELD, Mme PALOMINO, M. GEOURJON, Mme TAZDAIT, M. GUILLAND, 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** : Mme SERVIEN, Mme ROLLAND-VANNINI (pouvoir à M. MALESKI), M. TOURAINÉ (pouvoir à M. LEVY), M. HAVARD, Mme de LAVERNEE (pouvoir à Mme NACHURY)

**ABSENTS NON EXCUSES** :



2018/4229 - VOTE DU RAPPORT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES  
POUR 2019 (DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES -  
DIRECTION DES FINANCES)

Le Conseil Municipal,

Vu le rapport en date du 7 novembre 2018 par lequel M. le Maire expose ce qui suit :

Le Conseil municipal est associé, depuis la loi Administration territoriale de la République du 6 février 1992, à la préparation budgétaire, par l'organisation d'un débat d'orientation budgétaire qui se déroule dans les deux mois qui précèdent le vote du budget primitif.

Le législateur a souhaité renforcer et enrichir ce débat, par les dispositions de l'article 107 de la Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Loi Notre) du 7 août 2015, précisées par le décret n°2016-841 du 24 juin 2016.

Ces textes prévoient que le débat s'appuie désormais sur un rapport sur les orientations budgétaires (ROB), qui présente les hypothèses retenues pour construire le projet de budget, les engagements pluriannuels, notamment en matière de programmation d'investissements, les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement et en investissement, ainsi que des informations relatives à la structure et à la gestion de l'encours de dette.

Le ROB s'enrichit enfin d'informations relatives à la structure des effectifs, aux dépenses de personnel et à la durée effective du travail dans la commune.

Le présent rapport a été élaboré afin de servir de base aux échanges du Conseil municipal.

Il détaille les principaux éléments de contexte économique dans lequel s'inscrit le projet de budget 2019, ainsi que les dispositions du projet de loi de finances pour 2019 (I), puis une synthèse de la situation de la Ville (II) ; conformément aux dispositions de la loi NOTré, il est enrichi de développements consacrés au enjeux liés au pilotage des ressources humaines et de la dette (III). Il présente enfin les principaux éléments de stratégie financière (IV).

## **I. Eléments de contexte**

### **1. Conjoncture économique**

L'année 2018 consacre l'amélioration des différents indicateurs économiques au niveau mondial. Dans leurs prévisions respectives, l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique) et le FMI (Fonds monétaire international) anticipent une croissance mondiale à 3,9% en 2018 et 2019. Malgré le bon positionnement des indicateurs dans le monde, les situations vont diverger en fonction de la dynamique des différentes zones économiques.

Aux Etats-Unis, la croissance devrait s'affermir pour atteindre 2,9% en 2018 et 2,7% en 2019. L'inflation étant proche de l'objectif de 2%, la Réserve Fédérale s'est donc lancée dans la réduction de son bilan mais également la hausse de ses taux directeurs. La politique monétaire est normalisée et vise désormais à lutter contre l'inflation et soutenir la croissance et l'emploi.

En zone Euro, l'expansion économique se situerait aux alentours de 2% en 2018 et 2019. Contrairement aux Etats-Unis, l'inflation (hors énergie) reste faible et éloignée de l'objectif de 2% de la Banque Centrale Européenne. Cette dernière mettrait néanmoins un terme progressif à sa politique monétaire accommodante en arrêtant dans un premier temps ses achats d'actifs, ce qui, dans un contexte de reprise de la croissance, induira une hausse des taux à long terme sur le marché obligataire.

Des risques à court et moyen termes pèsent toutefois sur cette embellie générale. Le niveau d'endettement en dollar américain de certains pays émergents pourrait, en premier lieu, s'avérer problématique au regard de l'appréciation à venir du dollar. Les tensions commerciales et les mesures protectionnistes qui sont mises en place aux Etats-Unis pourraient par ailleurs provoquer un ralentissement de la croissance mondiale. La solidité de la zone Euro constitue enfin la troisième zone de risque identifiée.

Dans ce contexte, les différentes organisations économiques enjoignent les Etats à réaliser des réformes structurelles permettant de soutenir et améliorer la croissance dans le but de maîtriser le risque inflationniste.

### **2. Dispositions du projet de loi de finances pour 2019**

*A titre liminaire, il est important de souligner que les développements décrits ci-après présentent le projet de loi de finances initiale (PLF) pour 2019 à la date de rédaction de ce document. Ces derniers connaîtront des évolutions consécutives à leur examen par le Parlement, et ce jusqu'à l'adoption définitive de la loi en fin d'année.*

#### **▪ Un projet de loi de Finances pour 2019 qui s'inscrit dans la continuité de l'action menée par le nouveau Gouvernement**

Le projet de loi de finances pour 2019 confirme la trajectoire financière définie dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 (LPFP), à savoir la diminution à l'horizon 2022 de :

3. 5 points de la part de la dette publique dans le produit intérieur brut,

4. 3 points de la dépense publique,
5. 2 points du déficit public,
6. Et 1 point du taux de prélèvements obligatoires.

Il s'inscrit par ailleurs dans la continuité de l'action menée par le nouveau Gouvernement dans le champ des finances publiques locales :

#### ***La signature des contrats de maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités locales***

Pour respecter cette trajectoire nationale, l'effort demandé aux collectivités locales a été estimé à 13Mds d'euros d'ici 2020. Pour les 322 collectivités pesant le plus sur la dépense publique locale, cet objectif s'est traduit, à la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2018, par la négociation avec l'Etat d'un contrat de maîtrise des dépenses de fonctionnement sur 3 ans, autour d'un objectif moyen établi à +1,2%/an.

#### ***Un engagement réaffirmé pour une refonte de la fiscalité locale***

Un autre engagement important du Gouvernement est le dégrèvement graduel de la taxe d'habitation pour 80% des ménages français (-30% en 2018 ; -65% en 2019 et -100% en 2020), acté en loi de finances pour 2018.

Un avis rendu par le Conseil Constitutionnel le 28 décembre 2017 souligne cependant que ce dispositif doit être une étape dans la perspective d'une réforme plus globale de la fiscalité locale ; ce qui a été acté par le Président, Emmanuel Macron, qui s'est engagé à conduire cette refonte.

Ainsi, la mission confiée fin 2017 à MM. Dominique BUR et Alain RICHARD par le premier Ministre a-t-elle été conduite à travailler sur différents scénarios de refonte de la fiscalité locale, afin de pourvoir à la suppression complète de la taxe d'habitation.

Le rapport de mission, remis au Gouvernement le 9 mai dernier, propose 2 scénarios possibles pour la compensation de la perte de TH, basés, pour le premier, sur le transfert au bloc communal de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties et, pour le second, par le seul transfert d'une part d'impôt national.

Lors de la réunion de l'instance de dialogue de la 3<sup>ème</sup> Conférence Nationale des Territoires qui s'est tenue le 4 juillet dernier, le Gouvernement a proposé que les communes soient compensées par la redescende de la taxe foncière sur les propriétés bâties affectée des départements, privilégiant ainsi le scénario 1 de la mission BUR-RICHARD.

Le projet de loi de finances pour 2019, tel qu'il est présenté à ce jour, ne propose cependant pas de dispositions sur ce sujet, Olivier Dussopt, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Action et des comptes publics ayant indiqué en septembre que cette réforme ferait l'objet d'un texte spécifique au printemps prochain.

#### **▪ Un PLF 2019 construit sur des hypothèses macroéconomiques jugées plausibles**

Le Gouvernement appuie son projet de loi de finances sur des prévisions macroéconomiques un peu moins favorables que l'an dernier, il s'inscrit notamment dans un environnement de ralentissement progressif du commerce mondial. Les prévisions de croissance restent néanmoins conformes à celles retenues dans le cadre de la LPFP, soit + 1,7% en 2018 et 2019 (contre +2,3% en 2017).

Le maintien de ces prévisions repose sur un rebond de l'activité à partir du 3<sup>ème</sup> trimestre 2018 après une faible croissance constatée sur le premier semestre. Il table notamment sur une reprise de la consommation, favorisée par les gains de pouvoir d'achat des ménages (2<sup>nde</sup> étape de substitution de la CSG, baisse de la taxe d'habitation...)

L'inflation, qui s'était déjà redressée à 1% en 2017, atteindrait quant à elle 1,8% en 2018 (1,6% hors tabac). Elle est sensiblement plus élevée que prévu il y a un an dans le PLF 2018 (1,1%), la différence portant essentiellement sur la hausse des prix de l'énergie qui n'avait pas été anticipée. En 2019, l'inflation baisserait à 1,4%, avec notamment une moindre contribution de ces mêmes prix de l'énergie.

Pour la troisième année consécutive, le déficit public s'établirait en deçà des 3% de la richesse nationale, pour atteindre 2,6 % en 2018 et 2,8% en 2019 (ou 1,9% en retraitant l'effet ponctuel de la transformation du crédit d'impôt CICE en allègements généraux). Le respect de ce ratio a permis à la France de sortir de la procédure de déficit excessif engagée par l'Europe depuis 2009.

Dans son avis émis le 19 septembre 2017, le Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP) considère que le scénario macroéconomique établi par le Gouvernement est crédible pour 2018 et plausible pour 2019, malgré un contexte marqué par des incertitudes particulièrement élevées. Il estime que la prévision d'évolution des dépenses publiques, qui implique des efforts de maîtrise de la part de l'ensemble des administrations publiques, est atteignable. Le Haut Conseil constate que l'ensemble de ces éléments ne font pas apparaître d'écarts importants par rapport à la LPFP 2018-2022. Il émet néanmoins des réserves sur l'ajustement structurel du solde public, qui resterait en deçà des seuils imposés par l'Europe (0,1% pour 2018 et 0,3% pour 2019, contre 0,5% minimum imposé par l'UE).

## ▪ **PLF 2019 : principales dispositions relatives aux collectivités locales**

### ✓ Stabilité de l'enveloppe globale de la Dotation Globale de Fonctionnement

Annoncée comme la contrepartie de la maîtrise des dépenses publiques locales, l'enveloppe globale de DGF est stabilisée pour la 2<sup>ème</sup> année consécutive, pour se répartir comme suit :

- 18,3 Mds d'euros pour les communes et EPCI,
- 8,6 Mds d'euros pour les départements.

Cette stabilisation concerne l'enveloppe et n'empêche pas les évolutions des montants individuels de dotations, liées à l'évolution annuelle des critères propres à chaque collectivité.

Les dotations de péréquation augmenteraient à hauteur de 180M€ soit +90M€ pour la DSU et +90M€ pour la DSR. Cette hausse avait été fixée à 200M€ l'an dernier. Alors que traditionnellement, l'alimentation de la croissance de ces dotations de péréquation est assurée, à parts égales, par un prélèvement sur les variables d'ajustement, et par un écrêtement interne sur la DGF, le Gouvernement propose, pour la 2<sup>ème</sup> année, de faire peser la hausse de cette péréquation en totalité sur la DGF. Cette mesure permet d'alléger la ponction opérée sur les variables d'ajustement (déjà fortement impactées) mais il alourdit les écrêtements appliqués à la dotation forfaitaire des communes et sur la dotation de compensation des EPCI.

### ✓ Evolution des concours de l'Etat et des variables d'ajustement

Le PLF 2019 prévoit de nouvelles mesures venant impacter le montant des concours de l'Etat à hauteur de 264M€ Ces mesures sont :

- La progression des exonérations de fiscalité locale pour 120M€ (exonération de CFE pour les entreprises réalisant moins de 5000€ de chiffre d'affaires annuel),
- La majoration de la Dotation Générale d'Equipement des départements à hauteur de 84M€
- La dotation exceptionnelle de 50M€ accordée à la collectivité territoriale de St Martin suite à l'ouragan Irma,
- Une majoration de la DGD « bibliothèques » pour 8M€ afin de financer l'extension des horaires d'ouverture,
- Et une hausse de 2M€ de la dotation « calamités publiques ».

L'Etat ayant décidé de ne pas faire peser la compensation d'exonération de CFE de 120M€ sur les variables d'ajustement, ce sont donc 144M€ qui devront être pris sur ces dernières, répartis de la manière suivante :

- 64M€ de baisse pour le bloc communal (dont 54M€ pour les communes),
- 40M€ de baisse pour les départements,
- Et 40M€ de baisse pour les régions.

Pour le bloc communal, les dotations qui serviront de variables sont le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle et la DCRTP. Les compensations d'exonération (taxe foncière), déjà fortement réduites, ont vu leur niveau d'ajustement figé sur celui de 2017 dans la Loi de finances 2018 ; désormais, ces dernières ne subissent plus de minoration supplémentaire.

Dans le PLF 2019, le FDPTP serait réduit en moyenne de 15%, et la DCRTP communale de 1,3%.

### ✓ Réforme de la dotation d'intercommunalité

L'article 79 du PLF 2019 propose un projet de réforme de la dotation d'intercommunalité reposant sur les propositions du Comité des Finances Locales. Il s'agit, pour le Gouvernement, de simplifier le calcul de cette dotation, de rendre ses évolutions plus prévisibles et de mieux tenir compte des charges, en introduisant notamment un critère de revenu par habitant pour sa répartition.

### ✓ Automatisation de la gestion du FCTVA

Le Gouvernement réaffirme que le principe d'automatisation du FCTVA, acté en loi de finances pour 2018, est une simplification forte du dispositif actuel. L'article 80 du PLF 2019 propose néanmoins de reporter sa mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2020, en raison notamment de l'adaptation nécessaire des applications informatiques de l'Etat. Ce texte comporte également quelques modifications législatives rendues nécessaires par la réforme.

Par ailleurs, la dotation globale du FCTVA prévue pour 2019 s'élève à 5,65Mds € soit une hausse de 37 M€. Elle reste en dehors de l'enveloppe normée.

✓ Fiscalité des locaux industriels

Pour sécuriser la détermination des valeurs locatives selon la méthode comptable, le PLF 2019 légalise la définition des établissements industriels au sens foncier, dégagée jusqu'à présent de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Cette disposition exclut par ailleurs, à compter de 2020, certains bâtiments ou terrains affectés à des structures de petite taille (valeur de l'actif inférieure à 300 000€). Elle prévoit enfin, lors de tout changement de méthode d'évaluation, un lissage sur 3 ans de la variation de valeur locative lorsque celle-ci est supérieure à 30%.

✓ Les dotations de soutien à l'investissement

Les dotations de soutien à l'investissement resteraient stables à 2,1Mds € et seraient répartis à hauteur de 1,8 Md pour le bloc communal et 300 millions pour les départements (hors FCTVA).

La Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux (DETR) s'élèverait à 1 Md d'euros, la Dotation au Soutien à l'Investissement Local (DSIL) à 570 M€ et la Dotation Politique de la Ville (DPV) à 150M€

✓ Autres mesures d'accompagnement pour les collectivités locales

D'autres mesures affectant les collectivités locales sont également proposées dans ce projet de loi de finances pour 2019. Citons, parmi les plus importantes :

- La sécurisation du prélèvement de la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (prise en compte des dépenses d'investissement dans le calcul du coût du service) et la mise à la charge des collectivités locales des dégrèvements issus d'une décision de justice rendant illégale l'application du taux de TEOM ;
- La suppression de 17 « petites » taxes à faible rendement, dans les secteurs du transport, de l'agriculture, de l'industrie culturelle, des jeux, du tourisme, de l'artisanat et des télécommunications. Ces taxes, qui ne sont pas perçues par des collectivités locales, représentent aujourd'hui 200M€ de recettes fiscales. Leur perte serait compensée par le budget général de l'Etat ;
- La transition énergétique, avec la mise en œuvre d'un processus d'accompagnement à la fermeture des centrales de production d'électricité d'origine nucléaire et thermique (compensation des pertes de bases fiscales CET et IFR pour les collectivités locales) ;
- L'exonération totale de cotisations assurance vieillesse et complémentaire (part salariale) sur les heures supplémentaires et complémentaires à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2019 ;
- Les mesures d'accompagnement du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, avec l'octroi en janvier 2019 d'une avance de 60% correspondant aux montants de certains crédits d'impôt accordés au titre de l'année 2017.



## II. Situation financière de la Ville de Lyon

### 1. Rappel synthétique sur l'évolution de la santé financière antérieure

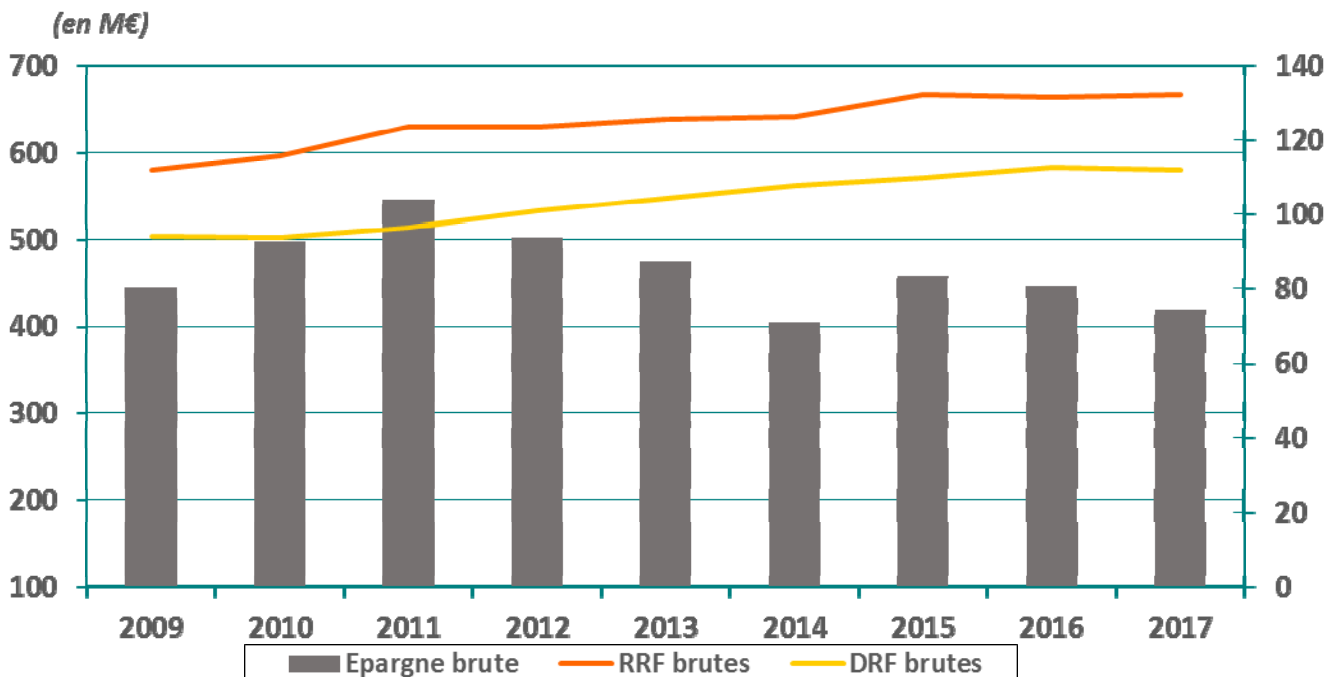
Un retour sur les principaux éléments des précédents comptes administratifs et en particulier sur ceux du compte administratif 2017 est proposé aux fins d'analyser la situation financière de la Ville telle qu'elle se présentait au terme de ce dernier exercice, et de mettre en perspective les 1<sup>ères</sup> tendances observées sur les résultats prévisionnels du compte administratif 2018.

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 2017, et sont rappelés pour les plus importants d'entre eux, dans les développements ci-dessous.

#### a. Epargne brute

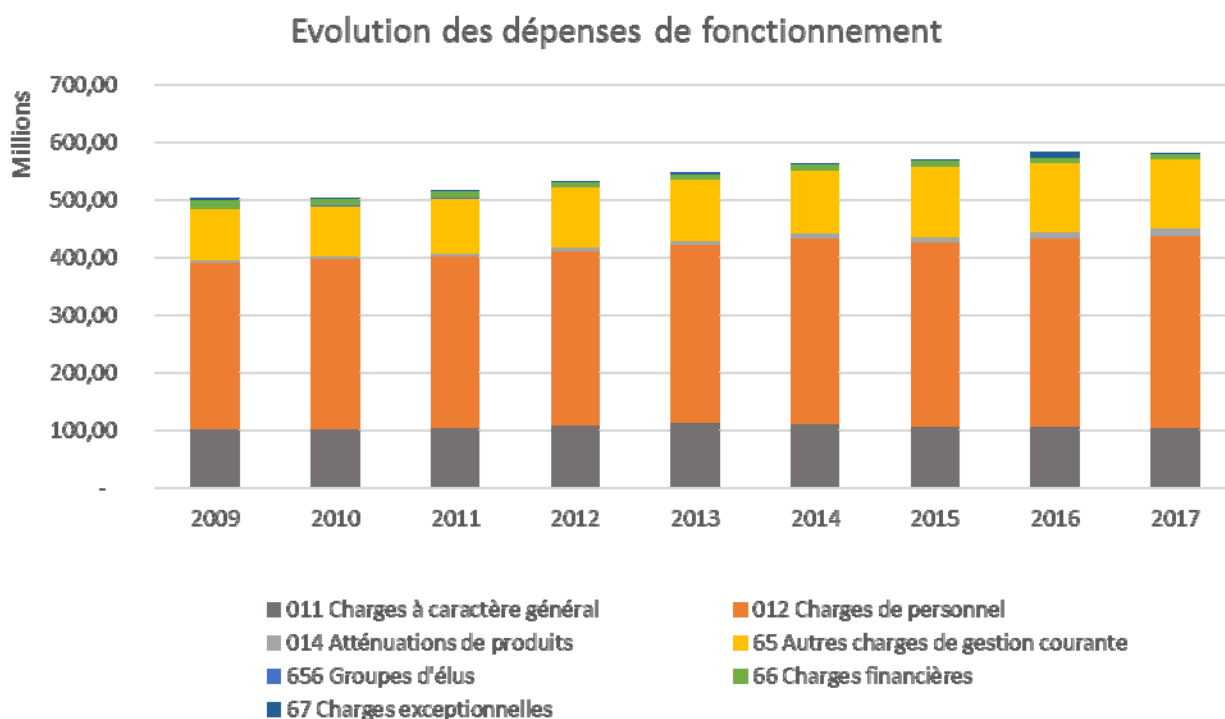
L'épargne brute retraitée de l'exercice 2017 s'est élevée à 74,3 M€ contre 80,7 M€ au compte administratif 2016. Cette évolution résulte d'une progression des dépenses qui peut être qualifiée de maîtrisée dans un contexte pourtant caractérisé par de fortes contraintes exogènes, et d'une progression des recettes, qui bien qu'inférieure à celle des dépenses est néanmoins remarquable, car impactée par la réfaction opérée au titre de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) qui a encore lourdement pesé cette année.

L'épargne brute demeure ainsi sur un niveau élevé, couvrant pour une large part les dépenses d'équipement de l'exercice.



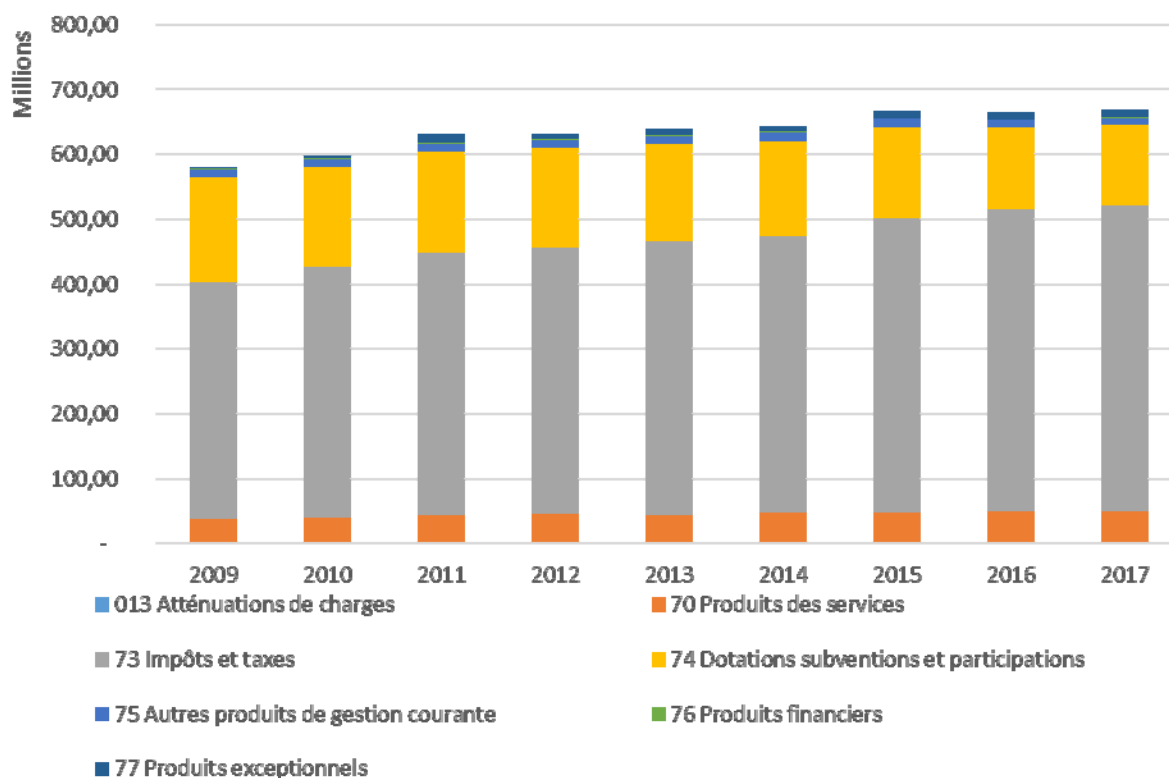
Les dépenses réelles de fonctionnement non retraitées ont enregistré une diminution de 0,6% entre 2016 et 2017. Retraitée et neutralisée du versement, en 2016, d'une indemnité exceptionnelle de résiliation anticipée d'un bail emphytéotique pour 11,3M€, l'évolution entre les deux exercices s'établit à +1,8%.

Résultant de fortes contraintes exogènes sur la masse salariale et de la progression du FPIC, cette évolution est néanmoins nettement inférieure à l'évolution moyenne annuelle constatée sur la période 2009-2016, qui s'élève à 2,2%. C'est le signe d'une maîtrise avérée de l'évolution des dépenses de la Ville, dans un contexte de forte dynamique démographique.



Cette évolution maîtrisée résulte de la mise en œuvre, pour la 3<sup>ème</sup> année consécutive, du plan marges de manœuvre qui a généré en dépenses des économies à hauteur de 4,3 M€

## Evolution des recettes de fonctionnement



Les recettes réelles de fonctionnement ont enregistré en parallèle une évolution brute de + 0,6%, et une évolution retraitée de + 0,5%, entre 2016 et 2017, en net repli par rapport à l'évolution annuelle moyenne des recettes retraitées, de + 2,1% sur la période 2009-2016.

Cette évolution résulte pour l'essentiel de la baisse des dotations constatée en 2017.

La dotation forfaitaire subit ainsi une ponction globale de 7,4M€, ce qui représente une diminution de 10,3%, sous le triple impact :

- De l'évolution de la population, qui a fait progresser la dotation forfaitaire de 0,8M€
- De l'écrêtement péréqué, qui est venu minorer la recette de 2,2M€
- Et de la 3<sup>ème</sup> et dernière tranche de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP), qui s'est élevée à 6M€

En parallèle, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS) a également enregistré une diminution de près de 0,5M€ entre 2016 (4,8M€) et 2017 (4,3M€). Désormais inéligible au dispositif, suite à la réforme de la DSU intervenue en loi de finances pour 2017, la Ville de Lyon bénéficie d'une sortie en sifflet, qui explique cette baisse de 10%.

Enfin, la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCS-TP) en tant que variable d'ajustement de l'enveloppe normée a connu entre 2016 (0,6M€) et 2017 (0,2M€) une réfaction de 69%, ce qui représente une perte de 0,4M€

Ainsi, pour ce qui concerne les seules dotations, la Ville de Lyon a connu en 2017 une diminution de recettes de 8,3M€

⇒ Bilan de la participation de la Ville à l'effort de redressement des finances publiques

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 du complément de garantie, alors plafonnée à 6%, destinée à assurer le gel en valeur des concours financiers de l'Etat.

Cette diminution s'est accentuée 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 (CRFP), contribution portée à 3,67Mds€ en 2015 et 2016, puis divisée par 2 pour le bloc communal en 2017.

Consécutivement à la baisse des dotations, l'Etat a renforcé les mesures de péréquation, afin de soulager les collectivités les plus fragiles. Il a, à ce titre, mis en place le FPIC, à compter de 2012, puis enclenché la réforme de la DSU, décidée en loi de finances pour 2017.

La Ville supporte également depuis de nombreuses années l'écrêtement de la dotation forfaitaire, mais également les ponctions annuelles sur ses variables d'ajustement (DUCS-TP et compensations d'exonérations de taxes foncières).

Le tableau suivant dresse, au terme de l'application de la CRFP, un bilan de l'effort supporté par la Ville au cours de ces années, au titre du redressement des finances publiques, et qui excède le seul poids de la CRFP.

## BILAN DE LA PARTICIPATION DE LA VILLE AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

	2013	2014	Effort 2014	2015	Effort 2015	2016	Effort 2016	2017	Effort 2017
<b>Contribution directe au redressement des finances publiques</b>									
<b>Dotation forfaitaire</b>	<b>103 270 558</b>	<b>98 618 425</b>		<b>85 800 227</b>		<b>72 078 377</b>		<b>64 636 893</b>	
part population					711 542		594 348		779 614
dont écrêtement					- 2 074 128		- 2 574 007		- 2 187 365
dont CRFP					- 11 455 612		- 11 742 191		- 6 033 733
<b>variation dotation forfaitaire (a)</b>			<b>- 4 652 133</b>		<b>- 12 818 198</b>		<b>- 13 721 850</b>		<b>- 7 441 484</b>
<b>Contribution au renforcement de la péréquation induit par la baisse des dotations</b>									
<b>DSUCS</b>	4 795 250	4 795 250		4 795 250		4 795 250		4 315 725	
<b>variation DSUCS (b)</b>			-		-		-		<b>- 479 525</b>
<b>Variables d'ajustement</b>									
<b>DUCS TP (c)</b>	<b>1 279 686</b>	<b>1 007 247</b>	- 272 439	<b>665 460</b>	- 341 787	<b>564 360</b>	- 101 100	<b>175 645</b>	- 388 715
<b>comp. exo TF perçues (e)</b>	<b>1 196 399</b>	<b>1 081 327</b>		<b>844 543</b>		<b>1 069 520</b>		<b>659 920</b>	
comp. exo TF avant refaction (d)	2 215 982	2 512 800		2 937 442		3 874 601		4 561 412	
effort comp exo TF (f=e-d)	- 1 019 583		- 1 431 473		- 2 092 899		- 2 805 081		- 3 901 492
<b>Variation variables d'ajustement (g=c+f)</b>			<b>- 1 703 912</b>		<b>- 2 434 686</b>		<b>- 2 906 181</b>		<b>- 4 290 207</b>
<b>FPIC (h)</b>	<b>1 699 525</b>		<b>2 927 158</b>		<b>3 970 800</b>		<b>5 309 305</b>		<b>6 595 961</b>
<b>Effort annuel total (a+b+g-h)</b>			<b>- 9 283 203</b>		<b>- 19 223 684</b>		<b>- 21 937 336</b>		<b>- 18 807 177</b>

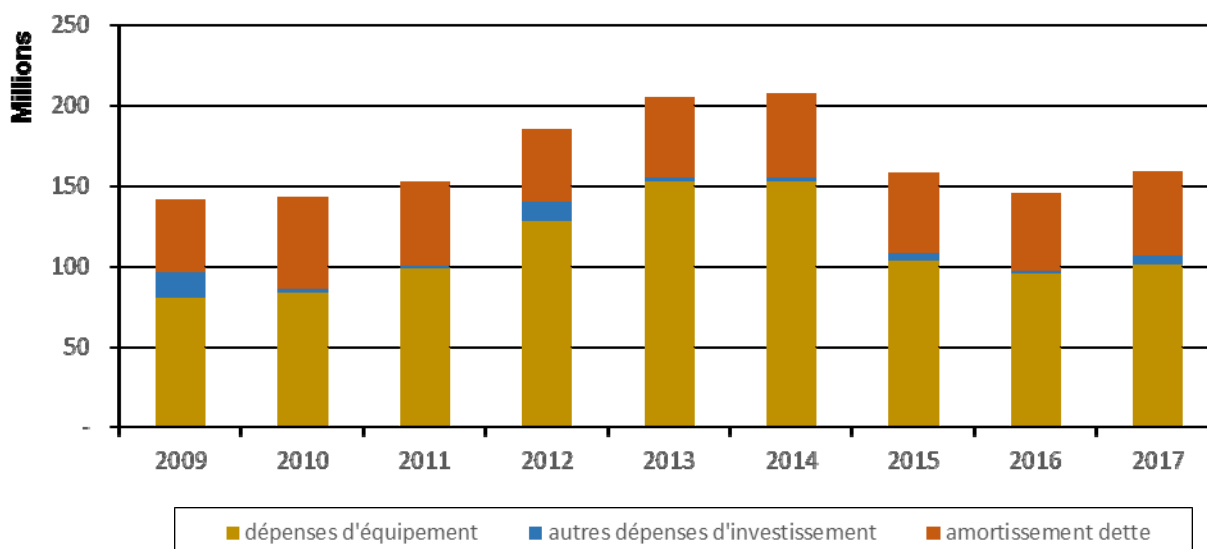
En parallèle, les bases de taxe d’habitation ont également connu en 2017 une évolution physique très modérée, de 0,5%, en lien avec la prolongation d’un an, décidée en loi de finances pour 2018, de l’exonération temporaire accordée à certains contribuables ayant perdu le bénéfice de leur demi-part fiscale, suite à des modifications intervenues en 2009 et 2014 dans la définition du revenu fiscal de référence.

**Sans mise en œuvre du plan marges de manœuvre, qui a permis de dégager des recettes complémentaires à hauteur de 2,8M€, l’évolution des recettes de fonctionnement retraitées se serait établie à 0,1%, contre 0,5%.**

### b. Réalisation de l’investissement

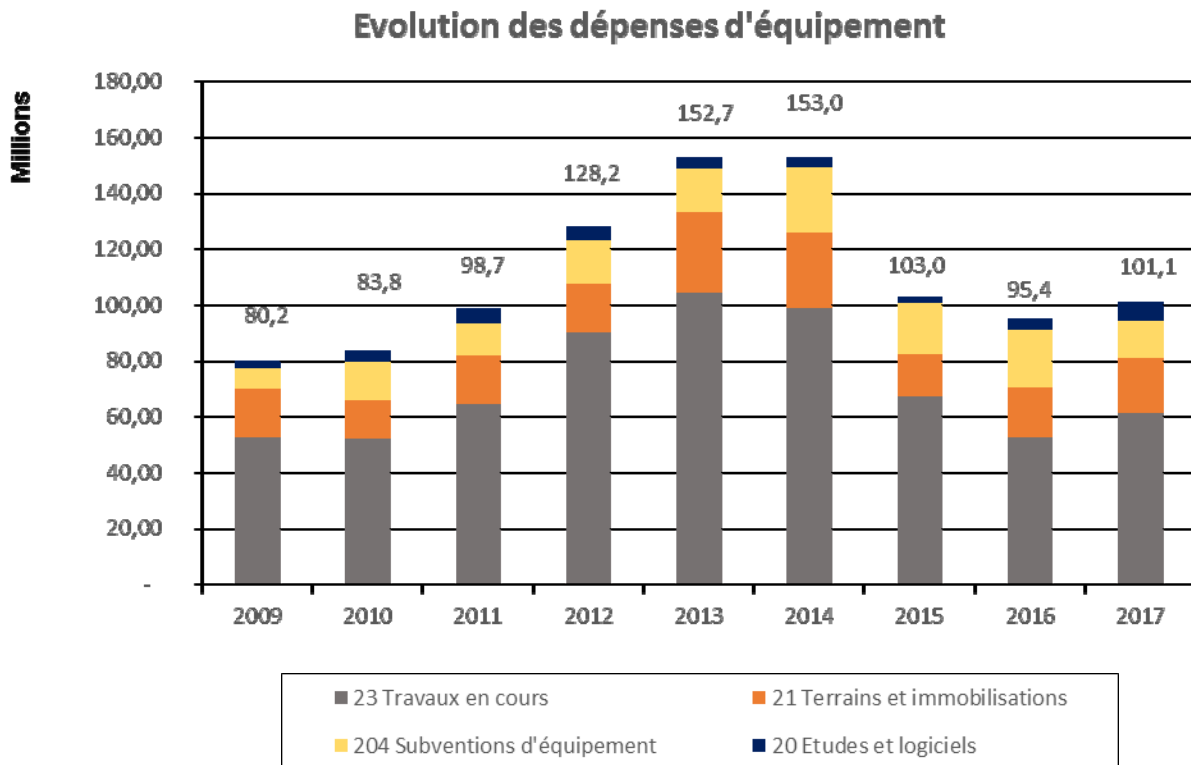
Les dépenses d’investissement se composent des dépenses d’équipement ayant trait à des opérations qui modifient la consistance, ou la valeur du patrimoine communal, comme l’acquisition de terrains, de bâtiments, ou de matériels durables, mais également les subventions d’équipement versées à des tiers ; 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



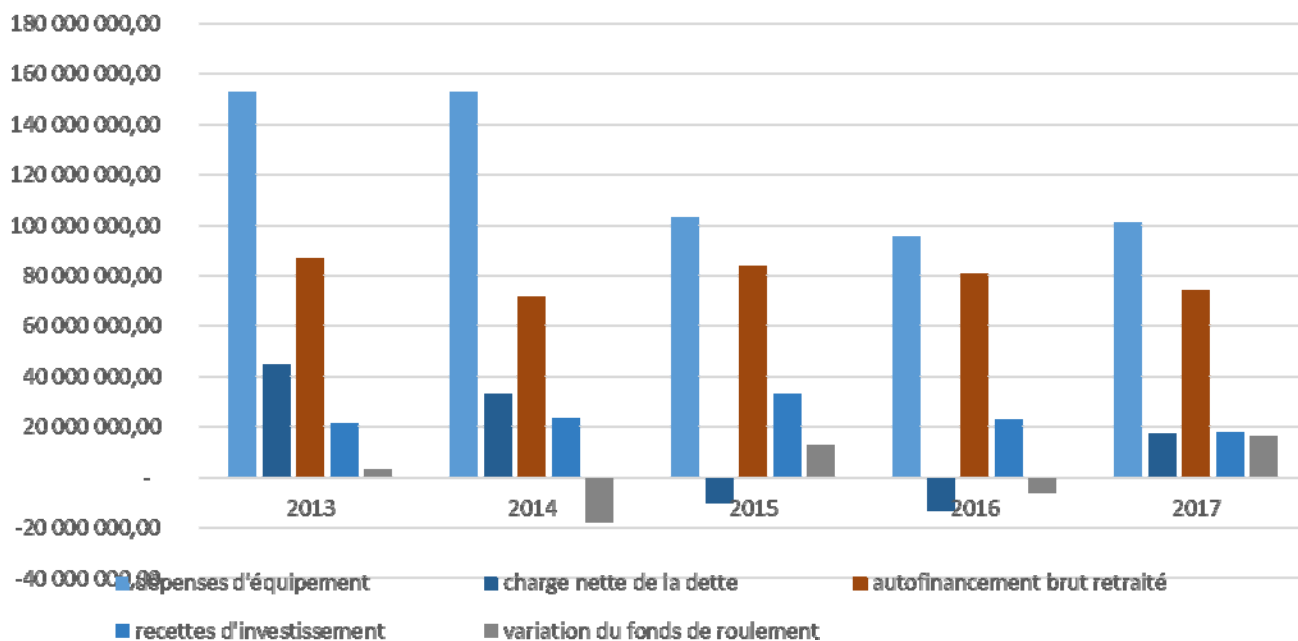
L’amortissement de la dette sur la période 2009-2016 est homogène et s’élève en moyenne à 50M€par an. En 2017, la dette de la Ville s’est amortie à un rythme supérieur, soit 52,7M€ à majorer de surcroît du remboursement pour moitié, soit 3,5M€, de l’avance de FCTVA consentie par la Caisse des Dépôts et Consignations en 2015 (apparaissant dans le graphique ci-dessus parmi les « autres dépenses d’investissement », mais assimilée, en analyse financière à un prêt à taux zéro). Ainsi, l’amortissement de dette de la Ville est porté au global en 2017 à 56,2M€

C'est cette évolution qui explique pour l'essentiel la progression des dépenses d'investissement constatée entre 2016 et 2017, les dépenses d'équipement ayant été en revanche relativement stables entre les deux exercices.



Après une réalisation de 103M€ en 2015 et de 95M€ en 2016, les dépenses d'équipement s'établissent ainsi à 101 M€ en 2017, ce qui porte la moyenne annuelle, sur ces 3 premiers exercices, à 99,8M€, un niveau en ligne avec l'objectif annoncé en début de mandat de 100M€ par an.

### c. Structure de financement des investissements



Le graphique ci-dessus présente l'évolution de la structure de financement de la section d'investissement, ce qui permet de comprendre l'évolution parallèle de l'encours de dette de la Ville.

Les exercices 2013 et 2014 ont été marqués par des niveaux très élevés de dépenses d'équipement, soit 153 M€ sur chacune des deux années. Ces dépenses ont été financées à plus de 60% par l'épargne brute complétée de recettes propres d'investissement ; le solde du besoin de financement a été comblé par l'emprunt. Sur ces deux exercices, l'encours de dette de la Ville a ainsi progressé à concurrence de plus de 75 M€ en cumulé ; il était tombé à 346 M€ fin 2012 et il est revenu à 423 M€ fin 2014, soit un niveau proche de ce que l'on peut considérer désormais comme son niveau pivot pour la Ville, c'est à dire 430 M€

Les exercices 2015, 2016 et 2017 ont été marqués de leur côté par des dépenses d'équipement ramenées sur le niveau annuel moyen cible défini pour le nouveau mandat, soit 100 M€. Ces dépenses ont été intégralement autofinancées les deux premières années au moyen d'une épargne brute conséquente, supérieure à 80 M€, complétée de diverses recettes propres d'investissement pour des montants oscillants entre 20 et 30 M€. En 2017, sous l'effet combiné de la progression des dépenses d'équipement, d'une légère érosion simultanée de l'autofinancement et des ressources propres, l'encours de dette enregistre une progression et s'établit à 422,5 M€, contre 409 M€ au 31 décembre 2016.

Résultante d'un autofinancement très significatif, préservé du fait des mesures de bonne gestion de la Ville, et d'un encours de dette également maîtrisé, la capacité de désendettement à fin 2017 s'établit à 5,7 années, un niveau parfaitement satisfaisant, en particulier au terme de la période 2012-2017 qui aura simultanément supporté :



- L’effondrement de la dotation forfaitaire (105 M€ en 2012, 65 M€ en 2017),
- La montée en puissance du FPIC (0,7 M€ en 2012, 6,6 M€ en 2017),
- La mise en place des rythmes scolaires et les coûts induits par ces derniers.

## 2. Compte administratif 2018 anticipé

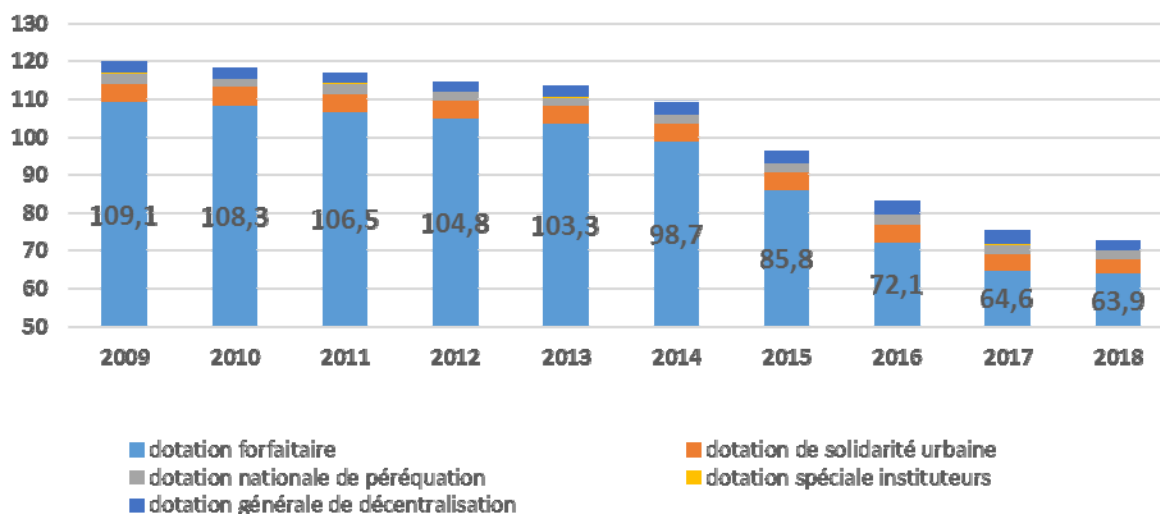
Les anticipations, à la date de rédaction de ce document, de réalisation des crédits 2018 s’établissent de la façon suivante :

### a. Section de fonctionnement

⇒ Les recettes de fonctionnement devraient s’élever à minima aux alentours de 680 M€ au 31 décembre 2018 en hausse de 2% par rapport au compte administratif 2017. Cette évolution est le résultat des éléments constatés sur les grands postes de recettes détaillés ci-dessous.

- Après plusieurs années de forte baisse, les dotations de l’Etat se stabilisent et n’enregistrent qu’une légère diminution

### Evolution des dotations d'Etat (en M€)



En 2018, avec la mise en œuvre du dispositif de contractualisation visant à maîtriser les dépenses publiques, la CRFP a été supprimée. La dotation forfaitaire 2018, établie à 63,95 M€, a ainsi subi une baisse modérée de -0,7 M€ (-1,07%), résultant notamment de l’écèlement appliqué pour financer la péréquation.

Depuis 2017, la Ville n’est plus éligible à la dotation de solidarité urbaine, mais elle bénéficie d’un dispositif de sortie en sifflet sur 3 ans. En 2018, la ville s’est vu attribuer une DSU de 3,6 M€ calculée sur la base de 75% de la dotation de 2016 (contre 90% l’an dernier). La perte complémentaire de recettes est de 0,7 M€

- Le produit des contributions directes est attendu à hauteur de 359 M€ à 360 M€ (rôles supplémentaires inclus), à comparer à une prévision budgétaire de 357,8 M€ et à un compte administratif 2017 de 352M€

Cette prévision d’atterrissage intègre un CMF de 1,2%, ainsi que les bases définitives de taxe foncière, notifiées à la Ville de Lyon dans le courant de l’été. Ces dernières enregistrent une évolution physique de l’ordre de 0,8%, conformes aux prévisions budgétaires.

Les éléments définitifs relatifs à la taxe d’habitation, quant à eux, ne sont pas encore connus à ce jour. L’état fiscal 1259 transmis par la DGFIP en mars dernier constate une faible évolution physique des bases de TH (+0,5%), a priori sous-évaluée du fait de la non prise en compte du retour en imposition des contribuables ayant bénéficié du prolongement en 2017 de l’exonération dite « de la ½ part des veufs-ves ». Pour établir les perspectives d’atterrissage de TH à fin 2018, la Ville a estimé prudemment une réintégration pour moitié de ces exonérés dans les bases, permettant ainsi de générer un produit supplémentaire de 1,3M€

Enfin, l’allègement de taxe d’habitation pour 80% des foyers fiscaux, qui a pris effet en 2018 avec un premier abattement de 30%, ne devrait pas avoir d’incidence sur le produit global de la ville de Lyon. L’Etat prendra en effet à sa charge l’intégralité de cette réduction de cotisation, accordée sous la forme d’un dégrèvement d’impôt.

- Le rythme d’encaissement des droits de mutation à titre onéreux reste soutenu comme en 2016 et 2017, où il avait déjà atteint des niveaux inégalés. L’atterrissage est attendu à un niveau proche de 37M€ supérieur d’au moins 2 M€ à celui de 2016 (35,1M€).
- Enfin, le produit des droits de stationnement devrait sans difficulté atteindre et même dépasser la prévision budgétaire 2018 (20,1 M€).. La nette progression observée par rapport au compte administratif 2017 (16,7 M€) est liée à la réforme du stationnement et à la mise en œuvre du forfait post-stationnement, elle traduit une forte amélioration du taux de respect dans le règlement du stationnement de surface.

⇒ L’année 2018 est la première année d’application de la contrainte d’évolution des dépenses réelles de fonctionnement issue du contrat conclu entre la Ville et l’Etat. Or, le budget primitif 2018 a été construit avant l’adoption de la LPFP, et donc a fortiori avant que la Ville ait connaissance du taux d’évolution qui lui serait imposé. Ainsi les crédits inscrits au budget primitif 2018 en dépenses (579,6M€) sont supérieurs au niveau désormais autorisé (573,2M€) d’environ 6,5M€

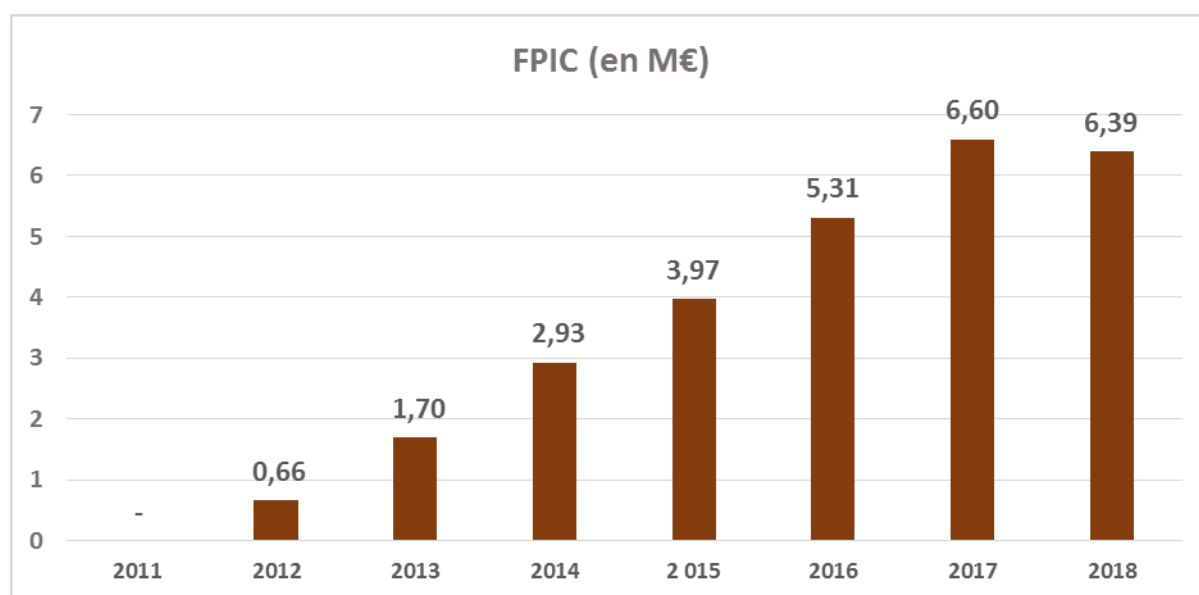
La consommation des dépenses réelles de fonctionnement au compte administratif 2018 fait dans ce contexte l’objet d’une attention particulière.

Afin de sécuriser le respect de l’objectif, des travaux ont été engagés dès le contrat conclu pour identifier dans les directions les crédits qui pourraient faire l’objet d’une reprise. Les crédits habituellement non réalisés, en raison principalement d’écarts liés aux fréquentations réelles, aux évolutions de prix ou de consommations réelles par rapport aux hypothèses arrêtées au budget, ont été ciblés en priorité. Un pilotage mensuel resserré a été de surcroît diligenté afin de suivre au plus près les consommations et de réabonder les budgets en cas de besoin, tout en conservant pour objectif le respect du plafond.

Les dépenses réelles de fonctionnement ne devraient ainsi pas dépasser 585 M€ et leur progression de CA 2017 à CA 2018 rester en deçà de 1%. Pour le seul périmètre des dépenses

concernées par la contractualisation (Dépenses réelles de fonctionnement, minorées du chapitre 013, atténuations de charges et du chapitre 014, atténuations de produits) l’atterrissage des dépenses de fonctionnement sera par répercussion sur un niveau inférieur au seuil fixé par le contrat soit 573 M€

- Le premier poste des dépenses de fonctionnement est la masse salariale. Celle-ci est attendue autour de 334 M€ soit une quasi stabilité entre 2017 et 2018 et un retrait de plus de 5 M€ par rapport au Budget Primitif 2018. Les subventions versées seront quant à elles réalisées au-delà des prévisions budgétaires, elles intégreront les effets de la mise en place des nouveaux temps de l’enfant.
- Le FPIC intègre le gel de l’enveloppe globale à 1Md d’euro et enregistre une diminution de 0,21M€ par rapport à 2017.



Entré en application depuis 2012, le dispositif du FPIC devait initialement monter en puissance sur une période de 5 ans pour atteindre, en régime plein, un niveau équivalent à 2% des recettes fiscales des communes et de leurs des groupements à fiscalité propre, soit un montant estimé à 1,2 Md€ Or la loi de finances pour 2018 fige désormais cette enveloppe nationale à 1 Md€ à compter de 2018.

Contrairement à 2017, le paysage intercommunal n’a pas subi de profondes restructurations en 2018, ce qui a permis de contenir les équilibres des enveloppes du FPIC de chaque strate.

La contribution globale de la Métropole Lyonnaise et des communes a enregistré une légère diminution (- 2%), qui résulte notamment d’un moindre enrichissement de l’ensemble intercommunal par rapport aux autres contributeurs du fonds.

Par ailleurs, la légère progression du coefficient d’intégration fiscale (CIF) de la Métropole en 2018 conduit mécaniquement à une baisse de la contribution réclamée aux communes.

Le montant du FPIC de la ville de Lyon s’élève donc à 6,39M€ en 2018 (contre 6,60 en 2017).

Le niveau d’épargne brute résultant de ces évolutions et retraité de divers éléments à caractère exceptionnel (cessions, baux emphytéotiques,...) devrait s’établir a minima à 85 M€ L’augmentation constatée par rapport au CA 2017 (74 M€) est la résultante du dynamisme des recettes et de la maîtrise des dépenses générée par la contractualisation.

## b. Les objectifs financiers du mandat seront remplis

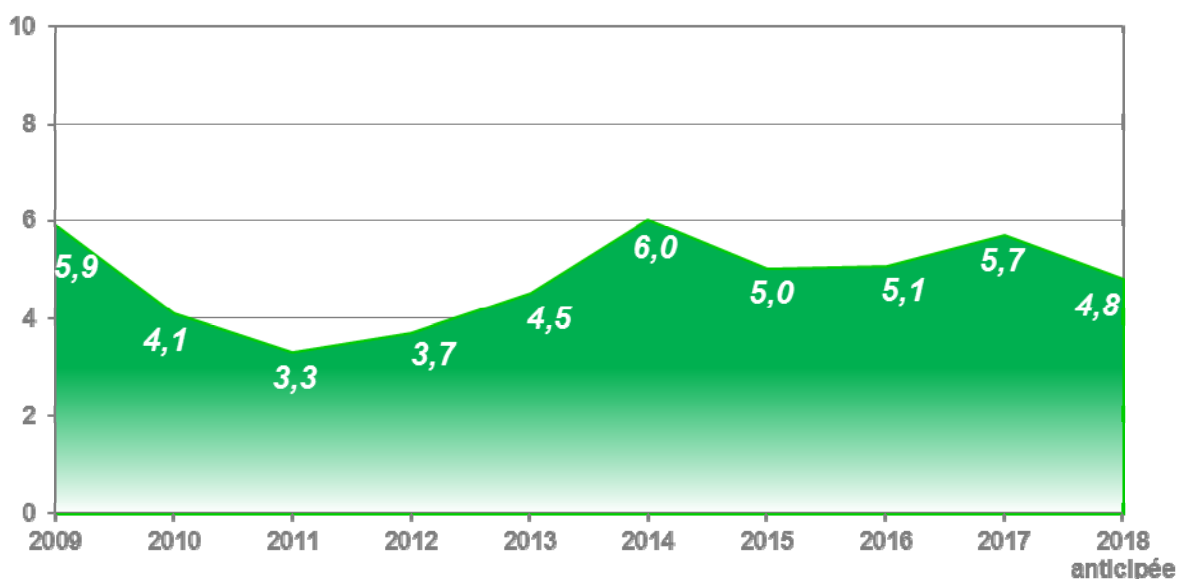
Les dépenses d'équipement devraient se situer sur l'exercice dans une fourchette de 80 à 90 M€ un niveau en deçà des précédents exercices mais qui devrait précéder un important rebond sur les années 2019 et 2020, pour atteindre in fine un plafond de réalisation réévaluée sur le mandat à 650 M€

Une fois le service de la dette assuré, les dépenses d'équipement devraient être intégralement couvertes par l'autofinancement complété des ressources propres. L'endettement devrait ainsi être en repli en 2018, il devrait s'établir à hauteur d'environ 410 M€

La situation financière de la Ville à la clôture de l'exercice 2018 devrait largement respecter les objectifs et le cap fixés en 2014, ainsi que le respect des engagements pris dans le contrat signé avec l'Etat. Cette bonne santé financière se traduira dans les ratios financiers présentés ci-après.

- ✓ **La capacité de désendettement** : Il s'agit du temps que mettrait la Ville à rembourser l'intégralité de sa dette si elle consacrait à cela la totalité de son épargne brute. Ce ratio se calcule en rapportant l'épargne brute à l'encours de dette de la Ville.

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



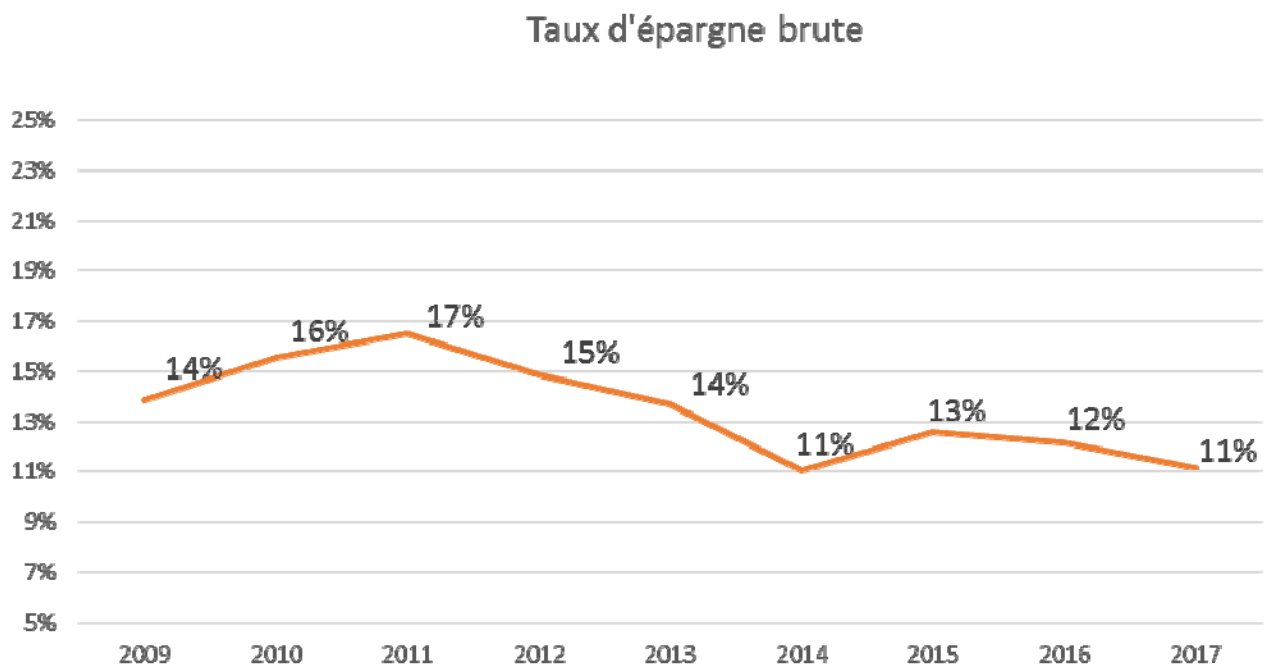
Le graphique ci-dessus illustre l'évolution de la capacité de désendettement sur la période 2009-2018.

L'analyse de ce graphique permet de constater que la capacité de désendettement de la Ville est concentrée en dessous des seuils d'alerte admis en matière d'analyse financière. En effet, la santé financière d'une collectivité est considérée comme bonne lorsque ce ratio se situe en dessous de 6 années, médiane entre 6 et 12 ans et critique lorsque le ratio franchit les 12 ans.

En 2017, la diminution de l'épargne brute et la hausse de l'encours de dette ont engendré une légère hausse du ratio de désendettement. Cet indicateur est cependant resté très favorable, à 5,7

années ; en 2018, la hausse prévisionnelle de l'épargne brute cumulée à la baisse de l'encours de dette devraient conduire à une capacité de désendettement autour de 4,5 à 5 années.

- ✓ **Le taux d'épargne brute** : il s'agit du rapport entre l'épargne brute et les recettes réelles de fonctionnement. Ce ratio exprime la part de recettes non affectée à la couverture des charges de fonctionnement et qui reste disponible pour rembourser le capital de la dette et autofinancer les investissements.



En 2017, l'évolution plus rapide des dépenses de fonctionnement par rapport aux recettes entraînait une légère diminution de l'indicateur. Sur 2018, la dynamique retrouvée sur les recettes combinée à des dépenses inscrites dans un plafond contraint conduira à une recrudescence autour de 12 à 13% de ce ratio.

L'année 2017 marque le terme de la réduction appliquée sur la dotation de la Ville dans le but de contribuer au redressement des finances publiques. Durant cette période de forte contrainte budgétaire, la Ville de Lyon, grâce à ses efforts de gestion, a su conserver des indicateurs très favorables. La mise en place à partir de 2018 d'une limitation, contractuelle, de l'évolution des dépenses de fonctionnement est envisagée comme une continuité des efforts de gestion d'ores et déjà réalisés. Cette année 2018 devrait d'ailleurs affirmer le respect des engagements pris par la Ville à savoir :

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

### 3. Notation de la Ville

L'analyse de la situation financière de la Ville menée par l'agence de notation Standard and Poor's confirme toute la pertinence de la stratégie retenue depuis le début du mandat dans un contexte de contrainte budgétaire forte, puisque cette dernière vient de reconduire la notation de la Ville, à savoir « AA » avec une perspective stable.

La note de la Ville étant plafonnée par la notation de la République Française, cette note est donc la plus haute qu'une collectivité locale puisse obtenir.

**Au-delà de cette notation très favorable, l'agence de notation réévalue de surcroît la qualité de crédit intrinsèque de la ville à aa+.** La qualité de crédit intrinsèque ne constitue pas une notation, mais permet d'évaluer la qualité de crédit propre de la Ville, en l'absence de plafonnement lié à la note de l'Etat.

Si Lyon s'est toujours inscrite dans un contexte qui lui est favorable, celui d'une économie locale riche et dynamique, cette valeur intrinsèque réévaluée reflète désormais surtout les points forts de la Ville :

- Un pilotage budgétaire qualifié de très fort,
- Une gouvernance et une gestion financière très fortes et proactives,
- Une prospective financière réaliste et détaillée,
- Une gestion de la dette et de la liquidité très efficace et diversifiée.

L'ensemble de ces éléments concourent à l'affirmation de la stabilité financière de la Ville.

En outre, l'agence considère que le contrat de maîtrise de la dépense locale signé avec l'Etat va renforcer le pilotage budgétaire de la Ville et la stabilisation de l'endettement.

Cette note entérine les différentes mesures mises en place au sein de la Ville pour conserver une situation financière saine malgré un environnement budgétaire contraint.

### **III. Enjeux liés au pilotage des ressources humaines et de la dette**

#### **1. Dépenses de personnel et effectifs**

Dans un contexte contraint, la Ville de Lyon se développe et attire de nouveaux habitants. Elle accompagne cette croissance en ouvrant de nouveaux équipements (écoles, établissements sportifs...). 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, les élus et l'administration travaillent de concert, afin de dégager des marges de manœuvre.

Dans cette perspective, une attention particulière est 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 :**

Dans le cadre de la contractualisation avec l'Etat pour 2018-2020, l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) est limitée à +1,15% pour la Ville. Aussi, la progression de la masse salariale doit-elle s'apprécier en référence au taux d'évolution global autorisé des DRF.

##### **- Les effectifs :**

Fin 2017, la ville comptait 8662 agents (7 257 agents permanents et 1 405 agents non permanents correspondant respectivement à 6 999 et 772,8 équivalents temps pleins – ETP). Ces données sont issues du bilan social 2017 présenté en Comité Technique le 5 juillet 2018 et correspondent aux effectifs du budget principal et des budgets annexes.

Les effectifs permanents se répartissaient entre 3 catégories :

Catégorie A : 14,7 %

Catégorie B : 16,2 %

Catégorie C : 69,1 %

84,2% des agents permanents étaient des fonctionnaires et 15,8% des contractuels. Les effectifs permanents relevaient principalement des filières technique (43,1%), administrative (20%) et sanitaire et sociale (18,3%). On dénombrait 63,4% de femmes pour 36,6% d'hommes.

La pyramide des âges indique que la population permanente des agents de la Ville de Lyon se répartissait en trois tranches :

- moins de 40 ans : 30% de l'effectif

- de 40 à 49 ans : 32,7% de l'effectif

- 50 ans et plus : 37,3%. Cette tranche est en augmentation depuis 2013.

Le vieillissement des agents s'est poursuivi : si l'âge moyen était de 43 ans et 5 mois en 2009, il était de 45 ans et 8 mois en 2017 (+ 1 mois par rapport à 2016).

13,6 % des agents étaient à temps partiel majoritairement sur la quotité de 80% (68,5% des agents à temps partiel). 19,6% des femmes titulaires étaient à temps partiel contre 3,3% des hommes.

Le nombre de départs en retraite a progressé en 2017 avec 176 départs. L'âge moyen de départ à la retraite était identique à 2016 : il était de 61 ans et 7 mois.

- **La masse salariale :**

Le coût moyen annuel chargé d'un agent permanent à temps plein était en 2017 de 44 111€ en progression de 1,7% par rapport à 2016. Cette augmentation concerne toutes les catégories.

Les dépenses de personnel en 2017 se sont élevées à 334M€ pour le budget principal : 182 M€ au titre du traitement indiciaire, 102 M€ au titre des charges patronales (CNRACL, URSSAF, IRCANTEC, CDG, CNFPT...), 41,7 M€ pour le régime indemnitaire (dont régime indemnitaire de grade, CRM et PFA) et 2,1 M€ pour la Nouvelle Bonification Indiciaire notamment. Le nombre d'heures supplémentaires est stable par rapport à 2016 (+0,01%) et a représenté un coût de 2,2 M€

On dénombrait, fin 2017, 158 agents logés. 154 logements ont été attribués pour nécessité absolue de service et 4 par convention d'occupation précaire avec astreinte. La collectivité disposait de 8 véhicules de fonction et de 245 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 2016 et 2017, le taux d'évolution des dépenses de personnel, hors rythmes scolaires, a été de 2,2%.

L'évolution prévisionnelle des dépenses de personnel entre 2017 et 2018, devrait être inférieure à 1% à périmètre constant. Plusieurs éléments sont à l'origine de cette faible progression des dépenses : report d'une année de la mise en application de la phase 3 du protocole Parcours Professionnels (PPCR), report à 2019 de la mise en œuvre du RIFSEEP (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, ayant vocation à se substituer à la plupart des primes et indemnités existantes), absence d'élections en 2018 (4 tours en 2017), effets de l'introduction de la journée de carence en 2018 et efforts fournis par les directions. Par ailleurs, la nouvelle organisation des temps de l'enfant à compter de septembre 2018 conduit à des dépenses de personnel inférieures à ce qui a été budgété pour 2018. Les dépenses de personnel progressent essentiellement du fait du 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-.

Dans un contexte où de nouvelles charges de personnel pèseront mécaniquement sur la collectivité (impact des mesures nationales comme la poursuite de la mise en œuvre de la phase 3 du protocole PPCR, l'abaissement des seuils en classe de CP et CE1 en zones REP et REP + se traduisant par la création de 11 postes pour l'année scolaire 2018-2019) 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 maintenus pour les exercices à venir.

Aussi, pour 2019, avec principalement l'accroissement du nombre d'élèves dans les écoles publiques lyonnaises conduisant à l'ouverture de nouveaux groupes scolaires ou classes supplémentaires, le solde net (créations – suppressions) sera de +25 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, après retraitements, inscrite au BP 2019 devrait se situer autour de 1% de BP à BP pour être à périmètre comparable (retraitee de l'impact de la nouvelle organisation des temps de l'enfant).

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.

Cette organisation s'inscrit également dans un contexte de modernisation de la fonction RH en cohérence avec les évolutions réglementaires. Ainsi, l'allongement de la durée d'activité, la gestion des fins de carrière, le RIFSEEP, la fin de la règle de la proportionnalité en catégorie C pour les avancements de grade, l'harmonisation des règles entre filières et cadres d'emploi et les reclassements issus du protocole Parcours Professionnel Carrière et Rémunération conduisent à actualiser les règles de gestion des carrières des personnels pour répondre à ces différents enjeux.

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 dans un cadre financier contraint fixé par l'Etat. 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 fournir à chaque

manager les informations indispensables à la gestion quotidienne, mais aussi prospective de leur service.

La collectivité recherche et intègre les apports utiles des technologies numériques dans ses modes de gestion et plus globalement d'organisation du travail. Elle vise à mettre à disposition de chaque agent les ressources et les informations utiles à la gestion de leur parcours professionnel et de leur faciliter au quotidien les démarches administratives. Enfin, elle utilise 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 adapté 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...) avec notamment le Compte Personnel de Formation (CPF), dont la ville doit se saisir, afin d'ouvrir le plus rapidement, la voie de la qualification à de nombreux agents, première étape d'un parcours professionnel, qui ne sera plus linéaire comme par le passé.

- **Poursuivre les actions conduites dans le cadre du plan « mieux-être au travail » :**

Dans le même ordre, la collectivité veille 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 visent à l'amélioration de la qualité de vie au travail et des conditions de travail des agents.

Le plan mieux être au travail 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. D'abord décliné au sein des directions de l'Éducation et de l'Enfance, il s'étend aujourd'hui aux Espaces verts, Mairies d'arrondissement et commence à se déployer à la Direction des Sports et à celle de la Logistique et des Festivités.

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

La Ville de Lyon se donne pour objectif de poursuivre le déploiement de la culture de la gestion prospective, afin d'être en mesure de relever le défi de la révolution numérique, facteur d'obsolescence professionnelle accélérée. Il convient d'être en capacité d'appréhender les évolutions techniques, organisationnelles, les attentes des usagers et d'apporter les réponses adaptées dans des délais toujours plus courts avec un personnel formé et à l'aise dans son activité quotidienne. La détection des potentiels, la formation, la proposition de parcours professionnels qualifiants au sein d'une collectivité forte de 200 métiers différents constituent un enjeu majeur pour la fonction RH dans son ensemble, en appui des managers à qui il appartient de plus en plus de prévoir et d'accompagner le changement.

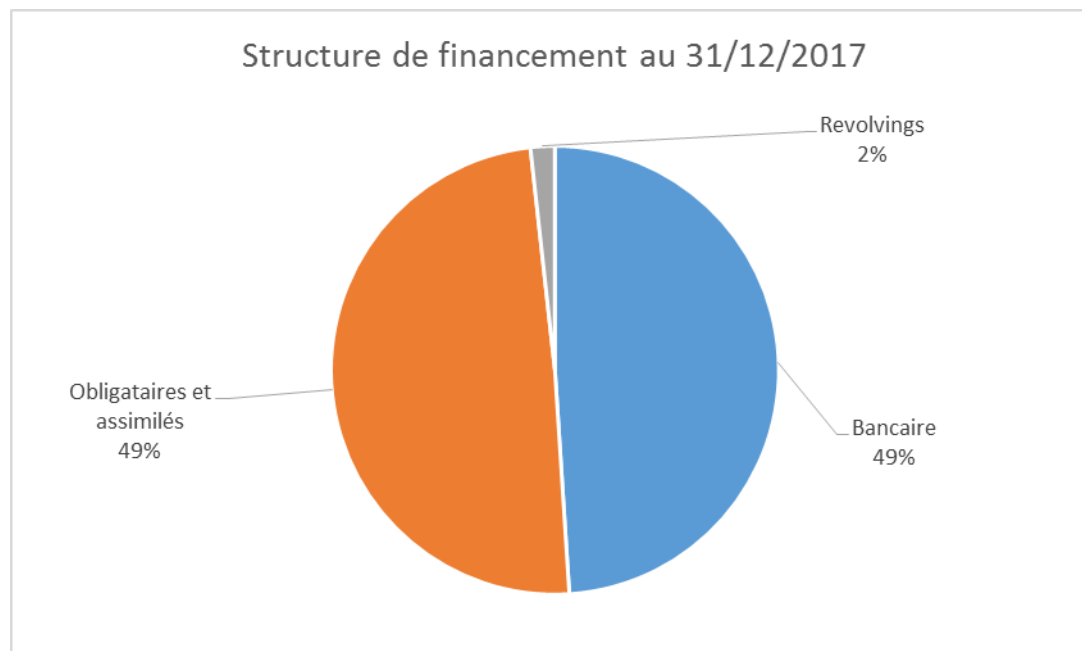
Il s'agit de ne laisser personne au bord de chemin et d'offrir des accompagnements adaptés à chacun. Mais il s'agit aussi pour les managers de recruter des personnels qui seront en capacité de relever les défis organisationnels et techniques auxquels nous serons confrontés dans les 10 ans qui viennent.

- **Garantir l'égalité des chances professionnelles et l'équité de traitement avec une volonté de conforter un 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 Égalité femmes/hommes, le plan RITHME pour l'insertion des travailleurs porteurs de handicap. Le taux d'emploi de ces agents est en constante 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.

Un dialogue social de qualité est une tradition établie au sein de la collectivité au travers des instances représentatives du personnel, comme dans d'autres instances propres à la Ville tels que les Comités de dialogue social. Il se traduit au quotidien par le traitement de dossiers de réorganisation ou l'accompagnement de situations individuelles ou collectives. Le développement d'un dialogue social de proximité, en particulier dans les grandes Directions ou au niveau des Délégations en lien avec le partage de la fonction RH, constitue un enjeu majeur que la collectivité va traduire dans un plan de formation de tous les acteurs concernés.

## 2. Structure et gestion de l'encours de dette

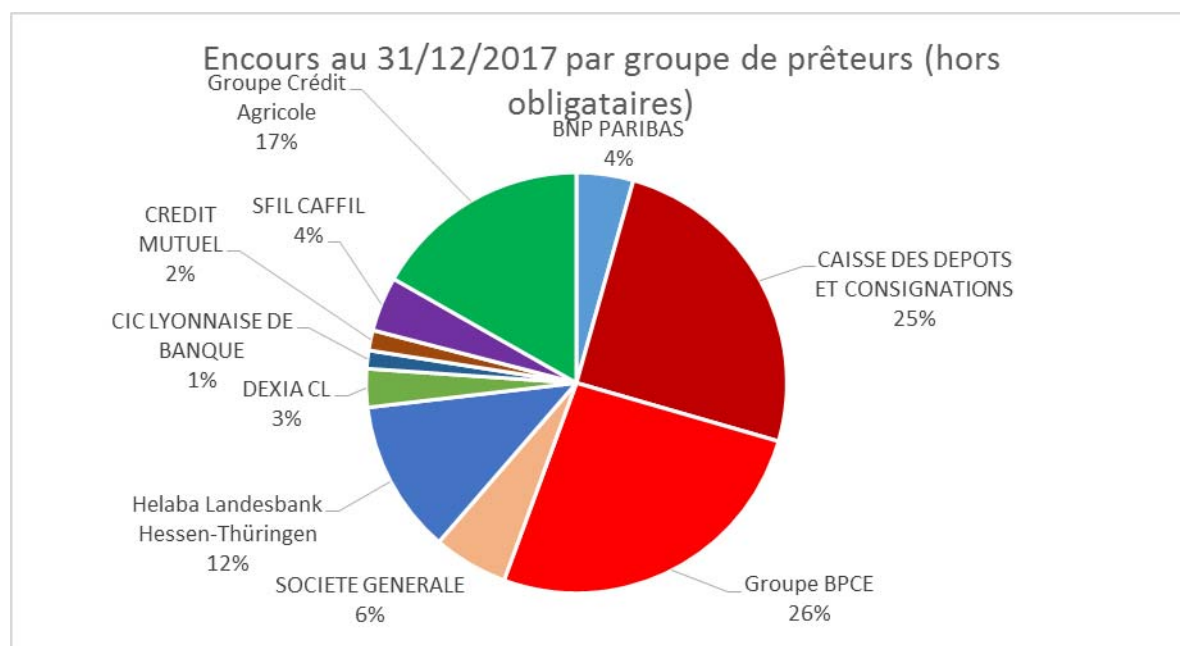


La dette de la Ville était composée de 64 emprunts au 31 décembre 2017 pour un capital restant dû de 418 M€(422 M€en tenant compte de la dernière tranche de l'avance FCTVA consentie

par la Caisse des Dépôts et Consignations). La répartition entre emprunts obligataires et emprunts bancaires classiques s’est équilibrée sur l’exercice du fait de l’utilisation plus importante du programme Euro Medium Term Notes (EMTN), cet outil permettant d’obtenir des financements concurrentiels par rapport au marché bancaire.

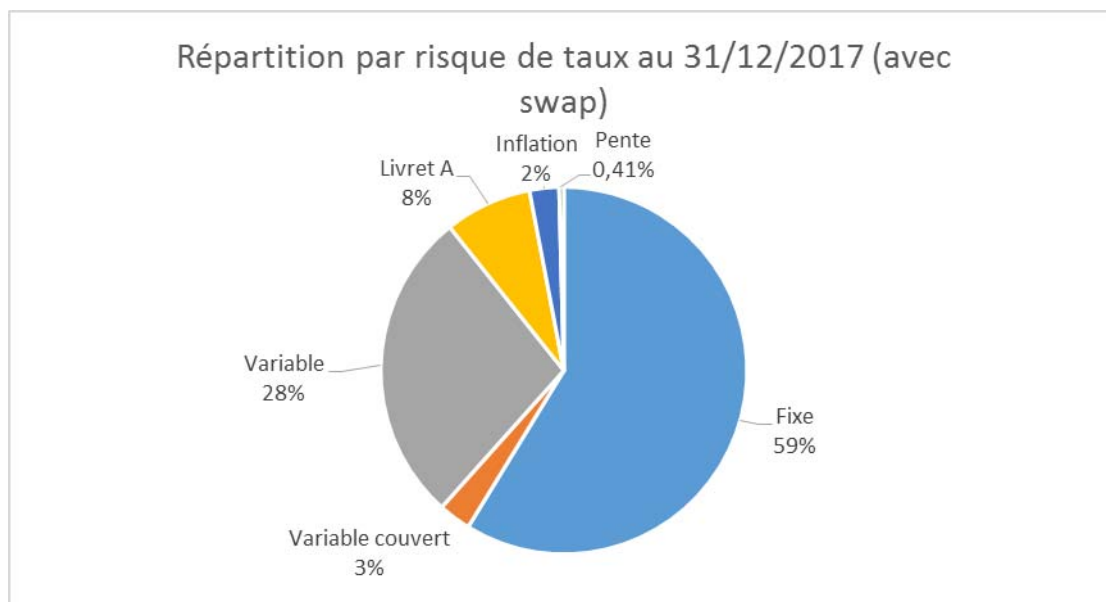
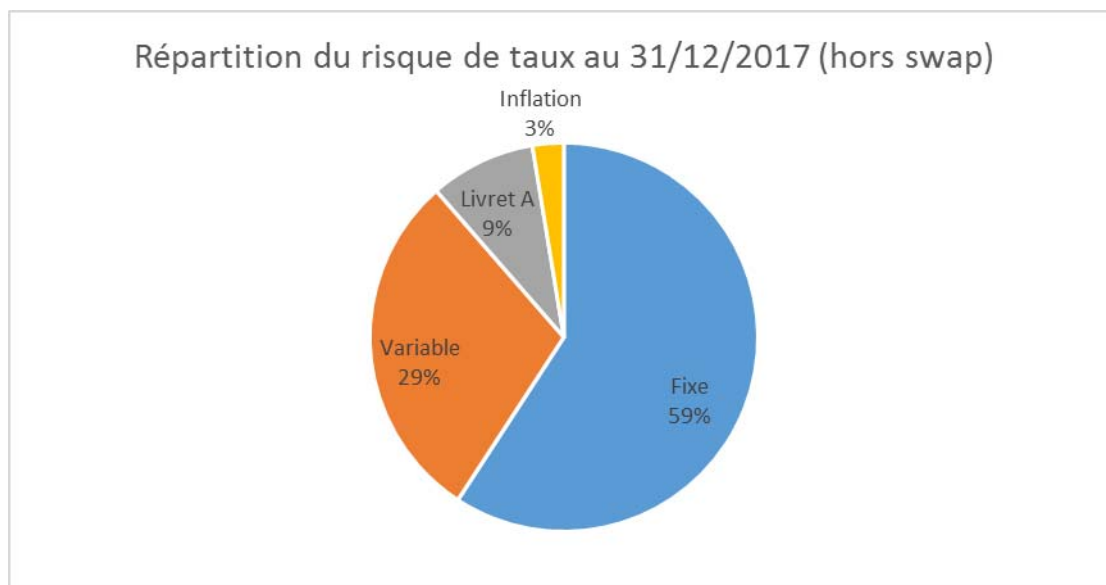
Cependant, dans un but de diversification de ses sources de financement la Ville maintient ses relations avec le marché bancaire et continue donc de souscrire des emprunts classiques. La Ville a ainsi mobilisé deux emprunts, en 2017 auprès du secteur bancaire, à hauteur de 10 M€ chacun.

Outre la diversification des sources de financement, la recherche de différents prêteurs relève d’une forte volonté de diversification de la Ville de Lyon.



La répartition de l’encours de la Ville au sein de différents établissements prêteurs et de différents agents placeurs pour l’obligataire, permet à la Ville de bénéficier d’un environnement concurrentiel et de limiter son exposition au risque lié aux établissements eux-mêmes.

Enfin, la Ville est également attentive à diversifier son risque de taux au sein de son encours et veille à garder une structure de taux avec une part d’emprunt variable évoluant entre 40% et 60% de l’encours, afin de bénéficier de la fluidité des marchés.



La répartition du risque de taux dans l’encours de dette au 31 décembre 2017 laisse apparaître une prépondérance des emprunts à taux fixes.

Cette répartition évolue en fonction d’une part des propositions des établissements mais également des anticipations sur l’évolution des marchés financiers. Afin de bénéficier d’offres plus concurrentielles la Ville a recouru de manière plus importante aux emprunts obligataires. Or, cette source de financement est principalement à taux fixe avec un profil d’amortissement In Fine (le remboursement du capital est effectué à la dernière échéance) contrairement aux emprunts à taux variable qui connaissent un amortissement annuel.

En conclusion, l’encours de dette de la Ville reste modéré à tous points de vue :

- Au 31 décembre 2017, il s’élève à 818 € par habitant contre 1 151 € pour la moyenne nationale des communes de plus de 100 000 habitants,
- Il présente un taux moyen de 1,40%,
- Sa durée de vie moyenne est de 5 ans.

#### **IV. Stratégie financière du plan de mandat**

Les collectivités sont associées à l'effort de maîtrise des dépenses publiques de l'Etat depuis de nombreuses années maintenant. Cela s'est traduit par la mise en œuvre de la Contribution au Redressement des Finances Publiques (CRFP) à laquelle la Ville de Lyon s'est adaptée en mettant en œuvre son plan Marges de Manœuvre, afin de préserver ses objectifs financiers.

A l'occasion de la 1<sup>ère</sup> Conférence Nationale des Territoires qui s'est tenue à Paris, en juillet 2017, Emmanuel Macron a maintenu le principe de la contribution des collectivités à l'effort de réduction des déficits publics et de maîtrise de la dépense publique, et l'a fixée à 13Mds€ pour le quinquennat.

Cependant, les modalités de mise en œuvre de cet effort, intégrées à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022 (LFPF), sont différentes de celles qui s'appliquaient jusqu'alors : afin de tenir les objectifs ambitieux en termes de réduction du déficit (0,3% du PIB à horizon 2022) et de l'endettement (de 96,7% en 2017 à 91,4% du PIB à horizon 2022) que l'Etat s'est fixés, la LFPF prévoit désormais un ralentissement de la dépense publique auquel les collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre sont associés dans le cadre d'un nouveau pacte financier les liant à l'Etat.

Ainsi, l'article 13 de la loi fixe un objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales et de leurs EPCI de 1,2% par an, pour la période 2018-2022. Par rapport à la trajectoire spontanée des dépenses, cela correspond à un effort de 2,6Mds€ par an, soit 13Mds€ sur le quinquennat.

L'article 29 de la LFPF organise à cette fin un dispositif de contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales.

322 grandes collectivités sont concernées :

- Les régions et les collectivités de Corse, de Martinique et de Guyane,
- Les départements et la Métropole de Lyon,
- Les communes et établissements publics à fiscalité propre dont les dépenses réelles de fonctionnement issues du compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2016 sont supérieures à 60 millions d'Euros.

Le taux de croissance annuel des dépenses réelles de fonctionnement, fixé au niveau national à 1,2% peut être modulé par collectivité, à la hausse ou à la baisse, selon trois critères, dans la limite de 0,15 point chacun :

- L'évolution de la population,
- Le revenu moyen par habitant,
- Et les dépenses réelles de fonctionnement,

Ainsi l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement peut osciller entre 0,75% au minimum pour une collectivité déclenchant trois modulations à la baisse, et 1,65% au maximum pour une collectivité déclenchant trois modulations à la hausse.

Pour mémoire, la Ville de Lyon a signé ce contrat triennal avec l'Etat le 29 juin dernier.

Les données relatives à l'ensemble des critères propres à la Ville de Lyon faisaient état d'une éligibilité potentielle de la Ville à deux critères de modulation à la baisse, celui relatif au revenu

(pour lequel la Ville est en limite de seuil) et celui relatif à l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (en raison de dépenses exceptionnelles non retraitées impactant l'exercice 2016).

A l'issue d'échanges intervenus entre la Ville et le Préfet, l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement porté au contrat s'établit à 1,15%.

**Il est précisé que les éléments de stratégie globale de la Ville présentés ci-dessous couvrent aussi bien le budget principal que les budgets annexes, dans la mesure où les contributions du budget principal aux budgets annexes font l'objet d'un gel.**

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

Le contexte financier qui s'applique à la Ville évolue, sans que cela remette en cause les objectifs fondamentaux qu'elle s'est fixés.

##### a. Un plan d'équipement ambitieux

Le 9 juillet 2015 le conseil municipal a voté le plan d'équipements pluriannuel recensant l'intégralité des projets d'équipement identifiés par l'équipe municipale et arbitrés par le Maire pour la période 2015-2020.

Le plan d'équipement est révisé, selon une fréquence annuelle ou infra-annuelle pour tenir compte d'évolutions réglementaires, économiques, sociales ou financières, à la hausse, par l'intégration de nouvelles opérations, ou le développement de projets déjà identifiés, ou à la baisse, par suppression ou décalage de projets.

La majeure partie des opérations inscrites au PEP de la Ville nécessitent des engagements juridiques sur plusieurs années, ce qui a conduit la Ville à recourir à la gestion pluriannuelle des crédits, dite en autorisations de programme et crédits de paiement (AP-CP). Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Les crédits de paiement constituent la déclinaison annuelle des dépenses d'équipement.

A la date de rédaction de ce document, le montant des AP votées, qui recouvre des AP du mandat actuel, mais également des AP en fin de réalisation afférentes à des projets du plan de mandat 2008-2014, s'élève à 1,171Md€. Les AP en cours du seul mandat 2015-2020 s'élèvent à 580M€. L'intégralité des projets du PEP n'a pas encore été délibérée, le vote des AP de projets intervenant au moment du lancement de l'opération.

La capacité d'engagement de ce plan correspondait, lors de son vote en 2015, à une réalisation maximale anticipée de 600 M€, soit une autorisation annuelle moyenne de 100M€, un niveau similaire à celui décidé au début du mandat précédent, en ligne avec les évolutions démographiques de la Ville et compatible avec les objectifs financiers municipaux.

La situation financière de la Ville d'ores et déjà favorable, en dépit des mesures de baisse des dotations intervenues jusqu'en 2017, devrait se trouver renforcée par l'application des dispositions du contrat signé avec l'Etat, la contrainte supplémentaire imposée sur l'évolution des dépenses et le dynamisme attendu des recettes devant conduire à une augmentation de l'épargne brute de la Ville.

Ce constat a conduit celle-ci, en mars dernier, à porter son niveau de réalisation maximale autorisée en investissement de 600 à 650 M€ sur le mandat. La réalisation des années 2015-2017 s'établissant à 300M€, cela signifie que la réalisation attendue sur la période 2018-2020 est relevée de 300 à 350M€

La définition d'une politique d'investissement qui reste ambitieuse est en effet une nécessité pour la Ville de Lyon, dont le caractère attractif doit être préservé. La population lyonnaise connaît des augmentations régulières et est désormais supérieure à 520 000 habitants, alors qu'elle était de l'ordre de 470 000 habitants en 2007. La Ville accompagne et soutient ce développement, et démontre sa capacité d'adaptation en convertissant ses efforts de bonne gestion en création de nouveaux équipements mis à la disposition des Lyonnais.

Le plan d'équipement intègre de plus les dépenses indispensables à la préservation du patrimoine municipal qui va de pair avec les travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments.

En plus des projets qui se déploient sur plusieurs années, les petits travaux et les enveloppes annuelles d'investissement sont gérés hors autorisation de programme.

#### b. Une situation financière pérenne et soutenable

A l'aune des éclairages présentés ci-dessus l'objectif de préservation de la santé financière de la Ville garde tout son sens. La mise en œuvre des dispositions du contrat et le respect du cadre d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement rendra plus aisée sa réalisation.

En effet, la stratégie financière de la Ville se fonde sur trois piliers majeurs :

- Un profond redimensionnement du budget de fonctionnement : le respect de la norme d'évolution de 1,15% négociée dans le contrat liant la Ville et l'Etat conduit naturellement à la poursuite des efforts de gestion engagés,
- Un recours modéré au levier fiscal,
- La poursuite de la maîtrise de l'endettement, facilitée par l'augmentation attendue de l'épargne brute, qui viendra ainsi couvrir dans de plus larges proportions les dépenses d'équipement programmées, réduisant à due concurrence le besoin de recours à l'emprunt.

#### c. Présentation des grandes hypothèses de 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%.

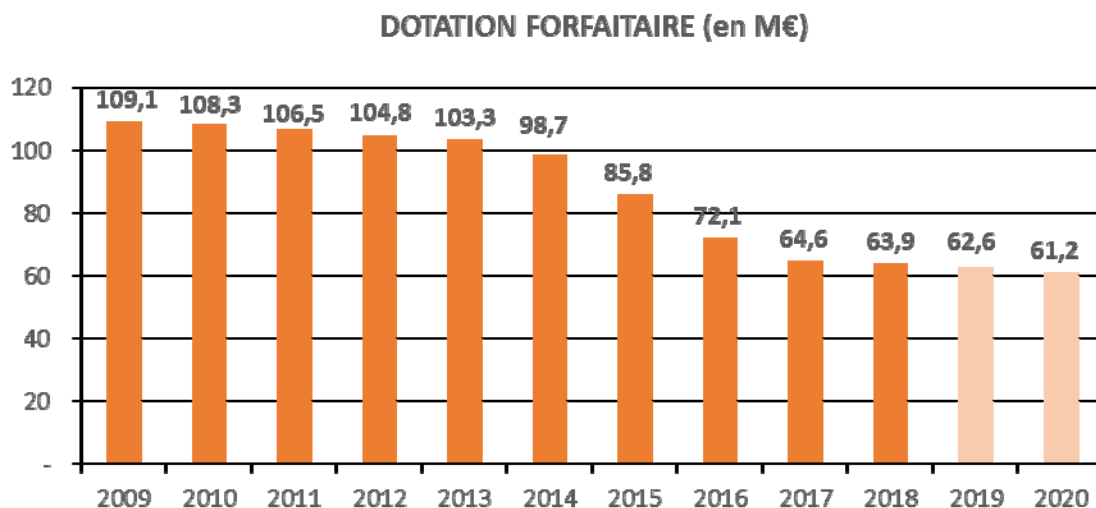
L'évolution nominale des bases d'imposition est régie par l'article 1518 bis du CGI, qui prévoit désormais la détermination du coefficient de majoration forfaitaire (CMF) selon l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé de novembre N-2 à novembre N-1. A fin septembre 2018, cet indice s'établit à plus de 2%.

Depuis la révision des valeurs locatives de 2017, les locaux professionnels ne sont normalement plus soumis au CMF, car ils doivent bénéficier d'une mise à jour permanente, en fonction de l'évolution réelle des loyers commerciaux. Faute de décret d'application précisant une méthodologie de calcul pour cette évolution au réel, ces locaux professionnels ont finalement suivi l'évolution du CMF en 2018, soit +1,2%.

Ce décret est toutefois actuellement en cours de validation et devrait donc permettre cette mise à jour permanente à compter de 2019, sur la base de coefficients d'évolution des loyers sur 3 ans au sein d'un département. Pour l'heure, l'Etat indique que cette disposition est exclusive de l'évolution accordée à titre exceptionnel pour 2018, qui devrait donc être retranchée des bases 2019 et suivantes. Cette mesure, si elle s'appliquait, pourrait mathématiquement entraîner une stagnation voire une baisse des bases professionnelles de TF en 2019.

Par mesure de prudence, l'évolution des bases ménages de la ville tient compte d'un CMF estimé à 1,5% en 2019 et 1,2% à compter de 2020, complétée par des hypothèses de croissance physique conformes aux constats antérieurs. Concernant la taxe foncière, il a été tenu compte de la perte probable de l'effet CMF de 2018 sur la partie professionnelle (qui représente 1/3 des bases). Leur variation nominale a donc été estimée légèrement en deçà des 1%.

- Les dotations d'Etat
  - **La dotation forfaitaire**



A compter de 2018, la dotation globale de fonctionnement ne fait plus l’objet de prélèvement supplémentaire au titre de la contribution au redressement des finances publiques. L’effort demandé aux collectivités se porte désormais sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement et de leur besoin de financement.

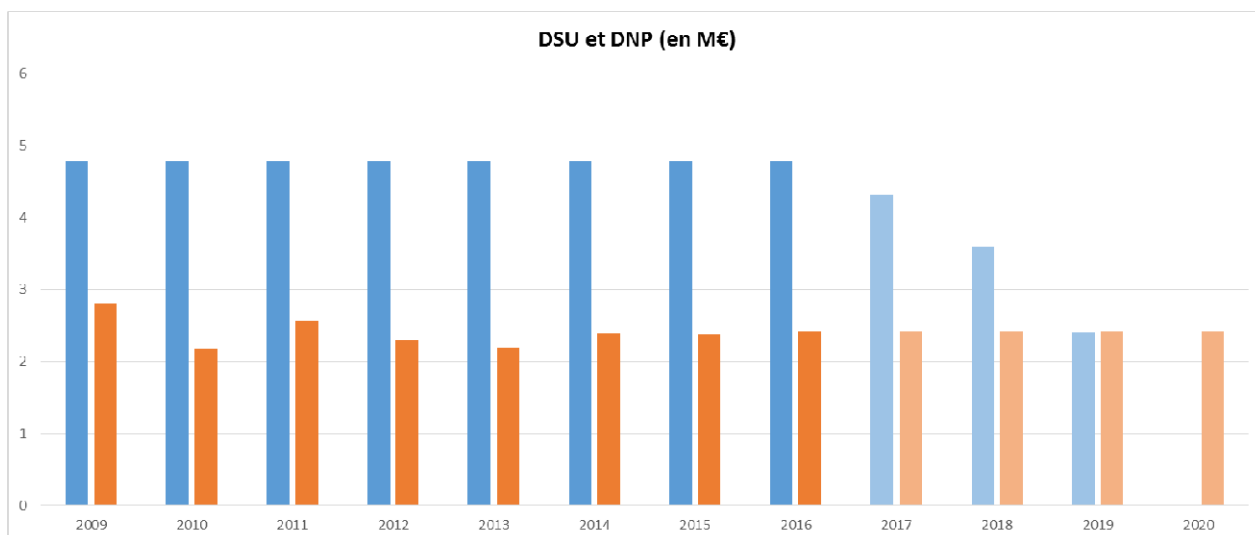
En revanche, le dispositif d’écêtement - prévu pour les communes dont le potentiel fiscal (PF) par habitant est supérieur ou égal à 0,75 du PF/hab. constaté pour l’ensemble des communes - continue à s’appliquer dans les mêmes conditions qu’en 2017. Il reste plafonné à 1% des recettes réelles de fonctionnement (contre 3% de la dotation forfaitaire N-1 jusqu’en 2016).

Il sert désormais à financer l’augmentation de l’enveloppe accordée aux communes au titre de la DSU et de la DSR, augmentation qui devrait être de 180 M€ en 2019 contre 200 M€ en 2018. Par mesure de prudence, la prospective de la ville tient compte d’une reconduction à l’identique de l’écêtement prévu au BP en 2018, soit - 2,19 M€/an en 2019 et 2020.

Enfin, dans le calcul de la Dotation Forfaitaire, il est également tenu compte de la dynamique annuelle de la population lyonnaise, estimée en moyenne à 6 200 personnes sur les 6 dernières années. Cette dynamique représenterait une part supplémentaire de Dotation d’environ 0,8M€/an.

Compte tenu de ces éléments, la Dotation Forfaitaire de la ville de Lyon pourrait s’établir entre 62,6M€ pour 2019 et 61,2M€ en 2020.

- **La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS) et la dotation nationale de péréquation (DNP)**



Dans le cadre de la loi de finances pour 2017, la Dotation de Solidarité Urbaine et de Cohésion Sociale (DSUCS) a été réformée avec un recentrage des versements sur 2/3 et non plus ¾ des communes de plus de 10 000 habitants, une modification des pondérations des critères constitutifs de l'indice synthétique de ressources et de charges, et la suppression des communes dites « DSU cibles » (ce qui ne limite plus l'attribution de la progression de l'enveloppe aux 250 premières communes éligibles).

La ville de Lyon, qui a bénéficié de la DSU entre 2009 et 2016 pour un montant de 4,8M€ par an, se retrouve désormais - du fait de la modification de la pondération des critères d'octroi - inéligible au dispositif (Elle est actuellement au 689<sup>ème</sup> rang sur 676 communes éligibles).

Conformément au dispositif «de garantie» prévu par la Loi, la perte de DSU se fait progressivement sur 4 ans. La ville de Lyon a ainsi reçu, en 2018, 75% du montant de la DSU de 2016 (soit 3,6M€), elle devrait en percevoir 50% en 2019, puis zéro à compter de 2020. Pour ce qui concerne la Dotation Nationale de Péréquation, le montant estimé correspond au niveau d'attribution par habitant égal au niveau moyen constaté sur les années précédentes, appliqué à la population DGF estimée de la ville, soit 2,4M€/an.

- Les droits de mutation

La moyenne constatée sur la période 2010-2017 pour la recette de droits de mutation s'établit à 30M€. La perspective d'atterrissage pour l'exercice 2018 (estimée à 37 M€) est en progression par rapport au compte administratif 2017 (35,1 M€).

Afin de tenir compte du montant constaté en 2017 et du montant prévisionnel 2018, tout en intégrant une possible remontée des taux d'intérêts d'ici fin 2019, laquelle pourrait ralentir les transactions immobilières, le montant des droits de mutation retenu est fixé à 34 M€/an à compter de 2019.

- Le FPIC

L'estimation retenue au titre du fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC) intègre les dispositions de la loi de finances pour 2018, gelant l'enveloppe de l'enveloppe annuelle du FPIC à son niveau de 2017, soit 1 Md d'euros.

La contribution au FPIC acquittée par la ville en 2018 est donc reconduite pour 2019 et les années suivantes. Elle sera majorée d'une marge prudentielle afin d'anticiper l'impact des évolutions de périmètres intercommunaux, difficilement prévisibles.

- La masse salariale

L'objectif sur le mandat est un plafond d'évolution annuelle moyenne maximal de +2,5% maximum, hors effets marges de manœuvre, et ramené à 2% en intégrant les effets marges de manœuvre. C'est cette hypothèse qui est reconduite sur le reste du mandat.

- Les marges de manœuvre

Afin de s'adapter à la mise en œuvre de la CRFP, et à la forte baisse des dotations en découlant, la Ville de Lyon a mis en place en 2014, un plan « Marges de manœuvre » dont la vocation était d'identifier et de mettre en œuvre des pistes permettant de dégager, tant en économies sur les dépenses qu'en création de nouvelles recettes, un rebasage de la section de fonctionnement de 40M€ à horizon 2020.

L'effort de la Ville au redressement des finances publiques se transforme : d'une baisse de dotation, il évolue en une contrainte portée sur la progression des dépenses réelles de fonctionnement. Le plan Marges de manœuvre, qui permettait de générer aussi bien des baisses de dépenses que des augmentations de recettes n'apparaît plus comme étant l'outil adapté à cette nouvelle situation.

La gouvernance autour de ces projets évolue donc également, et le suivi des marges de manœuvre sera désormais intégré dans le cadre du pilotage du contrat conclu avec l'Etat. La collectivité s'attachera ainsi à suivre la réalisation des actions prévues non encore mises en œuvre, notamment en dépenses afin d'aider au respect de la contractualisation sur les dépenses de fonctionnement.

Le bilan 2017 des marges de manœuvre complété des résultats de ce plan constatés sur la 1<sup>ère</sup> partie de l'année 2018 permettent néanmoins de garantir l'atteinte de l'objectif de 40M€ à la fin du mandat.

Celui-ci sera même sensiblement dépassé du fait d'un plus grand dynamisme qu'attendu sur les produits du stationnement de surface, il devrait s'établir sur un niveau compris entre 41 et 42M€

#### d. Structure de financement du plan d'équipement

Dans l'hypothèse actuelle, la consommation des crédits d'équipement s'effectue à hauteur de 85M€ en 2018, puis 130M€ en 2019 et en 2020.

Le financement du plan d'équipement est assuré par des recettes diverses :

- Le FCTVA qui est estimé sur un taux d'éligibilité des dépenses d'équipement hors subvention
- Les subventions d'équipement et participations perçues dans le cadre des Projets Urbains Partenariaux (PUP) devraient contribuer au financement des dépenses d'équipement pour un montant annuel compris entre 4 M€ à 7 M€ selon les exercices,
- La Ville ambitionne enfin de procéder à des cessions pour un montant annuel moyen de 4 M€

L'épargne brute se renforcera du fait de la contrainte qui s'applique désormais à l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, et sous l'impulsion des recettes (interruption de la baisse des dotations, dynamisme des droits de mutation). Elle devrait s'établir à un niveau moyen de l'ordre de 80M€ et contribuera ainsi fortement au financement des dépenses d'équipement.

Le recours à l'emprunt sera par voie de conséquence maîtrisé sur la période. La Ville devrait se désendetter en 2018, et l'encours de dette devrait s'établir en 2020, de façon prévisionnelle, à un niveau compris entre 430M€ et 440 M€, ce qui devrait représenter moins de 70% des recettes réelles de la section de fonctionnement.

Résultante d'un encours maîtrisé et d'une épargne brute robuste, la capacité de désendettement de la Ville est anticipée sous la barre des 6 années à horizon 2020.

e. Evolution des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement

Le tableau ci-dessous présente, conformément aux dispositions de l'article 13 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement annuel (calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette) du budget principal et des budgets annexes, telles qu'elles ressortent selon les hypothèses de la prospective présentées ci-dessus pour le budget principal, et selon une évolution moyenne constatée sur les exercices antérieurs pour les budgets annexes.

La participation du budget principal aux budgets annexes des Célestins et de l'Auditorium est figée. Ces évolutions sont donc conditionnées à des évolutions parallèles des recettes propres (tarifs, subventions,...) de ces équipements.

Le service public des Halles de Lyon Paul Bocuse étant industriel et commercial, l'activité doit s'équilibrer sans participation du budget principal. Les évolutions anticipées ci-dessous sont donc également conditionnées à des progressions des recettes d'exploitation dans les mêmes proportions.

en M€		2017 (données CA)	2018 (données prospective)	2019 (données prospective)	2020 (données prospective)
Budget principal	Evolution des dépenses réelles de fonctionnement (yc participations du budget principal aux budgets annexes)	578,5	586,6	593,3	600,1
	Evolution du besoin de financement annuel : emprunts - remboursements de dette		-11,2	17,1	11,8
budget annexe Théâtre des Célestins	Evolution des dépenses réelles de fonctionnement	8,3	8,6	9,0	9,3
	Evolution du besoin de financement annuel : emprunts - remboursements de dette	néant			
budget annexe des Halles de Lyon Paul Bocuse	Evolution des dépenses réelles de fonctionnement	1,8	1,8	1,9	2,0
	Evolution du besoin de financement annuel : emprunts - remboursements de dette		-0,2	-0,2	-0,2
budget annexe de l'Auditorium ONL	Evolution des dépenses réelles de fonctionnement	15,5	15,8	16,0	16,2
	Evolution du besoin de financement annuel : emprunts - remboursements de dette	néant			

f. Situation de la dette

Au 31 décembre 2017, l'encours se montait à 418,7 M€ Cet encours doit être augmenté de 3,5 M€ correspondant à la dernière tranche de l'emprunt à taux 0% réalisé auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations, l'encours consolidé s'élevait donc à 422 M€

Au vu de l'exécution budgétaire 2018, le montant de l'endettement pourrait s'élever à un montant de 410 M€ au 31 décembre.

L'année 2018 se caractérise par une amélioration des perspectives à long terme pour les indicateurs économiques. La Banque Centrale Européenne (BCE) va donc mettre un terme à son programme d'achats d'actifs au 31 décembre 2018 aboutissant ainsi à une hausse des taux longs termes. Cependant, à court et moyen terme les perspectives d'inflation restent éloignées de la cible des 2% expliquant un maintien des taux courts termes en territoire négatif sur l'année 2018. L'année 2019 laisse donc entrevoir une hausse modérée des taux longs termes et un maintien des taux courts termes en territoire négatif au moins jusqu'au second semestre 2019.

## 2. Dépenses d'équipement de l'exercice 2019

Les crédits prévus au budget primitif 2019 devraient s'élever à 156M€, ils seront notamment animés par des consommations sur les opérations phares suivantes :

Secteur	Opération	Crédits 2019
Scolaire	Groupe scolaire Joannès Masset - Construction	<b>7 210 158</b>
Scolaire	ZAC des Girondins - Création d'un groupe scolaire	<b>6 912 281</b>
Administration générale	Maintien en condition opérationnelle des infrastructures et applications informatiques	<b>5 660 000</b>
Scolaire	PUP Berliet - Acquisition et construction du futur groupe scolaire	<b>5 313 671</b>
Tous secteurs	Acquisitions et réserves foncières	<b>5 147 000</b>
Scolaire	Groupe scolaire Julien Duret - Construction	<b>5 100 000</b>
Aménagement urbain	Production de logement social	<b>4 774 125</b>
Scolaire	Groupe scolaire provisoire Duvivier Cronstadt	<b>4 450 000</b>
Solidarités Jeunesse	Construction Centre social et EAJE Langlet Santy	<b>3 300 000</b>
Tous secteurs	Travaux de conservation du patrimoine	<b>3 200 000</b>
Espaces publics	Acquisition d'horodateurs et adaptation des outils du stationnement payant	<b>2 938 927</b>
Culture	Bibliothèque Part-Dieu - Réhabilitation du silo	<b>2 500 000</b>
Scolaire	Groupe scolaire Léon Jouhaux - Restructuration et extension	<b>2 377 500</b>
Scolaire	Groupe scolaire Jean Jaurès-Restructuration du restaurant scolaire et mise en accessibilité du GS	<b>2 269 556</b>
Sport et Culture	Piscine de Vaise et musée Gadagne - Contrat de performance énergétique	<b>2 000 000</b>

### 3. Cadrage budgétaire 2019

#### a. Normes d'évolution arrêtées

Le cadrage budgétaire pour l'exercice 2019 a été construit avec comme objectif le respect de la norme d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (DRF), fixée à 1,15% dans le contrat intervenu entre la Ville et l'Etat.

Ainsi, pour mémoire, le plafond des dépenses réelles de fonctionnement (selon périmètre du contrat, c'est-à-dire minorées des chapitres 013 et 014, conformément aux dispositions de l'instruction ministérielle du 16 mars 2018) contractuellement autorisé s'établit à 573,2M€ en 2018 et 579,8M€ pour 2019, soit, en valeur absolue, une progression autorisée de 6,5M€

La masse salariale était anticipée en augmentation de 7 M€ entre 2018 et 2019 au moment du cadrage ; quant à contrario divers Postes de dépenses devaient connaître des évolutions à la baisse pour 2,5M€ (en particulier sur les frais financiers) entre ces deux exercices.

L'ensemble des autres DRF de la Ville s'est donc vu autoriser une progression de 2M€ par rapport au plafond autorisé des DRF 2018. Cela correspond à un effort de 4,5M€ demandé par rapport au BP 2018, extensions de périmètre et évolutions de dépenses contraintes incluses.

Un focus est enfin proposé sur 2 évènements qui produisent des impacts importants sur le budget primitif 2019 : la nouvelle organisation des temps de l'enfant et la dépenalisation du stationnement de surface.

#### b. L'organisation des temps de l'enfant

Le décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017 permet, sur proposition conjointe d'une commune et d'un ou plusieurs conseils d'école, d'adapter l'organisation de la semaine d'école et de répartir l'enseignement sur 4 journées et 8 demi-journées.

La Ville de Lyon s'est saisie de cette opportunité pour réinterroger les temps de l'enfant et élaborer un projet d'organisation pérenne, respectueux des rythmes biologiques de l'enfant et permettant de concilier vies familiale et professionnelle.

La Ville de Lyon a organisé une large consultation sur ce sujet à l'automne 2017, qui a permis l'élaboration de 2 scénarios, l'un organisé sur une semaine de 4,5 jours de classe, avec maintien du périscolaire le vendredi après-midi, l'autre organisé sur une semaine de 4 jours de classe, complétée d'une offre d'accueil de loisirs le mercredi matin.

Les 167 conseils d'école se sont prononcés sur ces 2 scénarios, et le scénario 2 « semaine de 4 jours » a recueilli 51% des choix.

Dans le détail, les principales caractéristiques de la semaine d'école des enfants lyonnais depuis la rentrée de septembre 2018 sont les suivantes :

- Des garderies gratuites le matin de 30 minutes de 7h50 à 8h20 généralisées dans toutes les écoles,
- Un temps scolaire plus important le matin de 8h30 à 12h00 (3h30),



- La pause de midi élargie de 15 minutes organisée en accueil de loisirs (de 12h00 à 14h15),
- Un temps scolaire plus réduit l'après-midi de 2H30 (de 14h15 à 16h45),
- Des activités le soir, organisées en accueil de loisirs et étendues jusqu'à 18h30 en remplacement des garderies,
- Des activités le mercredi matin de 3h30 (de 8h30 à 12h00) organisées en accueil de loisirs dans certaines écoles et/ou dans les locaux des associations partenaires.
- Le déploiement d'accueils de loisirs le soir et les mercredis matins permet un accueil de plus grande qualité avec des taux d'encadrement renforcés,
- Les Mely du mercredi après-midi sont supprimés.

Au total, les plages d'accueil périscolaires sont étendues de 2 heures par jour.

Par ailleurs, dans le cadre d'un partenariat réaffirmé, 57% des accueils de loisirs à l'école seront désormais gérés par des associations, contre 45% sur l'année scolaire 2017-2018.

Ces évolutions engendrent des impacts forts en termes budgétaires pour la Ville, constatés pour partie dès 2018, mais produisant leurs effets en année pleine à compter de 2019.

Le budget alloué aux temps de l'enfant se décompose pour l'essentiel en masse salariale et en crédits dédiés aux subventions allouées aux associations.

L'évolution retenue depuis la rentrée 2018 a un léger impact à la hausse : les crédits 2019 alloués aux temps de l'enfant devraient enregistrer une légère progression par rapport aux crédits inscrits au BP 2018. Elle permet donc d'enrayer la progression importante des dépenses constatée chaque année dans l'ancienne organisation.

La répartition des crédits est fortement impactée : alors que dans l'organisation antérieure des rythmes scolaires, les subventions versées aux associations représentaient 28 % des crédits totaux, cette part représente désormais 38% des crédits dédiés à l'organisation des temps de l'enfant. L'analyse des évolutions constatées au budget primitif 2019 sur les postes masse salariale et subventions devra être conduite à la lumière de ces éléments.

Cette nouvelle organisation des temps de l'enfant produit aussi des effets en recettes, l'évolution des participations des familles étant impactée par le plus grand recours au secteur associatif, et la Ville perdant le bénéfice de certaines recettes CAF spécifiquement liées à la semaine de 4,5 jours, et notamment du fonds d'amorçage qui avait été pérennisé en fonds de soutien.

### c. La dépenalisation du stationnement de surface

La réforme du stationnement de surface est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Les crédits du budget primitif 2018 étaient prévisionnellement majorés des flux d'encaissement et de reversement à la Métropole des redevances des forfaits de post stationnement (FPS).

Ainsi, le budget primitif 2018 a-t-il été construit avec une recette FPS anticipée à hauteur de 10,8M€ en chapitre 70 et une dépense de 8,5M€, correspondant au reversement à la Métropole des FPS minorés des frais de mise en œuvre des FPS supportés par la Ville, en chapitre 014.

Or, le schéma comptable final pour l'encaissement et le reversement des FPS a été publié par la DGFIP dans une instruction 2017/11/3335, en fin d'année 2017, trop tardivement pour que l'inscription budgétaire puisse être adaptée. D'après ce schéma, il s'avère que seule la part des recettes issues des FPS correspondant au coût de leur mise en œuvre doit être retracée dans les comptes de la commune par l'émission d'un titre de recettes. Les autres flux ne sont pas constatés budgétairement et seront à comptabiliser en compte de tiers.

Le tableau ci-dessous présente, pour l'année 2018, les crédits inscrits au BP 2018, et les inscriptions telles que prévues selon l'instruction.

en M€	Chapitre	BP 2018 voté	BP 2018 selon instruction 2017/11/3335
recette FPS	70	10,8	2,3
dépense de reversement des FPS à la Métropole	014	8,5	0

Ainsi le BP 2019 n'intégrera –t-il qu'une recette de FPS correspondant à la seule couverture des frais de mise en œuvre de ces forfaits.

L'analyse des évolutions des chapitres 70 en recettes, et 014 en dépenses au budget primitif 2019 devra intégrer ces éléments.

#### d. BP 2019 : un équilibre budgétaire optimisé

A la date de rédaction de ce document, les dépenses réelles de fonctionnement devraient évoluer d'environ -1,7% du BP 2018 au BP 2019 en brut, mais de l'ordre de 0% une fois retraitées des éléments précédemment décrits et relatifs aux écritures de FPS. Cette évolution neutralisée résulte pour l'essentiel du fait que le BP 2018 s'est construit concomitamment aux discussions portant sur le projet de LPPF pour 2018-2022. A contrario, le BP 2019 intègre lui l'effort demandé par le contrat.

Les recettes réelles de fonctionnement enregistreraient une évolution de 0,1%, à retraiter également à l'aune des développements relatifs au stationnement de surface, ce qui conduirait vers une évolution proche de +2%.

L'épargne brute devrait logiquement progresser, et s'établir a minima dans une fourchette comprise entre 70 et 75 M€

La Ville de Lyon ne communique pas, à l'occasion du vote du budget primitif, sur le niveau d'endettement et sur la capacité de désendettement, de trop nombreuses variables intervenant pour faire évoluer ces éléments par rapport au compte administratif (montant des droits de mutation, des cessions à intervenir...).

Telles qu'elles ressortent de la prospective à fin d'exercice 2019, l'épargne brute serait, en réalisation, comprise entre 85 et 90M€ l'encours de dette s'établirait entre 415 et 420M€ et la capacité de désendettement à moins de 5 années.

Ouï l'avis de la commission finances - commande publique - administration générale  
- ressources humaines ;

**DELIBERE**

1. Après avoir délibéré, le Conseil municipal vote sur la tenue du débat d'orientations budgétaires pour 2019 et l'existence du rapport visé à l'article L2312-1 du CGCT sur la base duquel s'est tenu ce débat.

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