

REPUBLIQUE FRANÇAISE  
DEPARTEMENT DU RHONE



EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS  
DU CONSEIL MUNICIPAL

(Direction des Assemblées)

2019/5231

Vote du rapport d'orientations budgétaires pour 2020

Direction Générale des Services

Direction des Finances

**Rapporteur** : M. BRUMM Richard

## SEANCE DU 19 DÉCEMBRE 2019

COMPTE RENDU AFFICHE LE : 20 DECEMBRE 2019

DATE DE CONVOCATION DU CONSEIL MUNICIPAL : 10 DECEMBRE 2019

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

RECU AU CONTRÔLE DE LEGALITE LE : 23 DECEMBRE 2019

DELIBERATION AFFICHEE LE : 27 DECEMBRE 2019

**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 CONDEMINE, M. GIORDANO, Mme REYNAUD, M. CLAISSE, Mme RIVOIRE, M. DURAND, Mme RABATEL, M. LE FAOU, Mme BESSON, M. CUCHERAT, M. LEVY, M. DAVID, Mme NACHURY, Mme CROIZIER, M. BLACHE, M. LAFOND, Mme ROUX de BEZIEUX, Mme SERVIEN, Mme BLEY, Mme CHEVALLIER, M. MALESKI, M. KISMOUNE, Mme BRUGNERA, Mme PICOT, M. BRAILLARD, Mme BERRA, M. BERAT, M. TOURAINÉ, M. COULON, Mme FONDEUR, Mme BURILLON, M. PELAEZ, Mme HOBERT, Mme FAURIE-GAUTHIER, M. RUDIGOZ, M. JULIEN-LAFERRIERE, Mme HAJRI, Mme SANGOUARD, M. HAVARD, M. TETE, Mme PALOMINO, M. GEOURJON, Mme TAZDAIT, M. GUILLAND, Mme de LAVERNEE, M. ROYER, M. BROLIQUIER, Mme BAUGUIL, M. HAMELIN, Mme GRANJON, M. REMY, Mme MADELEINE, Mme BAUME

**ABSENTS EXCUSES ET DEPÔTS DE POUVOIRS** : Mme FRIH (pouvoir à Mme AIT MATEN), Mme BALAS (pouvoir à Mme NACHURY), M. PHILIP, Mme ROLLAND-VANNINI (pouvoir à M. LEVY), Mme MANOUKIAN (pouvoir à Mme RABATEL), Mme PERRIN-GILBERT (pouvoir à Mme GRANJON), M. BERNARD (pouvoir à M. COULON), M. BOUDOT

**ABSENTS NON EXCUSES** : Mme LEVY, M. KIMELFELD



2019/5231 - VOTE DU RAPPORT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES  
POUR 2020 (DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES -  
DIRECTION DES FINANCES)

Le Conseil Municipal,

Vu le rapport en date du 13 décembre 2019 par lequel M. le Maire expose ce qui suit :

## **Rapport sur les orientations budgétaires - BP 2020**

### **I. Eléments de contexte**

#### **1. Conjoncture économique**

Les tensions politiques et commerciales survenues sur l'année 2019 ont fragilisé les indicateurs économiques mondiaux. Les prévisions de juillet 2019 de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique) et du FMI (Fonds Monétaire International) anticipent une croissance mondiale 2019 de 2,9% soit 1 point de moins que l'anticipation 2018 à 3,9%. L'exacerbation des tensions commerciales et politiques accentuerait les incertitudes et fragiliserait d'autant plus les perspectives de croissance future.

Aux Etats-Unis, la croissance devrait s'établir à 2,6% en 2019 avant de ralentir à 1,9% en 2020 avec à l'arrivée à terme des mesures de relance budgétaire mises en place par l'Administration Trump. Malgré une politique monétaire normalisée depuis 2018, la Réserve Fédérale au vu de « l'évolution globale des perspectives économiques ainsi que des pressions inflationnistes contenues » a fait le choix d'abaisser deux fois son taux directeur.

En zone Euro, l'expansion économique devrait atteindre 1,3% en 2019 et 1,6% en 2020. La prévision 2019 a été révisée à la baisse suite au ralentissement que connaît l'Allemagne. Contrairement aux Etats-Unis, l'inflation peine à repartir à la hausse et à se rapprocher de la cible de la Banque Centrale Européenne (proche de 2% mais cependant toujours inférieure). L'institution de Francfort a donc fait le choix d'abaisser une nouvelle fois son taux de dépôt à -0,50% et de reprendre une politique d'achats d'actifs.

Les différents organismes internationaux s'accordent sur le fait que leurs perspectives économiques pour les années à venir sont fragiles et pourraient être révisées à la baisse en raison des multiples tensions géopolitiques et économiques mondiales. Ils conviennent également du fait que des solutions doivent être mises en place au niveau mondial comme national pour assoir la croissance sur des bases plus solides mais également réduire les tensions commerciales et technologiques.

#### **2. Dispositions du projet de loi de finances pour 2020**

*Les développements ci-après décrivent le projet de loi de finances initiale (PLF) pour 2020 à la date de rédaction de ce rapport. Ces derniers pourront connaître 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 2020 qui s'inscrit dans la continuité de l'action menée par le Gouvernement**

Le PLF 2020 traduit l'intention du Gouvernement de poursuivre la politique de réduction de la dépense publique, estimée pour 2020 à 53,4% du PIB contre 55% en 2017, associée à un effort accru de sincérité des comptes publics et de plus grande responsabilisation des acteurs. Cette dernière s'est notamment traduite aux yeux du Gouvernement, depuis 2017, par une exécution budgétaire sans décret d'avances et la mise en œuvre de la contractualisation avec les collectivités locales.

Au-delà de cette intention, l'objectif du PLF 2020 est également de répondre à une triple urgence : économique, sociale et écologique.

Le PLF 2020 s'articule ainsi autour de trois grands axes d'action publique :

- *Encourager les initiatives* par :
  - l'amélioration du pouvoir d'achat (suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour 80 % des ménages en 2020 ; revalorisation poursuivie de la prime d'activité, ... ) ;
  - la simplification de la vie des français (démarches administratives, programme pluriannuel de suppression des taxes à faible rendement, ...)
  - Le soutien à l'emploi et la compétitivité (baisse d'impôt de 1 Md€ en 2020 pour les entreprises ; accompagnement de la réforme du système d'assurance chômage)
  
- *Protéger les français* par :
  - le soutien des plus fragiles (nouvelle revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés de 0,3% ; dispositif d'intermédiation financière pour prévenir les situations de précarité ; poursuite de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté) ;
  - l'augmentation de crédits pour la mission « Travail et emploi » (+ 120 M€ en 2020 par rapport à la LFI 2019) ;
  - la poursuite du réarmement des fonctions régaliennes de l'État (augmentation des crédits de la mission « Défense » de 1,7 Md€ en 2020 ; augmentation des moyens dédiés à la mission « Justice » avec + de 200 M€ par rapport à la LFI 2019 et la création de 1 520 emplois)
  
- *Préparer l'avenir*, par :
  - une réponse à l'urgence écologique (transformation du crédit d'impôt pour la transition énergétique « CITE » en prime davantage ciblée sur la performance énergétique et les ménages les plus modestes ; augmentation des crédits en faveur du bonus automobile de 50 % par rapport à la LFI

2019 ; effort en faveur de l'entretien et de la régénération du réseau routier national non concédé)

- des efforts accentués en faveur de la jeunesse (augmentation des crédits de la mission « Enseignement scolaire » de près de 4,5 Md€ sur la durée du quinquennat ...)
- la poursuite de la transformation de l'action publique (renforcement de la présence territoriale de la DGFIP ; rationalisation du recouvrement dans la sphère fiscale ; poursuite du déploiement des fonds pour la transformation de l'action publique avec 200 M€ en 2020...)

▪ **Un PLF 2020 construit sur des hypothèses macroéconomiques jugées plausibles par le Haut Conseil des Finances Publiques**

Le Gouvernement appuie son projet de loi de finances sur des perspectives de croissance qui resteraient « robustes » en 2019 et 2020 (respectivement 1,4% et 1,3%), et ce malgré un ralentissement lié à une demande mondiale moins favorable qu'en 2018, ce qui pèserait sur les exportations.

La consommation des ménages serait soutenue par les mesures prises en faveur du pouvoir d'achat et par la dynamique de l'emploi. Cet accroissement interviendrait avec un peu de retard par rapport aux gains de pouvoir d'achat dégagés début 2019, les ménages ne les consommant que progressivement.

L'investissement des entreprises, après avoir augmenté à un rythme élevé depuis 2017, se normaliserait progressivement, en restant néanmoins dynamique dans un contexte de taux d'intérêt bas (+ 2,7 % en 2020, après + 3,3 % en 2019).

L'emploi total devrait encore croître fortement en 2019 (+250 000 postes en moyenne annuelle, après +245 000 postes en 2018), grâce au dynamisme de l'emploi des secteurs marchands non agricoles. En 2020, les perspectives de création d'emplois seraient plus faibles (+180 000 postes en moyenne annuelle), sous l'effet d'un ralentissement de l'emploi marchand.

Après avoir augmenté très légèrement en 2019 (+0,9 % après +0,8 % en 2018), l'inflation sous-jacente devrait être stable en 2020 (+0,9 %)<sup>1</sup>. L'inflation totale, qui avait atteint +1,8 % en 2018 en raison de la hausse des cours du pétrole (qui s'est traduite par une contribution de +0,6 point des produits pétroliers à l'évolution de l'IPC<sup>2</sup>), reculerait en 2019 puis resterait stable en 2020 (+1,2 %).

En 2019, le déficit public devrait s'établir à 96,3 milliards d'€ contre 107,7 milliards prévu dans la loi de finance initiale 2019 votée en décembre 2018, et représenterait 3,1% du PIB, soit 2,3% du PIB si l'on exclut l'effet temporaire de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisses de charges. En 2020, il est anticipé à hauteur de 2,2 % du PIB, soit son niveau le plus faible depuis 2001, en baisse de 20,4 milliards d'euros par rapport à 2019. La progression de la dépense publique en volume en 2020 serait limitée à

---

<sup>1</sup> Hausse des prix hors produits volatils et tarifs administrés.

<sup>2</sup> Indice des prix à la consommation

0,7 % (après retraitement de l'intégration de France Compétences) soit un niveau presque deux fois inférieur à la croissance (1,3 %).

Le budget 2020 accélère enfin la baisse des prélèvements obligatoires mise en œuvre depuis 2017 pour favoriser le travail, le pouvoir d'achat, la croissance et l'emploi : le taux de prélèvements obligatoires s'établirait ainsi à 44,0 % en 2020 (hors France Compétences), soit une diminution de plus d'un point par rapport à 2017 (45,2 %).

Dans son avis émis le 23 septembre 2019<sup>3</sup>, le Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP) considère que la prévision de croissance du Gouvernement est atteignable pour 2019 et plausible pour 2020. Il souligne cependant que cette prévision ne prend pas en compte l'éventualité d'un Brexit sans accord et ses conséquences sur la croissance française. Le Haut Conseil estime également que les prévisions d'inflation, d'emploi et de masse salariale retenues pour 2019 sont cohérentes avec les informations disponibles et qu'elles sont raisonnables pour 2020. En matière de finances publiques, le Haut Conseil considère que les prévisions des prélèvements obligatoires pour 2019 et 2020 sont cohérentes avec le scénario macroéconomique retenu. Enfin, pour ce qui concerne le déficit structurel qui serait encore de 2,2 points de PIB en 2020 (contre 1,6 point dans la Loi de Programmation pour les Finances Publiques 2018-2022), le Haut Conseil relève néanmoins que le Gouvernement s'écarte fortement de la trajectoire fixée pour le quinquennat : « *Un tel choix pose un problème de cohérence entre le PLF 2020 et la LPFP<sup>4</sup> et affaiblit la portée de l'exercice de programmation pluriannuelle en matière de finances publiques* ».

#### ▪ **PLF 2020 : l'acte II de la réforme de la fiscalité directe locale, et son incidence pour la ville de Lyon**

La réforme de la fiscalité directe locale a en premier lieu institué, dans le cadre de la loi de finances pour 2018, un allègement progressif de taxe d'habitation (TH), sous conditions de revenus, pour les ménages occupant leur logement à titre principal.

Au niveau national, cette mesure devrait conduire, d'ici 2020, à une dispense totale de cotisation TH pour 80% des foyers français (-30% de cotisation en 2018 ; -65% en 2019 et -100% en 2020). Pour la ville de Lyon, cette mesure concerne 62% des ménages, les revenus moyens des lyonnais étant 17% supérieurs à ceux constatés sur le territoire français<sup>5</sup>.

Cet **acte I** de la réforme fiscale n'entraîne à ce jour aucun impact sur les finances des collectivités locales, puisque les mesures d'allègement sont intégralement prises en charge par l'Etat, sous la forme de dégrèvements accordés aux contribuables.

Ce dispositif mis en œuvre depuis 2 ans a cependant fait l'objet d'observations du Conseil Constitutionnel fin 2017, au regard notamment de la situation des 20% de contribuables restant assujettis à la taxe d'habitation (...)<sup>6</sup>.

Le projet de Loi de Finances pour 2020, présenté en conseil des ministres le vendredi 25 septembre, et actuellement débattu au Parlement, consacre 26 pages à l'**acte II** de la réforme

---

<sup>3</sup> Avis n° HCFP - 2019-3, relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2020, en date du 23 septembre 2019

<sup>4</sup> LPFP : loi de programmation des finances publiques.

<sup>5</sup> Fiche FPIC 2019 : revenu moyen par habitant en Métropole : 14 842,79€; Ville de Lyon : 16 899,08€

<sup>6</sup> Décision n°2017-758 DC du 28 décembre 2017

fiscale. Son article 5, plus particulièrement autorise la suppression définitive de la taxe d'habitation sur les résidences principales et les modalités de son remplacement dans le panier de recettes fiscales des collectivités ; il a été adopté en première lecture par les députés le 18 octobre.

Au travers de cet article, il est ainsi prévu :

- L'allègement progressif de taxe d'habitation sur les résidences principales pour les 20% des ménages restants (38% pour la ville de Lyon) d'ici 2023 (-30% en 2021 ; -65% en 2022 ; -100% en 2023)
- La disparition totale de la TH sur les résidences principales pour le bloc communal dès 2021 ;
- Le versement au budget de l'Etat, entre 2021 et 2022, des cotisations de TH sur résidences principales subsistant partiellement pour les 20% des foyers les plus aisés. La taxe d'habitation devient ainsi, pendant les 2 années précédant sa suppression définitive, un impôt «nationalisé».
- Le transfert du foncier bâti départemental vers les communes à compter de 2021, avec mise en œuvre d'un mécanisme de coefficient correcteur, dit « CoCo », visant à permettre une compensation à l'euro près pour chacune des communes gagnantes ou perdantes.
- L'affectation, à compter de cette même date, d'une part de TVA nationale pour les départements ayant transféré leur part de foncier bâti aux communes et pour les EPCI ayant perdu leur taxe d'habitation.
- La Métropole de Lyon est un cas particulier puisqu'elle perd à la fois la part de TH émanant de l'ex-Communauté Urbaine et la part de foncier bâti provenant de l'ancien département du Rhône. À ce titre, elle bénéficiera donc d'une double attribution de TVA pour compenser ces transferts.
- Le maintien de la taxation des résidences secondaires, des biens divers passibles de TH<sup>7</sup> et des logements vacants, pour lesquelles les taux et les modulations de majoration restent gelés en 2021 et 2022.

#### a. Le transfert de la part de foncier bâti départemental aux communes.

La ville de Lyon se verra donc attribuer à compter de 2021, en lieu et place de la taxe d'habitation sur les résidences principales, la part de foncier bâti perçue actuellement par la Métropole sur le territoire de la Ville.

Le taux actuel de foncier bâti appliqué par la Métropole est de 11,58%, mais seule la part départementale existant avant la création de la Métropole sera transférée à la ville de Lyon (soit 11,03%)<sup>8</sup>.

Selon les premières estimations réalisées par le ministère de l'économie et des finances sur l'exercice 2018, la ville de Lyon ferait partie des collectivités « perdantes », avec un panier de

---

<sup>7</sup> Locaux meublés occupés par des personnes morales et non retenus pour l'établissement de la cotisation foncière des entreprises

<sup>8</sup> Les 0,55% de FB maintenus à la Métropole correspondent à l'augmentation du taux votée en 2015

recettes fiscales estimé à 272M€ après réforme (foncier bâti communal et métropolitain), contre 355M€ actuellement (foncier bâti communal et taxe d'habitation). Pour permettre une compensation à l'euro près, l'État envisage d'appliquer aux futures bases de taxe foncière un coefficient correcteur (« CoCo ») qui, pour la ville de Lyon, s'élèverait à 1,31. Ce coefficient devrait permettre de recouvrer les 355M€ de recettes perçues avant réforme.

A contrario, pour les collectivités « gagnantes »<sup>9</sup>, où la redescende du foncier bâti « départemental » est plus importante que la perte de taxe d'habitation, un même coefficient - *inférieur à 1* - devrait être appliqué pour diminuer le montant des recettes de substitution.

Déterminé en 2021, le « CoCo » propre à chacune des collectivités serait fixe dans le temps, ce qui permettrait à la compensation d'évoluer au même rythme que les bases de taxe foncière. Pour mémoire, lors de la réforme de la Taxe Professionnelle, la compensation avait pris la forme d'un Fonds National de Garantie Individuelle de Ressources (FNGIR), fortement décrié par les associations d'élus pour son caractère figé.

#### b. Les périodes de référence et le gel de la revalorisation forfaitaire des bases d'imposition

La mise en place d'un mécanisme de substitution nécessite la détermination de périodes de référence sur lesquelles vont reposer les calculs de compensation.

S'agissant de la suppression de la taxe d'habitation en 2021, le projet de loi de finances retient actuellement les bases d'imposition 2020 et les taux de TH votés en 2017, avant l'annonce de la réforme, pour déterminer le montant à compenser. Pour la part de taxe foncière transférée, les bases et les taux retenus (qui viendront compenser la TH) sont ceux de 2020.

Pour la ville de Lyon et la Métropole, qui n'ont pas connu de hausse de taux depuis 2015, cette mesure est sans incidence sur les calculs de compensation.

En revanche, l'Etat avait proposé, lors du dépôt du projet de loi de finances, de geler en 2020 la revalorisation forfaitaire annuelle des bases de taxe d'habitation, calculée depuis 2018 sur l'inflation constatée l'année précédente (et qui devrait s'élever, selon nos prévisions, à 1,2% pour 2020).

Face au mécontentement des associations d'élus, cette proposition a été modifiée par un amendement qui fige désormais cette revalorisation des bases de TH à 0,9%.

Le gel total des bases TH<sup>10</sup> aurait réduit le produit fiscal attendu pour la Ville de plus de 2M€ par an. La nouvelle proposition à +0,9% (au lieu des 1,2% prévus) le réduit de 500K€

#### c. Le maintien des impositions pour les résidences secondaires et les logements vacants

La suppression de la taxe d'habitation ne concerne que les locaux affectés à la résidence principale de leurs occupants. Une imposition sera donc maintenue sur les résidences secondaires (y compris la majoration de 20%), sur les biens divers passibles de taxe d'habitation, ainsi que sur les logements vacants<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Sur la Métropole de Lyon, les communes « gagnantes » seraient Pierre Bénite, Feyzin, Champagne au Mont d'Or, Saint-Priest, Chassieu, Genay, Corbas, Limonest, Solaize, Quincieux et Marcy l'Etoile

<sup>10</sup> Pour l'ensemble de la France, la perte liée au gel de cette revalorisation avait été estimée à 250 M€ par an

<sup>11</sup> Pour la ville de Lyon, qui est référencée comme « zone tendue » en matière d'offre de logements, la taxe sur les logements vacants (TLV) est versée à l'ANAH, via l'Etat.



En 2021 et 2022, phase pendant laquelle les collectivités percevront déjà leur recette de substitution alors que la TH reste partiellement maintenue pour les 20% des ménages restants et est perçue par l'État, les taux et la majoration de TH sur les résidences secondaires seront gelés à leur niveau de 2019.

Une ville qui le souhaiterait, ne pourrait donc pas faire évoluer son taux de TH pour les résidences secondaires et sa majoration avant l'exercice 2023.

#### d. L'harmonisation des politiques d'exonération en matière de taxe foncière

Les dispositifs d'incitation en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties sont sensiblement différents entre les départements et le bloc communal. Le code général des impôts prévoit en effet, dans son article 1383, des mécanismes distincts pour les exonérations de 2 ans sur constructions neuves :

- Concernant la part de foncier bâti départemental, les constructions neuves, qu'elles soient à usage d'habitation ou professionnel, sont exonérées de droit sur une durée de 2ans.
- S'agissant des parts de foncier bâti communal et intercommunal, seules les constructions neuves à usage d'habitation sont exonérées de droit. La collectivité peut néanmoins décider, par délibération, de supprimer cette exonération. Depuis 2016, la ville de Lyon a supprimé cette exonération pour les logements qui n'ont pas bénéficié de prêts aidés de l'Etat.
- Le regroupement des parts communale et départementale de taxe foncière oblige à l'harmonisation des mesures d'exonération. A ce titre, le projet de loi de finances pour 2020, amendé par les députés, propose, pour ces constructions neuves, une nouvelle exonération sur une durée de 2 ans :
  - fixée à 40% pour les locaux professionnels ;
  - Intégrale pour les locaux à usage d'habitation, avec possibilité pour la commune de la supprimer partiellement<sup>12</sup> (suppression comprise en 40 et 90%).

Pour la ville de Lyon, l'application de ces deux mesures aurait un impact financier positif, estimé à + 0,4M€ La suppression de l'exonération pour les locaux d'habitation (hors prêts aidés de l'État), votée en 2015, devra dans tous les cas être revue à la baisse puisque les dispositions à venir prévoient une réduction maximum de 90%.

L'avancée des débats parlementaires ne permet cependant pas de savoir à ce stade, si le taux maximum de 90% s'appliquera automatiquement ou si une nouvelle délibération sera nécessaire en 2020.

#### ▪ **PLF 2020 : les autres dispositions importantes pour les collectivités locales**

Le PLF 2020 dispose également des mesures suivantes :

---

<sup>12</sup> Comme actuellement, la nouvelle exonération sur les locaux d'habitation pourra être supprimée pour l'ensemble des locaux, ou uniquement pour les locaux ne bénéficiant pas de prêts aidés par l'État.

- La revalorisation forfaitaire des bases d'imposition « ménage », hors taxe d'habitation sur les résidences principales, devrait être établie conformément aux dispositions de la loi de finances 2018, soit en fonction de l'inflation constatée entre novembre 2018 et novembre 2019. A ce jour, cette revalorisation est estimée à 1,2% pour l'année 2020 (contre 2,2% en 2019). Pour la taxe d'habitation sur les résidences principales, ce coefficient de majoration serait figé à 0,9% (cf. supra).
- La DGF-dotation forfaitaire ne devrait pas subir de nouvelles réfections autres que l'écrêtement destiné à couvrir le besoin de financement interne de l'enveloppe globale. Ce prélèvement devrait rester stable en 2020 car la progression de la DSU et de la DSR est maintenue à son niveau de 2019 (soit + 90M€ pour chacune de ces 2 dotations).
- Un ajustement de la DGF « territorialisée » créée par la loi de réforme des collectivités territoriales de décembre 2010, et qui permet à l'EPCI de proposer à ses communes-membres une répartition de la DGF communale différente du droit commun (*à ce jour, ce dispositif n'a jamais été utilisé*).
- La réduction des variables d'ajustement, qui permet de couvrir les variations de périmètre de l'enveloppe normée, ne devrait pas affecter la ville de Lyon en 2020. Le besoin de financement, établi à 120M€ en 2020, devrait être financé principalement par une ponction sur la compensation de Versement de Transport des Autorités Organisatrices de la Mobilité et sur la DCRTP des EPCI et des Régions. A titre informatif, cette ponction de 120M€ comprend 25M€ destinés à prendre en charge, en lieu et place des collectivités, l'indemnité de conseil des comptables publics<sup>13</sup>.
- L'enveloppe des dotations de soutien à l'investissement local (DSIL) est maintenue à 1,8 Md€ (hors FCTVA).
- Le PLF 2020 ne prévoit pas d'évolution de l'enveloppe consacrée au FPIC, qui est donc maintenue à 1 milliard d'euros en 2020. La contribution de la ville devrait donc évoluer modérément l'an prochain (en 2019, le prélèvement du FPIC s'élève à 6,2M€).
- La gestion automatisée du FCTVA, initialement prévue en 2019 et repoussée une première fois en 2020, devrait finalement être mise en œuvre en 2021.
- « Mise sur les rails » de la 2<sup>ème</sup> phase de la révision des valeurs locatives, dont le système d'évaluation est jugé obsolète depuis de nombreuses années. Après les locaux professionnels en 2017, il est ainsi prévu de réviser les valeurs locatives des locaux d'habitation d'ici 2026 (les travaux préparatoires démarreraient en 2021)
- Des ajustements seraient opérés sur le dispositif de mise à jour des valeurs locatives des locaux professionnels (révision biennale des coefficients de localisation, redéfinition des secteurs d'évaluation repoussée à l'année suivant les élections...).

---

13 Les comptables publics peuvent fournir personnellement, et en complément de leurs obligations professionnelles, une aide technique aux collectivités territoriales qui les sollicitent dans les conditions fixées par l'article 97 de la loi du 2 mars 1982, le décret n° 82-979 du 19 novembre 1982 et les arrêtés du 16 décembre 1983 et du 12 juillet 1990. L'attribution de l'indemnité de conseil et son montant font l'objet d'une décision de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public local.

## **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 2018 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 2019.

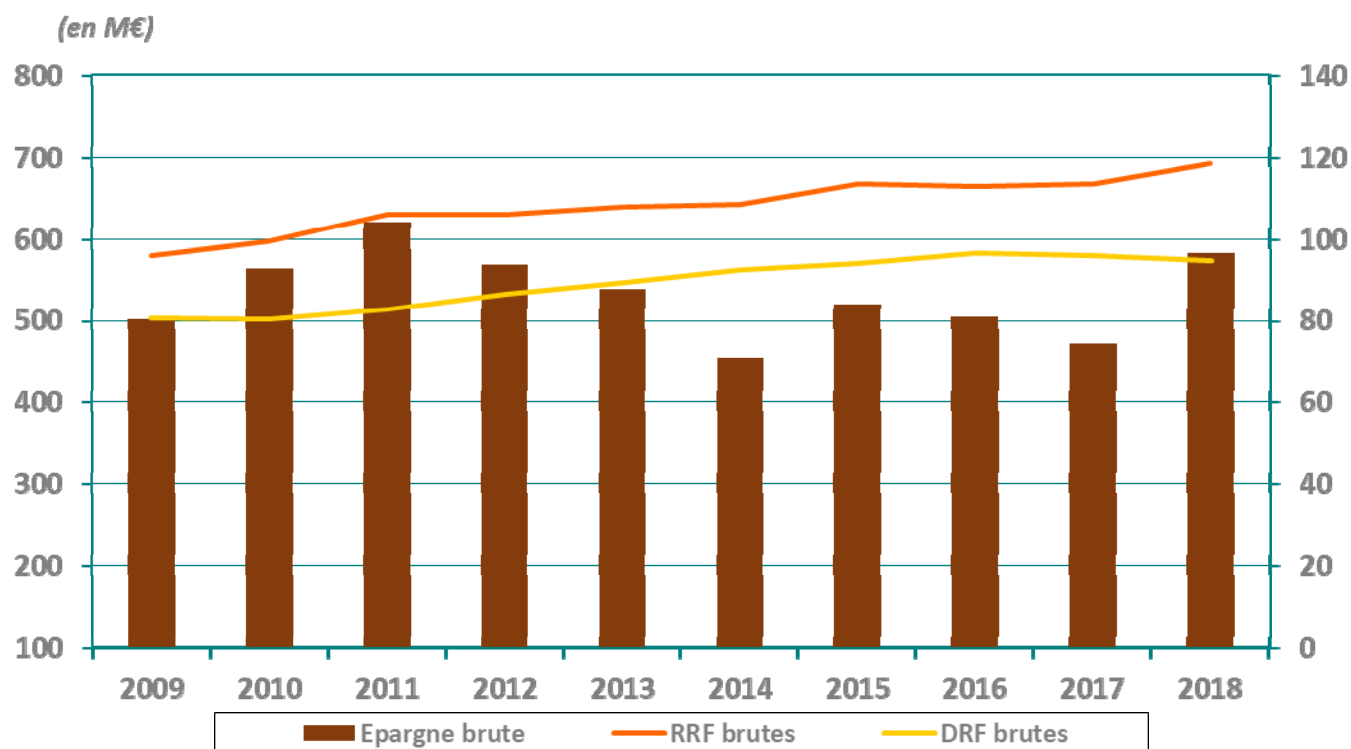
Il est précisé que les données graphiques présentées sont des données brutes, non retraitées de divers éléments exceptionnels pouvant constituer des biais à la compréhension des évolutions. Ceux-ci sont mentionnés en détail dans le compte administratif 2018, et sont rappelés pour les plus importants d'entre eux, dans les développements ci-dessous.

#### **a. Epargne brute**

L'épargne brute retraitée de l'exercice 2018 s'est élevée à 96,6 M€ contre 73,9 M€ au compte administratif 2017. Cette évolution résulte de la combinaison :

- d'une forte progression des recettes d'une part, le dynamisme des droits de mutation et du produit du stationnement de surface compensant la baisse des dotations,
- et d'un repli significatif des dépenses de fonctionnement cohérent avec la contrainte issue du contrat de maîtrise de l'évolution de la dépense locale d'autre part.

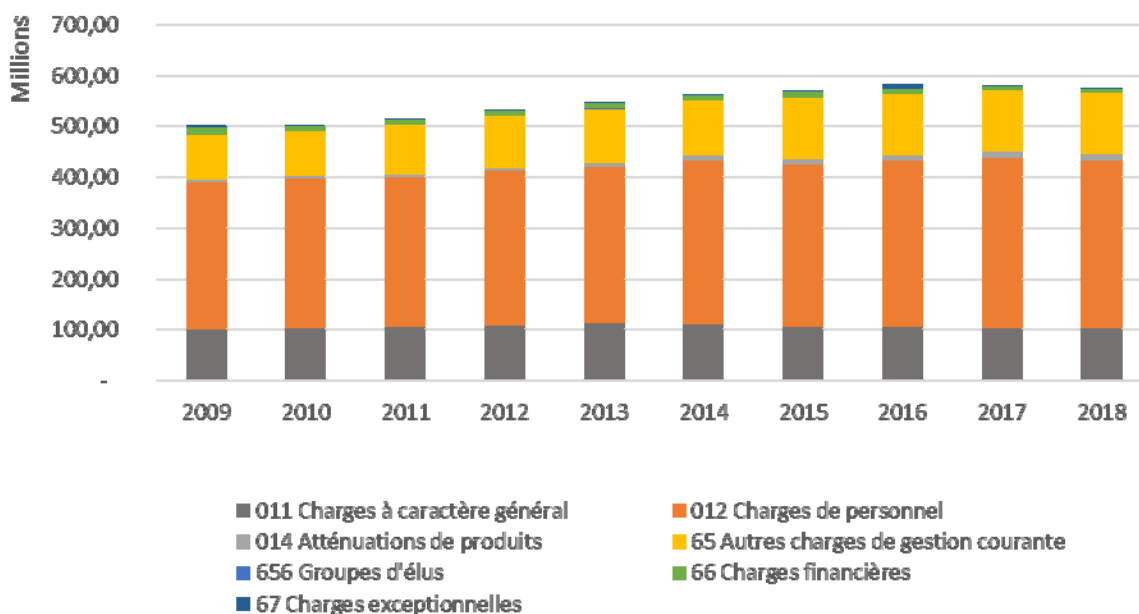
L'épargne brute s'établit ainsi sur un niveau élevé, couvrant pour une large part les dépenses d'équipement de l'exercice.



Les dépenses réelles de fonctionnement non retraitées ont enregistré une diminution de 1,1% entre 2017 et 2018. Retraitée, l'évolution entre les deux exercices s'établit à -0,9%, alors que l'évolution moyenne annuelle constatée sur la période 2009-2017 s'élève à 1,9%.

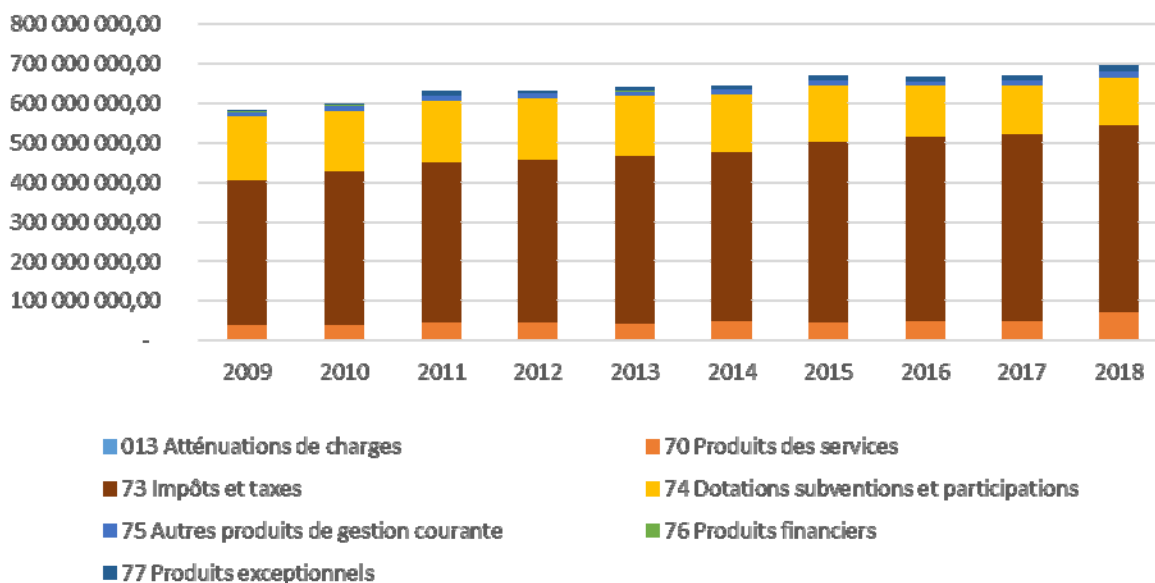
En atteignant largement l'objectif contractualisé en 2018, alors même que le contrat était signé à mi-année, la Ville a démontré sa forte capacité à piloter son exécution budgétaire. Elle a été sensiblement aidée en cela par les importants efforts de gestion engagés dans le cadre du plan marges de manœuvre et les fruits de celui-ci sur l'ensemble des dépenses de fonctionnement. La ville a également bénéficié en 2018 d'une conjoncture favorable : l'absence d'élections, la mise en œuvre du jour de carence et le report en 2019 du RIFSEEP et de la nouvelle étape du PPCR ont contribué à maintenir l'évolution de la masse salariale (0% pour les dépenses brutes, et +0,04% pour l'évolution retraitée), tandis que la contribution au FPIC enregistrait, pour la 1<sup>ère</sup> fois, une diminution.

## Evolution des dépenses de fonctionnement



Les recettes réelles de fonctionnement ont enregistré en parallèle une évolution brute de + 3,8%, et une évolution retraitée de + 3,3%, entre 2017 et 2018, en forte progression par rapport à l'évolution annuelle moyenne des recettes retraitées de + 1,7% sur la période 2009-2017.

## Evolution des recettes de fonctionnement



Cette évolution résulte pour l'essentiel de la redevance du stationnement et de la taxe additionnelle aux droits de mutation dont le fort dynamisme en 2018 est concomitant avec

l'interruption du mécanisme de contribution au redressement des finances publiques (CRFP) qui entraîne un net ralentissement de la baisse de la dotation forfaitaire en 2018 :

- Sous l'effet vertueux de la réforme du stationnement de surface, la redevance qui lui est liée s'est établie à 24,4M€ en 2018 (+7,8M€ par rapport à 2017)
- Les droits de mutation à titre onéreux ont enregistré une progression de 6,2M€, ils ont atteint 41,3 M€
- La dotation forfaitaire s'inscrit en repli de 'seulement' 0,7M€ (pour mémoire, 2014 : -4,6M€, 2015 : -11,5M€, 2016 : -11,7M€ et 2017 : -7,4M€) elle bénéficie de l'accroissement de la population (+0,97M€) mais supporte également l'effet de l'écrêtement péréqué, venu minorer la recette de 1,7M€

En parallèle, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS) a également enregistré une diminution de plus de 0,7M€ entre 2017 (4,3M€) et 2018 (3,6M€). Inéligible au dispositif suite à la réforme de la DSU intervenue en loi de finances pour 2017, la Ville de Lyon a bénéficié d'une sortie en sifflet qui explique cette baisse : perception de 90% de la recette en 2017, 1ère année de sortie, puis 75% en 2018 et 50% en 2019.

Enfin, la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCS-TP), variable d'ajustement historique de l'enveloppe normée, a été supprimée en loi de finances pour 2018, ce qui a engendré une perte de recette de 0,2M€ par rapport à 2017.

⇒ 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 dépasse le seul poids de la CRFP.

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

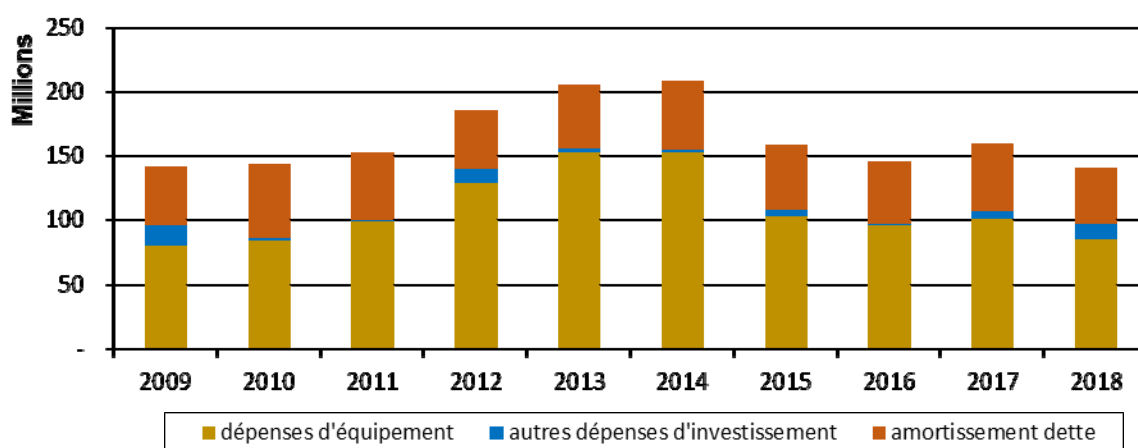
	2013	2014	Effort 2014	2015	Effort 2015	2016	Effort 2016	2017	Effort 2017	2018	Effort 2018	2019	Effort 2019
<b>Contribution directe au redressement des finances publiques</b>													
<b>Dotation forfaitaire</b>	103 270 558	98 618 425		85 800 227		72 078 377		64 636 893		63 946 813		62 613 403	
part population				711 542		594 348		779 614		972 874		471 224	
dont écrêtement				- 2 074 128		- 2 574 007		- 2 187 365		- 1 662 954		- 1 804 634	
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>- 690 080</b>		<b>- 1 333 410</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		3 596 438		5 269 596	
<b>variation DSUCS (b)</b>			<b>-</b>		<b>-</b>		<b>-</b>	<b>- 479 525</b>		<b>- 719 287</b>		<b>1 673 158</b>	
<b>Variables d'ajustement</b>													
DUCS TP ( c)	1 279 686	1 007 247	- 272 439	665 460	- 341 787	564 360	- 101 100	175 645	- 388 715	-	- 175 645	-	-
comp. exo TF avant réfaction (d)	2 215 982	2 512 800		2 937 442		3 874 601		4 561 412		4 947 045		5 674 224	
comp. exo TF perçues ( e)	1 196 399	1 081 327		844 543		1 069 520		659 920		688 300		743 548	
effort comp exo TF (f=e-d)	- 1 019 583		- 1 431 473		- 2 092 899		- 2 805 081		- 3 901 492		- 4 258 745		- 4 930 676
<b>Var° variables 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>- 4 434 390</b>		<b>- 4 930 676</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>6 388 514</b>		<b>6 250 609</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>		<b>- 12 232 271</b>		<b>- 10 841 537</b>

*NB : Ce tableau ne tient pas compte du taux retenu par l'Etat pour l'établissement des compensations d'exonération, la plupart du temps inférieur au taux d'imposition pratiqué par la collectivité.*

## 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



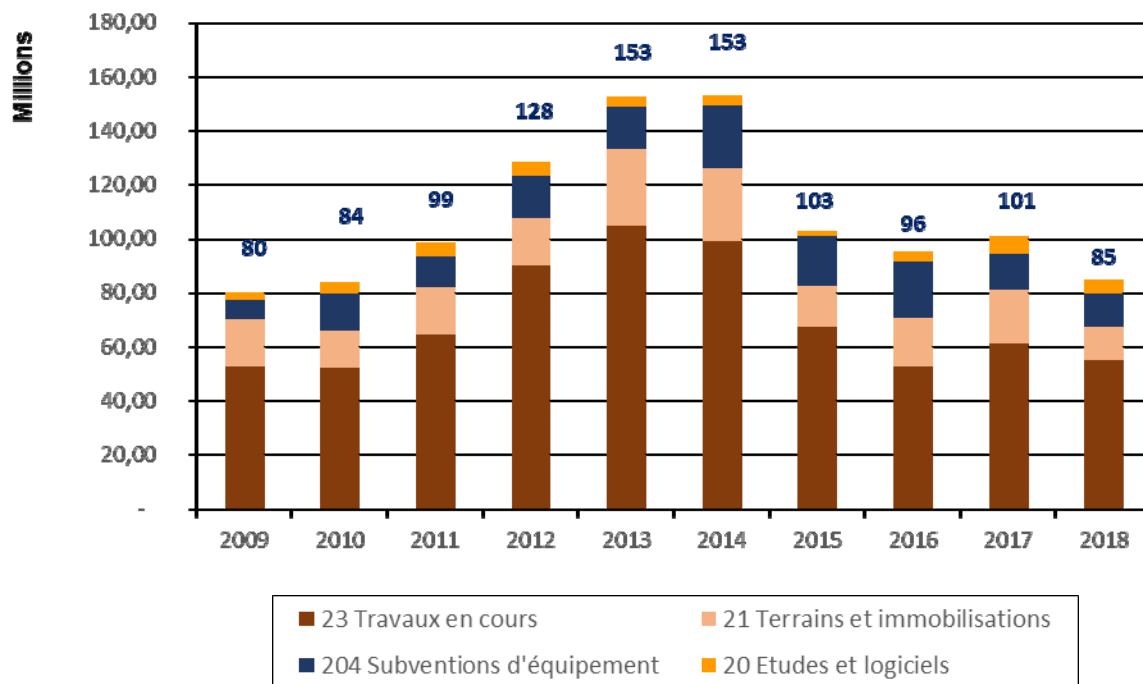
L'amortissement de la dette sur la période 2009-2017 est homogène et s'élève en moyenne à 51M€ par an. En 2018, la dette de la Ville s'est amortie à un rythme légèrement inférieur, soit 46,9M€, intégrant le remboursement pour moitié, soit 3,5M€ de l'avance de FCTVA consentie par la Caisse des Dépôts 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).

Le poste autres dépenses connaît aussi une évolution conséquente : la Ville a été amenée en 2018 à procéder à l'acquisition de titres immobilisés (Obligations assimilables du Trésor – OAT) dans le cadre de la gestion de ses legs, suite à la conclusion de deux BEA, et à l'encaissement d'un legs en numéraire.

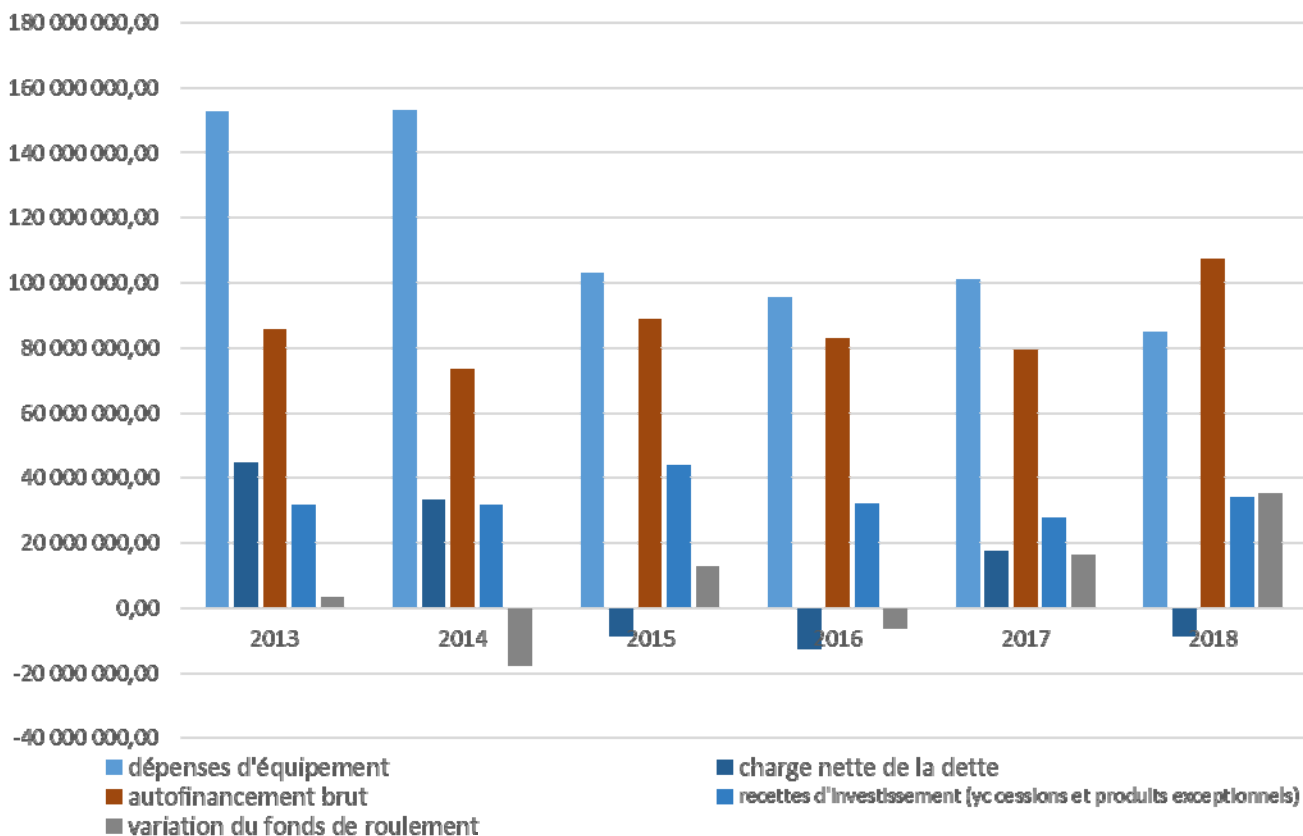
Enfin, sur les années 2015-2017, les dépenses d'équipement se sont élevées en moyenne à 100M€ par an et la réalisation de l'année 2018 à hauteur de 85M€. Le léger repli observé en 2018 correspond à la préfiguration sur cette année d'un certain nombre de projets d'envergure, en particulier sur le scolaire.



### Evolution des dépenses d'équipement



### 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 422,5M€ contre 409M€ au 31 décembre 2016.

L'année 2018 a la particularité de combiner un niveau de dépenses d'équipement plus modeste et une épargne brute en forte progression, qui, combiné à des recettes d'investissement en progression, conduit à un désendettement logique : l'encours de dette s'établit à 410M€ au 31 décembre 2018, en repli de 12M€ par rapport au compte administratif 2017 en intégrant le remboursement de l'avance FCTVA consentie à la Ville par la Caisse des Dépôts et Consignations en 2015.

Il découle de ces éléments une diminution de la capacité de désendettement qui s'établit à fin 2018 à 4,3 années (5,7 années à fin 2017), un niveau parfaitement satisfaisant, en particulier au terme de la période 2012-2017 qui aura simultanément supporté :

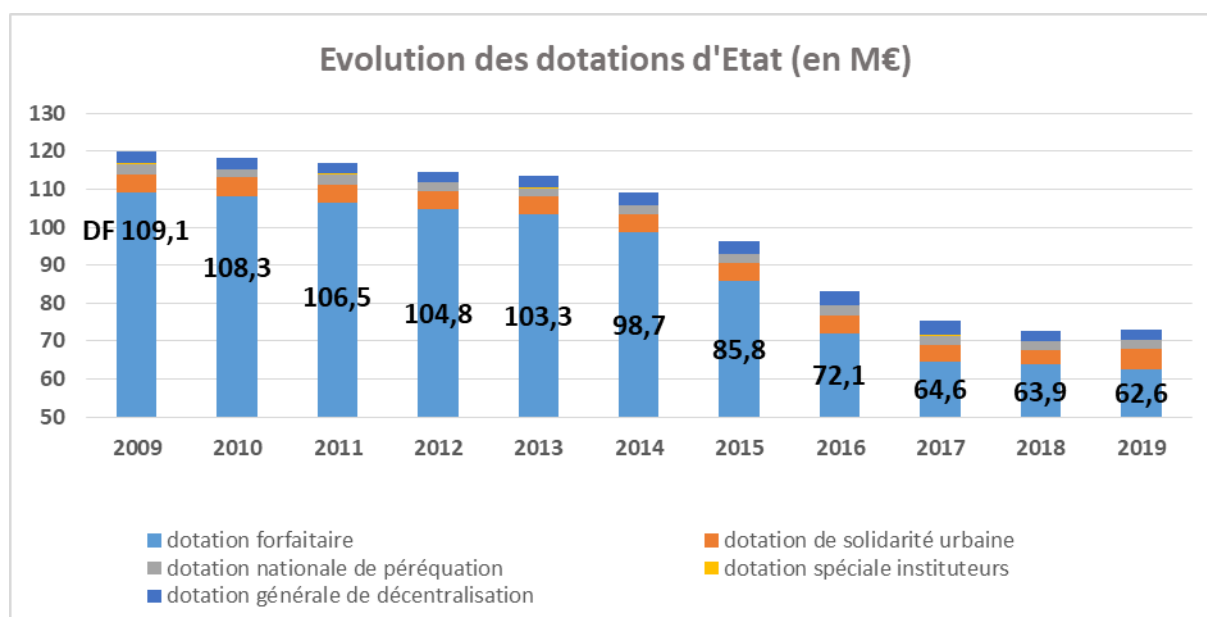
- L'effondrement de la dotation forfaitaire (105 M€ en 2012, 64M€ en 2018),
- La montée en puissance du FPIC (0,7M€ en 2012, 6,4 M€ en 2018),
- La mise en place des rythmes scolaires et les coûts induits par ces derniers.

## **2. Compte administratif 2019 anticipé**

Les anticipations, à la date de rédaction de ce document, de réalisation des crédits 2019 s'établissent de la façon suivante :

### **a. Section de fonctionnement**

- ⇒ Les recettes de fonctionnement devraient s'élever à minima autour de 680 M€ au 31 décembre 2019. Cet atterrissage prévisionnel 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'État se sont stabilisées en 2017 et 2018 et pourraient même enregistrer une légère progression en 2019 (+0,4M€)



Depuis 2018, avec la mise en œuvre du dispositif de contractualisation visant à maîtriser l'évolution des dépenses publiques, la Contribution au Redressement des Finances Publiques a été supprimée. La dotation forfaitaire 2019, établie à 62,6M€, a ainsi subi une baisse modérée de 1,3 M€ (soit -2,1%), résultant notamment de l'écrêtement appliqué pour financer la péréquation.

Après deux années de perte d'éligibilité à la DSU, et le versement d'une « garantie de sortie » dégressive sur 3 ans, la ville de Lyon est à nouveau rentrée dans le dispositif au 1<sup>er</sup> janvier 2019, en se classant au 683<sup>ème</sup> rang (sur 688 communes éligibles). En 2019, la Ville s'est ainsi vu octroyer une DSU de 5,3M€ contre 3,6M€ en 2018 (soit +1,7M€).

En cumulé, les dotations de la ville devraient donc augmenter de 0,4M€ en 2019.

- Le produit des contributions directes est attendu à hauteur de 367 à 368 M€ (rôles supplémentaires inclus), à comparer à une prévision budgétaire de 363,1 M€ et à un compte administratif 2018 de 357,6M€

Cette prévision d'atterrissage, en hausse de 3% par rapport à l'exécution des contributions directes de l'année 2018, dépasse nettement les évolutions précédentes qui s'établissaient en moyenne à 1,5%. Elle intègre notamment :

- Concernant les locaux d'habitation : une revalorisation forfaitaire annuelle des bases élevée (inflation constatée de 2,2% en 2019, contre 1,2% en 2018) et une progression physique significative de +1,4%, qui, en première analyse, pourrait être liée au travail engagé par la DRFIP sur la recrudescence d'une vacance des locaux soulevée par la ville en 2018.
- S'agissant des locaux professionnels : une actualisation des tarifs à la baisse de 0,9% <sup>14</sup> et une évolution physique des bases de 1,22%.

A noter également la 2<sup>ème</sup> année d'application de l'allègement de taxe d'habitation pour 80% des ménages, dont l'abattement s'élève à 65% en 2019. Comme l'an dernier, cette

<sup>14</sup> La hausse des loyers professionnels est en réalité de +0,3% pour 2019, mais l'Etat ayant supprimé la revalorisation de 1,2% accordée forfaitairement en 2018, la variation nominale s'est donc établie à -0,9%.

mesure n'a pas d'incidence sur le produit global de la ville de Lyon, car l'Etat prend à sa charge l'intégralité du dégrèvement accordé aux contribuables.

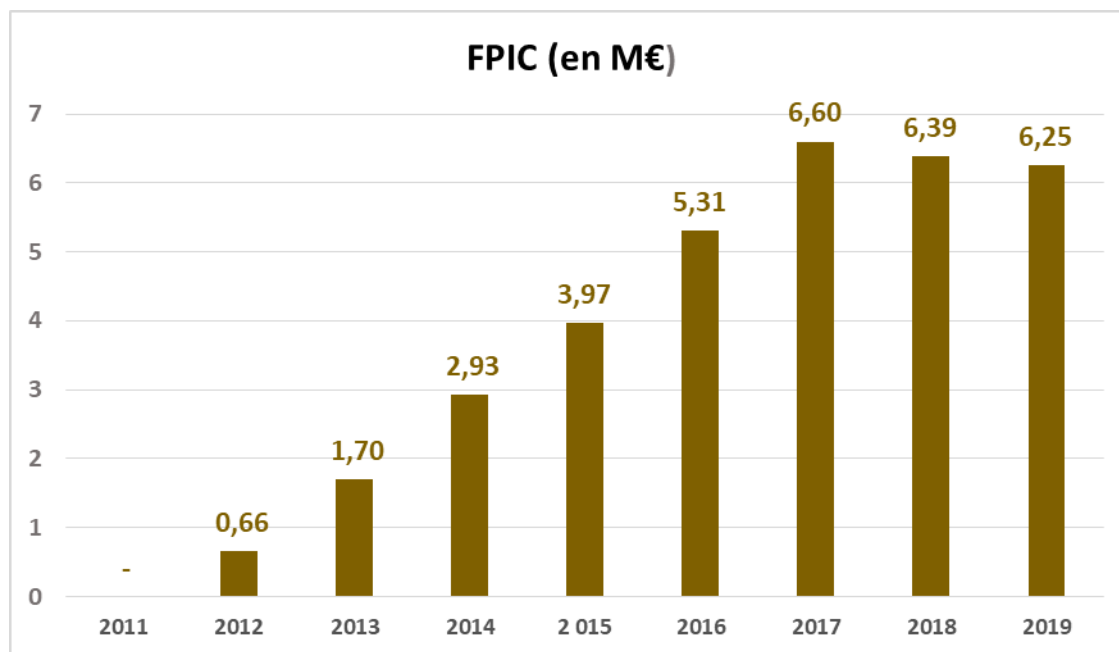
- Le rythme d'encaissement des droits de mutation à titre onéreux reste soutenu comme pour les trois années précédentes, où il avait déjà atteint des niveaux inégalés. L'atterrissage est attendu à un niveau proche de 41M€, sensiblement identique à celui de 2018.
  - Après une année 2018 exceptionnelle (réforme du stationnement), les recettes de stationnement devraient atteindre en 2019 le niveau constaté au compte administratif 2018 (24,3 M€). Les extensions de périmètre et la mise en œuvre d'une redevance pour les engins de déplacements personnels électriques ont permis de consolider ce niveau de recettes.
- ⇒ L'année 2019 est la deuxième année d'application de la contrainte d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement issue du contrat conclu entre la Ville et l'Etat.

La consommation des dépenses réelles de fonctionnement au compte administratif 2019 fait dans ce contexte l'objet d'une attention particulière ; elles ne devraient ainsi pas dépasser 580 M€, et leur progression de CA 2018 à CA 2019 rester en deçà de 1%. Pour le seul périmètre des dépenses concernées par la contractualisation<sup>15</sup>, l'atterrissage sera lui-même, par répercussion, sur un niveau inférieur au seuil fixé par le contrat pour l'exercice (soit 579,8 M€).

- Le premier poste de dépenses de fonctionnement est la masse salariale. Celle-ci est attendue autour de 330 M€ soit une quasi stabilité entre 2018 et 2019. Elle bénéficie notamment d'un report sur 2020 de certaines mesures nationales initialement prévues sur 2019 (PPCR), d'un effet de Noria plus prononcé que les années antérieures et de la nouvelle organisation des temps de l'enfant qui s'est traduite par un recours plus important au secteur associatif et une baisse de masse salariale dans ce domaine.
- Les subventions versées seront quant à elles réalisées au-delà des prévisions budgétaires. La quasi-totalité des besoins supplémentaires a été financée par un transfert de crédits issus de la masse salariale, en réponse aux ajustements utiles dans la répartition des dépenses entre secteurs municipal et associatif pour l'organisation des temps de l'enfant.
- Le FPIC intègre toujours le gel de l'enveloppe globale à 1 milliard d'euro décidé en 2018. Il enregistre une diminution de 138K€ par rapport à 2018.

---

<sup>15</sup> Soit les dépenses réelles de fonctionnement, minorées du chapitre 013, atténuations de charges et du chapitre 014, atténuations de produits.



Entré en application en 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 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€

Comme en 2018, le paysage intercommunal n’a pas subi de profondes restructurations, ce qui a permis de contenir les équilibres des enveloppes du FPIC de chaque strate. Par ailleurs, le plafonnement du prélèvement au titre du FSRIF à Paris est passé de 13,5 à 14%, ce qui conduit mécaniquement à faire baisser le prélèvement global au titre du FPIC.

La contribution globale de la Métropole Lyonnaise et des communes a enregistré une légère diminution (- 1,9%), qui résulte notamment d’un moindre enrichissement de l’ensemble intercommunal par rapport aux autres contributeurs du fonds.

La stabilité du coefficient d’intégration fiscale (CIF) de la Métropole en 2019 (0,52) permet de maintenir la répartition du FPIC entre les communes du territoire, après traitement de la DSU cible.

Le montant du FPIC de la ville de Lyon s’élève donc à 6,25M€ en 2019 (contre 6,39 en 2018).

**Le niveau d’épargne brute retraitée résultant de ces évolutions devrait s’établir a minima à 95 M€, un niveau similaire à celui constaté en 2018 (96,6M€).**

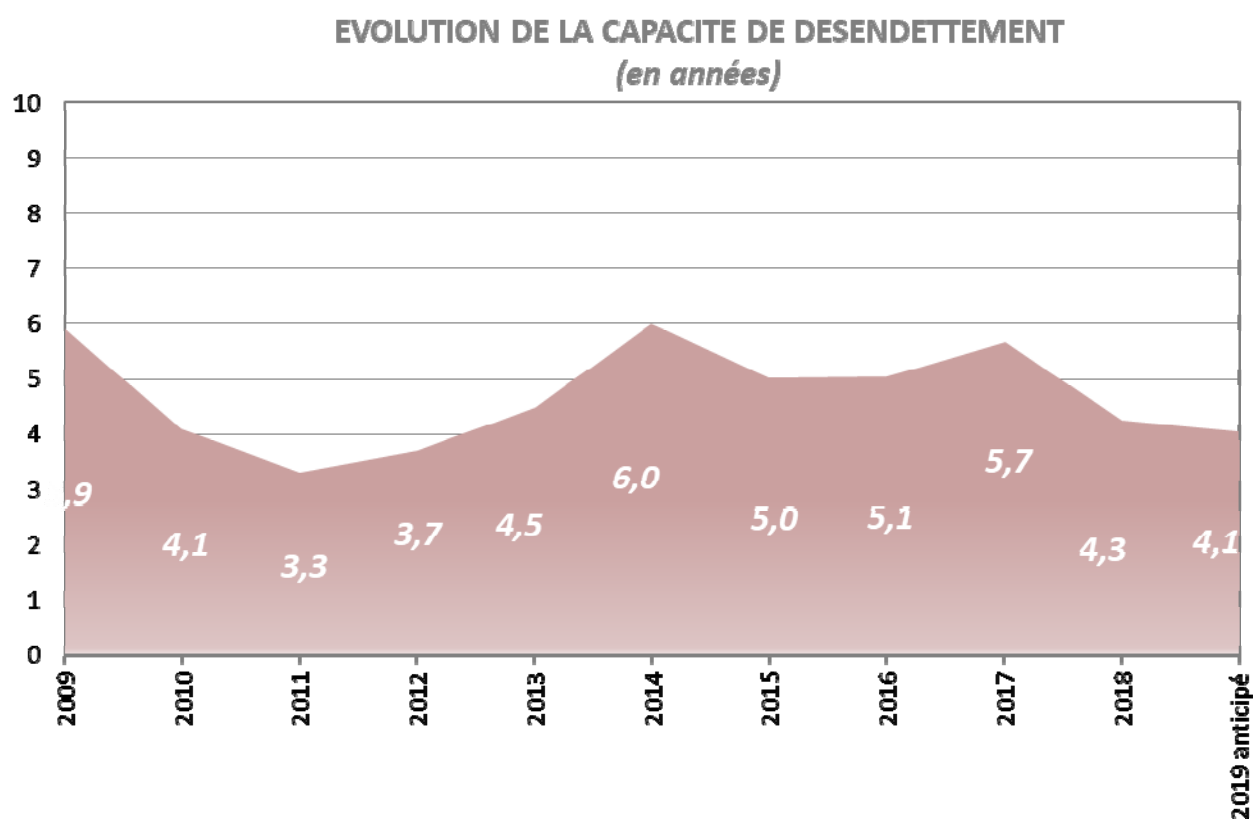
**b. Les objectifs financiers du mandat seront remplis**

Les dépenses d’équipement devraient se situer sur l’exercice au-delà de 115 M€ Leur rythme d’exécution devrait ainsi s’accélérer sur 2019 et 2020, en lien avec l’avancement des opérations en cours et la réévaluation du plafond autorisé de réalisation, pour atterrir dans une fourchette de 630 à 650 M€ sur le mandat.

Malgré cette accélération, le niveau significatif d'autofinancement, complété des ressources propres de l'exercice, induit en 2019 un repli de l'endettement, qui devrait ainsi s'établir à hauteur d'environ 390 M€

La situation financière de la Ville à la clôture de l'exercice 2019 devrait largement respecter les objectifs et le cap fixés en 2014, ainsi les engagements pris dans le cadre de la contractualisation 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.



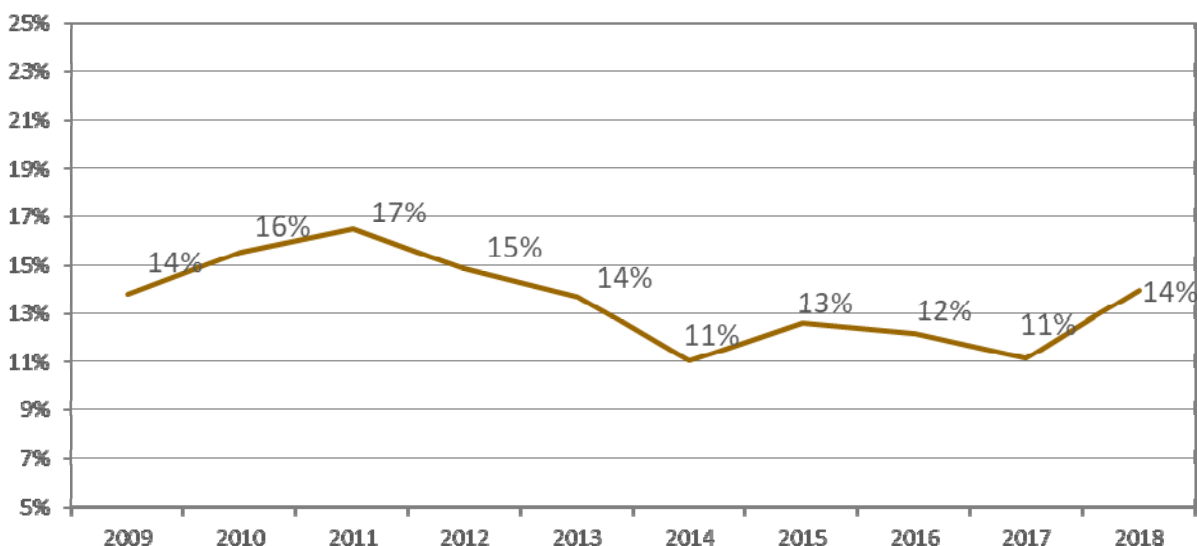
Le graphique ci-dessus illustre l'évolution de la capacité de désendettement sur la période 2009-2019.

La capacité de désendettement de la Ville est concentrée très largement 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 2018, la hausse de l'épargne brute et la baisse simultanée de l'encours de dette ont conduit à une diminution de la capacité de désendettement à hauteur de 4,3 années. En 2019, le maintien de l'épargne brute et la diminution de l'encours de dette devraient entraîner une nouvelle légère diminution de la capacité de désendettement autour de 4 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.

### Taux d'épargne brute



En 2018, la dynamique retrouvée sur les recettes combinée à des dépenses inscrites dans un plafond contraint a conduit à une augmentation à hauteur de 14% de ce ratio. En 2019, le maintien du dynamisme des recettes corrélé à la maîtrise des dépenses conduirait à un maintien de ce ratio autour de 14 ou 15%.

La mise en place à partir de 2018 de la limitation contractuelle de l'évolution des dépenses de fonctionnement confirme et renforce les efforts antérieurement engagés, elle induit une nouvelle amélioration des ratios financiers de la Ville qui étaient déjà positifs. L'année 2019 devrait ainsi s'inscrire pleinement dans la continuité des engagements pris :

- Une capacité de désendettement inférieure à 10 ans : elle sera légèrement supérieure à 4 ans en 2019 ;
- Un niveau d'investissement soutenu : soit 625 à 650 M€ sur le mandat ;
- Un encours de dette maîtrisé : soit 390 M€ prévisionnellement à fin 2019.

### 3. Notation de la Ville

L'agence de notation Standard and Poor's a maintenu pour la troisième année consécutive la note de la Ville à « aa », confortant ainsi la stratégie mise en place au sein de la collectivité depuis le début de mandat. La note attribuée est toujours équivalente à celle de la République française.

**Outre cette notation très favorable, l'agence de notation a également maintenu la qualité de crédit intrinsèque de la ville à « aa+ ».** Cette note intrinsèque ne constitue pas une notation en soi mais permet de connaître la notation qui serait accordée à la Ville sans le plafonnement 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 concourt à l'affirmation de la stabilité financière de la Ville et conforte les mesures mises en place au sein de la Ville pour conserver une situation financière saine.

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

### 1. Dépenses de personnel et effectifs

La Ville de Lyon se développe et attire de nouveaux habitants. Elle accompagne cette croissance en ouvrant de nouveaux équipements (écoles, établissements sportifs, culturels...) et en développant son offre de services. L'exécutif municipal souhaite, en effet, offrir un service public de qualité aux Lyonnais, tout en maintenant une structure financière solide et pérenne.

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, 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 et améliorer les capacités d'action du service public dans le cadre d'une gestion maîtrisée des effectifs et de la masse salariale**



- **Les effectifs :**

Fin 2018, la ville comptait 8 311 agents, soit 7 197 agents permanents et 1 114 agents non permanents correspondant respectivement à 6 952,8 et 651,7 équivalents temps pleins (ETP). Ces données sont issues du bilan social 2018 présenté en comité technique le 21 novembre 2019 et correspondent aux effectifs du budget principal et des budgets annexes.

Les effectifs permanents se répartissaient entre 3 catégories :

- catégorie A : 14,8 %,
- catégorie B : 16,2 %,
- catégorie C : 69 %.

84,2% des agents permanents étaient des fonctionnaires et 15,8% des contractuels. Les effectifs permanents relevaient principalement des filières technique (43%), administrative (20,1%) et médico-sociale (18,4%). On dénombrait 63,5% de femmes pour 36,5% d'hommes.

La pyramide des âges indique que la population permanente des agents de la Ville de Lyon se répartissait fin 2018 de la manière suivante :

- moins de 40 ans : 29,1 % de l'effectif,
- de 40 à 49 ans : 32,8 %,
- 50 ans et plus : 38,1 %. Cette tranche est en augmentation depuis 2013.

L'avancement de l'âge des agents s'est poursuivi : l'âge moyen s'élevait à 46 ans en 2018 (+ 4 mois par rapport à 2017).

13,7 % des agents étaient à temps partiel, majoritairement sur la quotité de 80% (67,8% des agents à temps partiel). 19,5% des femmes étaient à temps partiel, contre 3,6% des hommes.

172 agents permanents en activité fin 2017 sont partis à la retraite en 2018. La moyenne d'âge de ces départs s'est élevée à 62 ans et 5 mois (en progression par rapport à 2017 - 61 ans et 8 mois -).

- **La masse salariale :**

Le coût moyen annuel chargé d'un agent permanent à temps plein était en 2018 de 44 918 € en progression de 1,8% par rapport à 2017. Cette augmentation concerne les agents de catégorie C et B.

Les dépenses de personnel se sont élevées, en 2018, à 346,6 M€ pour le budget principal et les budgets annexes : 190 M€ au titre du traitement indiciaire, 103 M€ au titre des charges patronales (CNRACL, URSSAF, IRCANTEC, CDG, CNFPT...), 44 M€ pour le régime indemnitaire (dont régime indemnitaire de grade, CRM et PFA) et 2,1 M€ pour la Nouvelle Bonification Indiciaire. Le nombre d'heures supplémentaires est en légère baisse par rapport à 2017 (-1,1%) : 2,6 M€ ont été payés à ce titre.

On dénombrait, fin 2018, 148 agents logés. 147 logements ont été attribués pour nécessité absolue de service et 1 par convention d'occupation précaire avec astreinte. La collectivité disposait de 8 véhicules de fonction et de 229 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 2017 et 2018, le taux d'évolution des dépenses de personnel a été stable à + 0,04%, après retraitement de l'impact du passage aux Nouveaux Temps de l'Enfant pour être sur un périmètre comparable. Celui-ci s'est en effet traduit par un recours plus important aux structures associatives pour la gestion des accueils de loisirs sans hébergement (ALSH) entraînant une baisse de la masse salariale dans ce domaine.

L'évolution prévisionnelle des dépenses de personnel entre 2018 et 2019 devrait être inférieure à 1% à périmètre constant. A l'origine de cette évolution modérée : la baisse des effectifs payés et un effet de noria<sup>16</sup> plus prononcé que les années antérieures, en raison d'une proportion de départs en retraite plus importante chez les agents de catégorie A (près du quart des départs en retraite, alors qu'ils représentent un peu moins de 15% des effectifs).

Les dépenses de personnel progressent essentiellement du fait :

- du solde Glissement Vieillesse Technicité (GVT) qui comprend les avancements d'échelon, de grade, les promotions internes et l'effet de noria,
- des mesures du protocole Parcours Professionnels, Carrières et Rémunérations (PPCR) avec des revalorisations indiciaires des cadres d'emplois de catégorie B et C et le passage en catégorie A, à compter de février 2019, des éducateurs de jeunes enfants et des assistants sociaux éducatifs,
- et de la mise en œuvre du Régime Indemnitaires tenant compte des Fonctions, des Sujétions, de l'Expertise et de l'Engagement Professionnel (RIFSEEP) à compter de juin 2019.

Pour les exercices à venir de nouvelles charges de personnel pèseront mécaniquement sur la collectivité du fait de mesures nationales telles que :

- la poursuite de la mise en œuvre du protocole PPCR,
- le plafonnement à 24 élèves dans toutes les classes de la grande section de maternelle au CE1, partout sur le territoire entre 2020 et 2022,
- le dédoublement à intervenir pour les grandes sections de maternelle, après celui des classes de CP et CE1 effectué en zones REP et REP+,
- ou encore la mise en œuvre de l'instruction obligatoire dès 3 ans.

Dans le même temps, la Ville continuera à ouvrir de nouveaux équipements en lien avec sa croissance démographique et son dynamisme. Il importe donc que les efforts de maîtrise de l'évolution de la masse salariale soient maintenus pour les années à venir.

Ainsi l'évolution inscrite au BP 2020 devrait être proche de + 0,4% de BP à BP, avec un solde net (créations – suppressions) du PGAEC de +57 postes. Les créations de postes seront priorisées pour faire face aux besoins validés pour l'ouverture de nouveaux équipements ou l'extension de périmètres d'activité, dont notamment, l'ouverture de nouveaux groupes scolaires ou de classes supplémentaires pour absorber l'accroissement du nombre d'élèves dans les écoles publiques lyonnaises, et l'augmentation des effectifs dans le domaine de la sécurité (Police municipale). Les suppressions de poste résulteront des efforts de productivité des directions et de leurs réflexions sur leurs modalités de fonctionnement.

---

<sup>16</sup> Différence de rémunération entre les agents sortants et entrants.

Une gestion maîtrisée de la masse salariale sur la durée et qui préserve les capacités d'action du service public amène les organisations à s'adapter. Elle est appuyée en cela par la fonction RH dans son ensemble.

### **b. Les principaux objectifs 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.

Cette organisation s'inscrit également dans un contexte de modernisation de la fonction RH en cohérence avec les évolutions règlementaires. Ainsi, l'allongement de la durée d'activité, la gestion des fins de carrière, le RIFSEEP, l'application du protocole Parcours Professionnels, Carrières et Rémunérations 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 des objectifs suivants:

- **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 son parcours professionnel et de lui faciliter au quotidien les démarches administratives. 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. Enfin, elle innove au travers de la démarche « Travailler autrement » initiée en 2018. Il s'agit d'intégrer plus de coopération, d'innovation et de transformation des pratiques professionnelles par le renforcement d'une culture commune, le confortement des réseaux d'échanges, le co-développement ou encore le coworking et le télétravail....

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), afin

d'ouvrir le plus rapidement possible 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, prévenir par des dispositifs transversaux l'usure professionnelle, l'inaptitude et la précarité, offrir de nouvelles modalités d'organisation du travail comme le télétravail, 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, aux Mairies d'arrondissement, à la direction des Sports et commence à se déployer à la direction Logistique et Festivités.

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

La Ville de Lyon se donne pour objectif de poursuivre le développement d'une culture de gestion plus prospective, afin d'être en mesure de relever le défi de la révolution numérique. 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 d'anticiper et d'accompagner le changement.

Il s'agit de ne laisser personne au bord du 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 prochaines années.

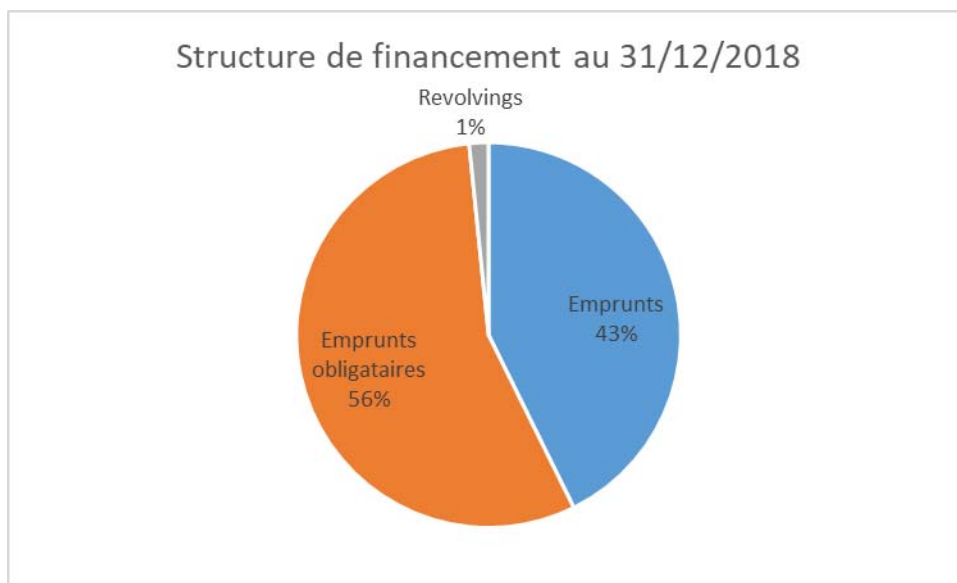
- **Garantir l'égalité des chances professionnelles et l'équité de traitement avec une volonté de conforter un dialogue social dynamique et de proximité**

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. Grâce à un plan d'actions particulièrement actif, le taux d'emploi de ces agents est en constante hausse. Tout en poursuivant ces actions, il est accordé une

attention particulière, dans la politique de rémunération, à la réduction des écarts entre filières.

Un dialogue social renforcé au travers des instances représentatives du personnel, mais aussi d'autres instances propres à la Ville, tels que les Comités de dialogue social, se traduit au quotidien par le traitement de dossiers de réorganisations ou l'accompagnement de situations individuelles ou collectives. Le développement d'un dialogue social de proximité, au plus près du terrain, constitue un enjeu majeur que la collectivité va traduire dans un plan de formation de tous les acteurs concernés.

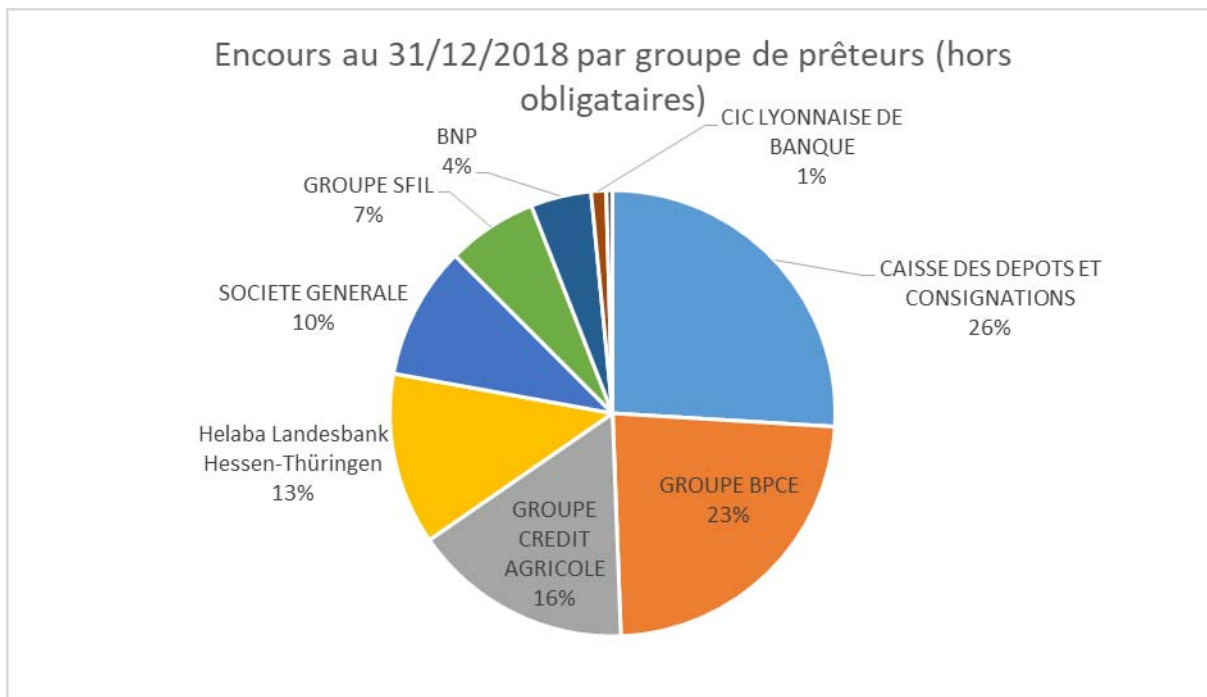
## 2. Structure et gestion de l'encours de dette



La dette de la Ville était composée de 62 emprunts au 31 décembre 2018 pour un capital restant dû de 410 M€

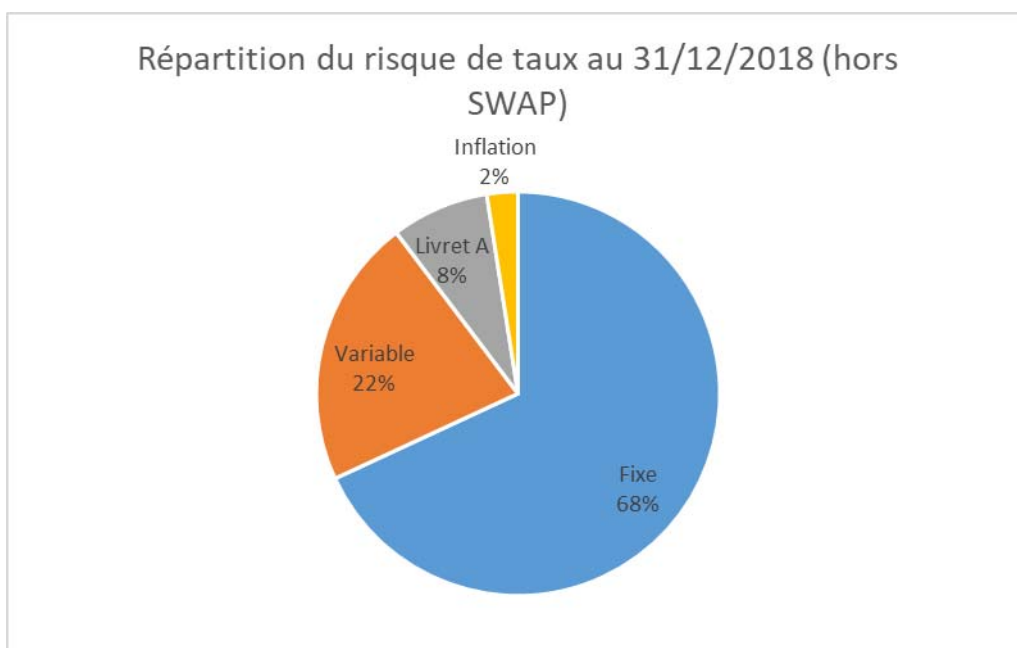
Les emprunts obligataires composaient la majeure partie de l'encours de dette du fait de leur amortissement spécifique. En effet, sur ce type d'emprunt le capital est remboursé lors de la dernière échéance contrairement aux emprunts « classiques » qui connaissent un amortissement annuel du capital.

Les emprunts mobilisés sur l'année 2018 l'ayant été au format obligataire, ils sont également venus augmenter la part de ce type de prêts dans l'encours de la Ville. Cependant, afin de préserver la diversification de ses sources de financements, la Ville maintient un contact récurrent avec les différents établissements bancaires. Elle privilégiera cette source de financement lors de la campagne d'emprunt 2019.



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 2018 laisse apparaître une part prépondérante des emprunts à taux fixe.

Cette répartition évolue en fonction, d'une part, des propositions des établissements et, d'autre part, des anticipations sur l'évolution des marchés financiers. Afin de bénéficier de financement moins onéreux la Ville a ainsi recouru de manière plus importante aux emprunts obligataires, emprunts qui sont à taux fixes. Un rééquilibrage devrait être effectué sur l'année 2019.

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

- Au 31 décembre 2018, il s'élève à 788 €par habitant contre 1 109 €pour la moyenne nationale des communes de plus de 100 000 habitants,
- Il présente un taux moyen de 1,42%,
- Sa durée de vie moyenne est de 5 ans.

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

##### 1. Éléments de contexte du mandat

Les collectivités locales sont associées à l'effort de maîtrise des dépenses publiques de l'Etat depuis de nombreuses années maintenant. Cela s'est d'abord traduit par la mise en œuvre, entre 2014 et 2017, de la Contribution au Redressement des Finances Publiques (CRFP) à laquelle la Ville de Lyon s'est adaptée, afin de préserver ses objectifs financiers, en mettant en œuvre son plan Marges de Manœuvre.

A l'occasion de la 1ère Conférence Nationale des Territoires qui s'est tenue à Paris, en juillet 2017, le principe de la contribution des collectivités à l'effort de réduction des déficits publics et de maîtrise de la dépense publique a été réaffirmé et fixé à 13Mds€ pour le nouveau quinquennat.

Les modalités de mise en œuvre de cet effort, intégrées à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022 (LFPF), ont été cependant modifiées : afin de tenir les objectifs ambitieux que l'Etat s'est fixés en termes de réduction du déficit et de l'endettement publics, soit 0,3% du PIB pour le premier et 91,4% du PIB pour le second à horizon 2022, 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% a été 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.

Sur les 322 collectivités concernées, 93 ont refusé de s'engager contractuellement avec l'Etat. La trajectoire d'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement a dès lors été fixée par arrêté. En outre 17 collectivités ne remplissant pas les critères ci-dessus se sont volontairement engagées dans la démarche.

Pour mémoire, la Ville de Lyon a signé ce contrat triennal avec l'Etat le 29 juin 2018.

A l'issue d'échanges intervenus entre la Ville et le Préfet, l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement portée au contrat s'établit à 1,15%. Cette contrainte est désormais intégrée dans les éléments de stratégie financière de la Ville.

**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.**

## 2. Les objectifs financiers de la collectivité

Si le contexte financier qui s'applique à la Ville évolue régulièrement au gré des dispositions arrêtées par l'État, il ne remet pas 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 nécessite 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.

La capacité d'engagement de ce plan correspondait, lors de son vote en 2015, à une réalisation maximale anticipée de 600M€ 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 à l'issue de l'exercice 2017 grâce aux effets du plan marges de manœuvre, s'est trouvée renforcée par l'application des dispositions du contrat signé avec l'Etat. La contrainte supplémentaire imposée sur l'évolution des dépenses et la dynamique constatée parallèlement sur les recettes ont en effet conduit, conformément aux anticipations, à une augmentation de l'épargne brute de la Ville.

Ce constat a conduit, en mars 2018, à porter le niveau de réalisation maximale autorisée en investissement de 600 à 650 M€ sur le mandat.

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 efforts d'investissement supplémentaires, dont la 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 autorisations 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 rend 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.

### 3. 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 du nouveau budget.

Les éléments de prospective détaillés ci-dessous concernent le mandat en cours qui s'achève en 2020.

Les hypothèses retenues pour les exercices suivants sont, à fin 2019, trop incertaines et sujettes à évolution pour être présentées. Il est néanmoins fort probable que la prospective 2020-2026 aura à intégrer les éléments majeurs suivants :

- la réforme de la fiscalité directe locale et la suppression de la taxe d'habitation,
- la prise en compte des impacts financiers de la scolarisation obligatoire à 3 ans,
- une évolution maîtrisée des dépenses de fonctionnement, afin de dégager une épargne brute en cohérence avec les besoins de financement en investissement,
- un plan d'équipement adapté à l'évolution anticipée de la population.

#### **a. Section de fonctionnement**

##### ▪ 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 des locaux d'habitation et des établissements industriels est régie par l'article 1518 bis du CGI, qui prévoit la détermination d'un 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 octobre 2019, le CMF 2020 est estimé à 1,2%.

S'agissant plus particulièrement des bases TH des résidences principales, concernées par la suppression en 2021, le PLF prévoit de les figer à 0,9% en 2020, après avoir envisagé dans un premier temps de les geler à leur niveau de 2019.

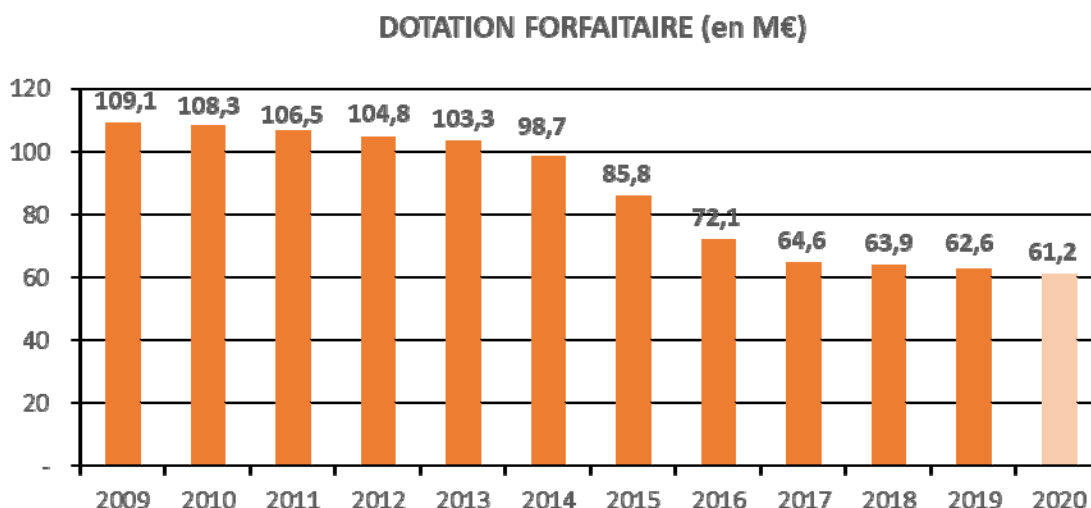
Les bases professionnelles, hors locaux industriels soumis à la méthode comptable, disposent quant à elles d'une mise à jour permanente en fonction de l'évolution réelle des loyers sur les 3 dernières années. En 2019, leur évolution s'est élevée à 0,3% sur le territoire lyonnais ; une progression de 0,15% est envisagée pour 2020 et les années suivantes.

Compte tenu de ces éléments, les bases fiscales de la ville de Lyon pourraient évoluer comme suit en 2020 :

- Evolution Nominale :
  - Pour la taxe d'habitation : 0,9% sur les résidences principales et 1,2% sur les résidences secondaires, soit une progression nominale agglomérée de 0,91%.
  - Pour la taxe foncière : 1,2% pour les bases ménages et les locaux industriels à la méthode comptable et 0,15% pour les locaux professionnels révisés, soit une progression nominale agglomérée de 0,83%.
- Evolution physique :
  - la progression physique des bases d'imposition, liée à l'accroissement net du nombre des locaux, a été estimée à 0,5% (pour les ménages et les professionnels).

- Les dotations d'Etat

- **La dotation forfaitaire**



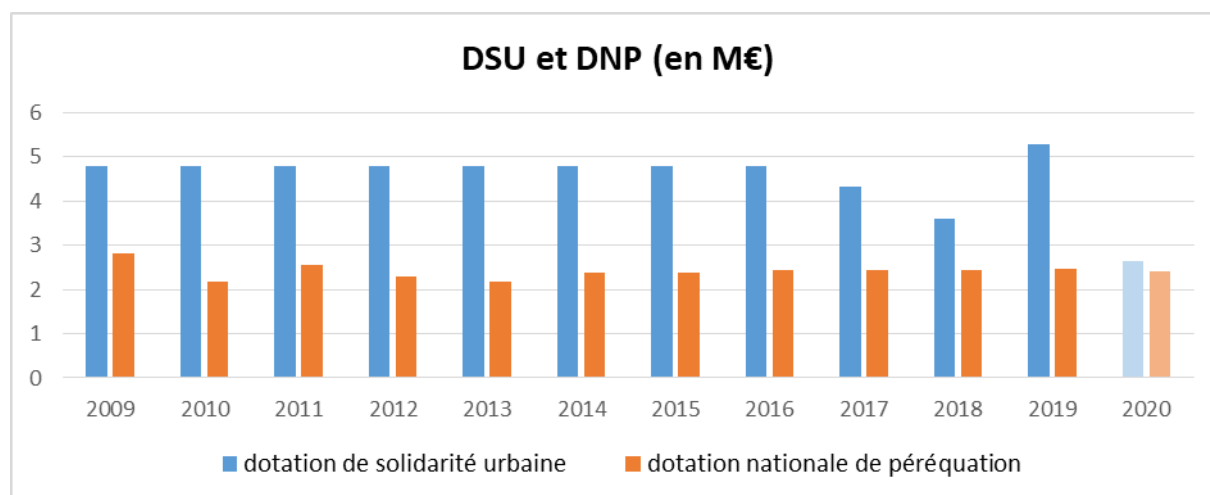
Depuis 2018, la dotation globale de fonctionnement ne fait plus l'objet de prélèvement supplémentaire au titre de la contribution au redressement des finances publiques. L'effort demandé aux collectivités se porte désormais sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement et de leur besoin de financement.

En revanche, le dispositif d'écrêtement<sup>17</sup> continue à s'appliquer dans les mêmes conditions qu'en 2017. Il reste plafonné à 1% des recettes réelles de fonctionnement. Il sert désormais à financer l'augmentation de l'enveloppe accordée aux communes au titre de la DSU et de la DSR, soit + 180 M€ en 2020 (comme en 2019). La prospective de la ville tient compte d'une reconduction à l'identique de l'écrêtement prévu au BP 2019, soit - 2,19 M€/an.

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 6 000 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 autour de 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 3/4 des communes de plus de 10 000 habitants, une modification dans la pondération 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 de 2009 à 2016 pour un montant de 4,8M€ par an, s'est retrouvé - du fait de la modification de la pondération des critères d'octroi - inéligible au dispositif en 2017 et 2018, se positionnant au 682<sup>ème</sup> rang pour 676 communes bénéficiaires. En 2019, du fait de l'amélioration des trois critères de calcul (représentant 75% de l'indice synthétique), la ville de Lyon est entrée à nouveau dans le dispositif, en se classant 683<sup>ème</sup> sur 688. Elle s'est donc vue attribuer une DSU de 5,3M€ en 2019.

<sup>17</sup> Dispositif prévu pour les communes dont le potentiel fiscal (PF) par habitant est supérieur ou égal à 0,75 du PF/habitant constaté pour l'ensemble des communes.

Par mesure de prudence, et au vu de la proximité du dernier rang de classement, il est envisagé une nouvelle perte de l'éligibilité en 2020, conduisant la première année à l'attribution de la moitié de la DSU 2019 (soit 2,6M€), puis à sa disparition totale l'année suivante.

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 à titre onéreux (DMTO)

La moyenne constatée sur la période 2010-2018 pour la recette de DMTO s'établit à 31,2M€. La perspective d'atterrissage pour l'exercice 2019 (estimée à 41 M€) est constante par rapport au compte administratif 2018.

Afin de tenir compte du montant constaté en 2018 et du montant prévisionnel 2019, tout en intégrant une possible remontée des taux d'intérêts d'ici fin 2020, laquelle pourrait ralentir les transactions immobilières, le montant des droits de mutation retenu est fixé à 38 M€/an à compter de 2020.

- Le FPIC

L'estimation retenue au titre du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) intègre les dispositions de la loi de finances pour 2018, gelant l'enveloppe annuelle du FPIC à son niveau de 2017, soit 1 milliard d'euros. La contribution au FPIC acquittée par la ville en 2018 est donc reconduite pour 2020 et les années suivantes. Elle est prudemment majorée afin d'anticiper l'impact des évolutions de périmètres intercommunaux qui pourraient intervenir mais restent difficilement prévisibles.

- La masse salariale

L'objectif sur le mandat est un plafond d'évolution annuelle moyenne maximal de 2% en intégrant les effets marges de manœuvre, jusqu'en 2020.

Les prévisions pour 2020 respectent l'objectif de ce mandat, tout en intégrant les nouvelles charges qui pèseront mécaniquement sur la Ville du fait des mesures nationales évoquées infra (III. Enjeux liés au pilotage des ressources humaines et de la dette) et des ouvertures nouvelles d'équipements.

**Telle qu'elle ressort des hypothèses de prospective reprises ci-dessus, l'épargne brute serait, en réalisation, comprise entre 80 et 85M€ à l'issue de l'exercice 2020.**

#### **b. Évolution des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement annuel**

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 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 CA)	2019 (réalisation prévisionnelle)	2020 (budget prévisionnel)
Budget principal	Evolution des dépenses réelles de fonctionnement (yc participations du budget principal aux budgets annexes)	578,5	573,5	594,0	599,5
	Evolution du besoin de financement annuel : emprunts - remboursements de dette		-8,4	-15,6	32,8
budget annexe Théâtre des Célestins	Evolution des dépenses réelles de fonctionnement	8,3	7,9	8,1	8,4
	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	1,7	1,7	1,7
	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	15,9	16,2	16,5
	Evolution du besoin de financement annuel : emprunts - remboursements de dette	néant			

De ces éléments il ressort une évolution des dépenses réelles de fonctionnement qui resterait conforme aux obligations triennales du contrat avec l’État, les niveaux anticipés pour 2019 et 2020 respectant les plafonds de dépenses imposés hors chapitres 013 et 014.

**c. Dépenses d'investissement et financement du plan d'équipement**

- Dépenses d'équipement de l'exercice 2020

La réalisation des dépenses d'équipement est anticipée, pour l'année 2020, à hauteur de 130M€ pour des crédits inscrits au budget primitif 2020 à hauteur de 161M€  
Elle sera notamment animée par des consommations sur les opérations phares suivantes :



Secteur	Opération	Crédits 2020
Scolaire	Groupe scolaire Julien Duret - Construction	<b>8 000 000</b>
Solidarités Jeunesse	Construction Centre social et EAJE Langlet Santy	<b>6 000 000</b>
Scolaire	Groupe scolaire Léon Jouhaux - Restructuration et extension	<b>6 000 000</b>
Scolaire	Groupe scolaire Joannès Masset - Construction	<b>6 000 000</b>
Tous secteurs	Travaux de conservation du patrimoine 2015-2020	<b>5 000 000</b>
Tous secteurs	Acquisitions et réserves foncières	<b>5 000 000</b>
Solidarités Jeunesse	Hôpital Edouard Herriot – subvention d'équipement - modernisation	<b>4 000 000</b>
Aménagement urbain	Production de logement social 2015-2020 – subvention d'équipement	<b>3 900 000</b>
Culture	Palais Guimet - Restructuration	<b>3 600 000</b>
Espaces publics	Changement des lecteurs bancaires des horodateurs	<b>3 400 000</b>
Espaces publics	Parc Tête d'Or – Forêts d'Asie	<b>3 240 000</b>

Les dépenses d'équipement des années ultérieures seront directement fonction du plan d'équipement qui sera arrêté pour le mandat 2020-2026.

- Sources de financement des dépenses d'équipement hors emprunts

Outre l'épargne brute, le financement du plan d'équipement est assuré par des recettes diverses :

- Le FCTVA qui est estimé sur un taux d'éligibilité de 75% des dépenses d'équipement hors subvention,
- Les subventions d'équipement et participations perçues dans le cadre des Projets Urbains Partenariaux (PUP),
- La Ville ambitionne enfin de procéder à des cessions pour un montant de 3 M€

- Évolution de la dette et de la capacité de désendettement

Au 31 décembre 2018, l'encours s'élevait à 410,3 M€

Au vu de l'exécution budgétaire 2019, le montant de l'endettement devrait s'établir à un niveau proche de 390 M€ au 31 décembre, il ne devrait pas dépasser 420 M€ au 31 décembre 2020.

En matière de frais financiers, l'année 2019 n'a pas confirmé l'embellie économique entrevue sur 2018. De fait, les tensions géopolitiques et commerciales internationales ont abouti à une forte baisse des taux longs termes, quand la croissance faible et l'inflation basse ont incité la Banque Centrale Européenne à abaisser son taux de dépôt de 10 points. Les emprunts souscrits par la Ville sur l'année 2019 devraient donc bénéficier de conditions de taux plus favorables, ce qui impactera à la baisse les niveaux de frais financiers acquittés en 2020.

Compte tenu des projections réalisées sur l'épargne brute (80 à 85 M€) et sur l'endettement (420 M€ maximum) à horizon 2020, la capacité de désendettement devrait rester bien en deçà du seuil des 6 ans à cette échéance.

#### 4. Cadrage budgétaire 2020

##### a. Normes d'évolution arrêtées

Le cadrage budgétaire pour l'exercice 2020 a été construit avec un double 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, et la préservation d'un niveau d'épargne élevé dans un contexte de stabilité des taux annoncée sur le prochain mandat et de suppression de la taxe d'habitation.

Ainsi, pour mémoire, le plafond des dépenses réelles de fonctionnement (selon le 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 579,8M€ pour 2019 et 586,4M€ pour 2020. En tenant compte des chapitres 013 et 014 cela porte le montant plafond des dépenses réelles de fonctionnement du BP 2020 à 600M€; la masse salariale étant anticipée au budget primitif 2020 à 341,4M€, l'ensemble des autres dépenses de fonctionnement s'établit à 258,6M€

Outre ces éléments, il est rappelé qu'en vertu des dispositions de l'article L442-5 du Code de l'Education, les communes financent les écoles élémentaires privées à la même hauteur que les écoles publiques. L'abaissement de l'instruction obligatoire à l'âge de 3 ans inscrit dans la Loi pour une Ecole de la confiance (Loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019) impose de verser un forfait communal pour chaque enfant inscrit dans le privé dès 3 ans à compter de la rentrée 2019, contre 6 ans auparavant.

Pour la Ville de Lyon cela se traduira par un surcoût qui sera provisionné au budget primitif 2020. Ce surcoût, actuellement en cours de négociation, s'ajoutera aux contributions déjà versées annuellement par la ville, soit 4,96 M€ en 2018 et 5,03 M€ en 2019.

L'intégration des impacts financiers de cette réforme de la scolarisation obligatoire dès 3 ans contraindra la Ville à limiter les inscriptions de crédits au budget primitif 2020 dans les mêmes proportions qu'au budget primitif 2019.

##### b. BP 2020 : un équilibre budgétaire optimisé

A la date de rédaction de ce document, les dépenses réelles de fonctionnement devraient évoluer d'environ 1,15% du BP 2019 au BP 2020 conformément au cadrage rappelé ci-dessus.

Les recettes réelles de fonctionnement enregistreraient une évolution de 2,9% avec des taux de fiscalité stables.

L'épargne brute devrait s'établir dans une fourchette comprise entre 85 et 90 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 tels qu'ils peuvent ressortir du budget primitif, de trop nombreuses variables intervenant pour faire évoluer ces éléments par rapport au compte administratif (montant des droits de mutation, des cessions à intervenir...).

Oùï 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 2020 et l'existence du rapport visé à l'article L 2312-1 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,

Richard BRUMM