



EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS
DU CONSEIL MUNICIPAL

(Direction des Assemblées)

2021/1288

Débat d'orientations budgétaires pour 2022

Direction des Finances

Rapporteur : Mme HENOCQUE Audrey

SEANCE DU 16 DÉCEMBRE 2021

COMPTE RENDU AFFICHE LE : 21 DECEMBRE 2021

DATE DE CONVOCATION DU CONSEIL MUNICIPAL : 9 DECEMBRE 2021

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

DELIBERATION AFFICHEE LE : 23 DECEMBRE 2021

PRESIDENT : M. DOUCET Grégory

SECRETAIRE ELU : Mme ZDOROVITZOFF Sonia

PRESENTS : Mme PERRIN, M. DOUCET, Mme HENOCQUE, M. GODINOT, Mme VIDAL, M. BOSETTI, Mme LEGER, M. VASSELIN, Mme PERRIN-GILBERT, M. CHIHI, Mme RUNEL, M. LUNGENSTRASS, Mme AUGHEY, M. MAES, M. MICHAUD, Mme NUBLAT-FAURE, M. HUSSON, Mme ZDOROVITZOFF, M. CHEVALIER, Mme DELAUNAY, M. GIRAULT, Mme GOUST, Mme DUBOIS BERTRAND, Mme PRIN, Mme TOMIC, M. MONOT, Mme DUBOT, Mme BLANC, Mme CROIZIER, M. BLACHE, M. DUVERNOIS, Mme BORBON, M. HERNANDEZ, M. BILLARD, Mme DE MONTILLE, M. SOUVESTRE, Mme BOUAGGA, M. PRIETO, Mme ROCH, M. BERZANE, M. ODIARD, Mme MARAS, M. ZINCK, Mme BRAIBANT THORAVAL, M. GIRAUD, M. DRIOLI, M. GENOUVRIER, Mme ALCOVER, M. CHAPUIS, Mme BRUVIER HAMM, Mme GEORGEL, M. DEBRAY, Mme POPOFF, M. REVEL, Mme VERNEY-CARRON, Mme CONDEMINE, M. BROLIQUIER, M. OLIVER, M. CUCHERAT, M. LEVY, Mme BACHA-HIMEUR, M. SECHERESSE, M. COLLOMB, Mme GAILLIOUT, Mme PALOMINO, Mme FERRARI

ABSENTS EXCUSES ET DEPÔTS DE POUVOIRS : Mme DE LAURENS (pouvoir à Mme DUBOT), M. VIVIEN (pouvoir à Mme PRIN), M. EKINCI (pouvoir à Mme DUBOIS BERTRAND), M. BLANC (pouvoir à Mme DE MONTILLE), Mme CABOT (pouvoir à M. REVEL), Mme FRERY (pouvoir à Mme PERRIN), M. KEPENEKIAN (pouvoir à Mme PALOMINO)

ABSENTS NON EXCUSES :

2021/1288 - DEBAT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES POUR 2022
(DIRECTION DES FINANCES)

Le Conseil Municipal,

Vu le rapport en date du 1 décembre 2021 par lequel M. le Maire expose ce qui suit :

Le vote du budget annuel conditionne l'action municipale et constitue un acte politique majeur. Sa préparation mobilise les élus chargés des différents secteurs et l'ensemble des services. Depuis la loi du 6 février 1992, le législateur a souhaité associer le Conseil municipal à cette préparation par un débat d'orientation budgétaire qui doit se dérouler dans les deux mois qui précèdent l'adoption du budget primitif.

Ce rapport d'orientations budgétaires a été réalisé afin de servir de base aux échanges du Conseil municipal mais aussi de présenter aux Lyonnaises et aux Lyonnais les enjeux budgétaires et de politiques publiques de la collectivité pour l'année 2022. **Il présentera tout d'abord les principaux éléments de contexte dans lequel s'inscrit le projet de budget 2022 (conjoncture économique et projet de loi de finances) (I). Une synthèse de la situation financière de la Ville (II) sera ensuite exposée, suivie d'un point sur les enjeux liés aux ressources humaines (III). Enfin, seront présentés le contexte du plan de mandat et les éléments de stratégie financière (IV).**

1^{ère} partie : Eléments de contexte

1. Conjoncture économique

L'année 2021 marque un rebond économique suite aux ralentissements des échanges engendrés par la crise sanitaire mondiale. Dans ses prévisions de septembre 2021, l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) estime une croissance mondiale de 5,7% en 2021 et 4,5% pour 2022, et indique que « *la croissance économique s'est redressée cette année, grâce au vigoureux soutien des pouvoirs publics, au déploiement de vaccins efficaces et au redémarrage de nombreuses activités économiques* ». Il est toutefois à noter que cette reprise économique est inégale selon les pays. Les États disposant d'un faible taux de vaccination devraient en effet connaître une croissance plus faible en 2021 du fait notamment de l'impact du variant Delta.

Forte de sa large couverture vaccinale, la zone Euro devrait bénéficier d'une croissance économique élevée sur les deux prochaines années, qui devrait atteindre 5,3% en 2021 puis 4,6% en 2022.

Des incertitudes liées à l'inflation pèsent cependant sur cette embellie générale. La reprise de l'activité économique a engendré un accroissement des prix des matières premières, de l'énergie, des métaux et de l'alimentation, parfois accompagné d'une raréfaction de l'offre. Les différentes organisations économiques se montrent rassurantes, estimant que cette hausse n'est que temporaire. Néanmoins, si cette conjoncture devait se pérenniser, un redressement des taux directeurs ou une forte réduction de l'assouplissement quantitatif par la BCE (Banque centrale européenne) et la FED (réserve fédérale des Etats-Unis) n'est pas à exclure.

2. Le projet de loi de finances pour 2022 (PLF)

Le PLF est placé sous le signe d'une reprise économique vigoureuse, qui reste néanmoins conditionnée à l'évolution de la situation sanitaire. L'hypothèse de croissance retenue en 2021 par le Gouvernement est revue à la hausse depuis la dernière loi de finances rectificative (soit +6%). Celle de 2022 est établie à +4%. Le Haut Conseil des Finances Publiques estime que ces prévisions de croissance du PIB sont prudentes pour 2021 et plausibles pour 2022.

Dans ce contexte, la hausse des prix à la consommation s'élèverait à +1,5% en 2021 et 2022, en lien notamment avec le redressement des prix de l'énergie. Le pouvoir d'achat des ménages, après avoir été protégé pendant la crise, augmenterait nettement sur 2021 (+2,2%) et continuerait sa progression en 2022 (+1%).

Le marché du travail, qui marque un fort rebond depuis le 2^{ème} trimestre 2021 avec un retour au niveau d'emploi salarié et de chômage d'avant-crise, progresserait de plus de 6% en 2021 et 2022.

En 2022, l'investissement des entreprises resterait dynamique (+5,1%) en raison notamment de l'effet combiné de la reprise d'activité et du déploiement du Plan de Relance. Il continuerait ainsi d'être soutenu par les baisses des impôts de production et les aides à l'investissement portées par France Relance, ainsi que par un environnement financier toujours favorable.

Le déficit public, qui a atteint un niveau inédit de 9,1% du PIB en 2020, serait porté à 8,4% du PIB en 2021, pour atteindre 4,8% du PIB en 2022. Cette réduction progressive est justifiée par la volonté de favoriser le retour de la croissance et de ne pas fragiliser le potentiel d'activité de l'économie.

Le ratio d'endettement public augmenterait quant à lui d'un demi-point en 2021, pour atteindre 115,6% du PIB, puis il amorcerait une baisse en 2022 à 114% (soit 17 points de plus qu'avant la crise sanitaire). Fait rare, le Haut Conseil des Finances Publiques indique qu'il n'est pas en mesure de se prononcer sur la plausibilité de la prévision de ce déficit public ou du niveau d'endettement public pour 2022. Le probable surcroît des recettes fiscales résultant d'une masse salariale sous-estimée pourrait conduire à des conditions moins dégradées que prévues.

Dans ce contexte, le PLF en cours de discussion au Parlement reste classiquement un PLF de dernière année de mandat présidentiel et ne comporte pas de réforme d'ampleur. Il renvoie à une date ultérieure des sujets majeurs tels que la trajectoire globale des finances publiques et les possibles mesures de réduction des déficits publics.

Ce projet de loi de finances pour 2022 s'appuie néanmoins sur les réformes engagées précédemment, comme la suppression de la taxe d'habitation des résidences principales et la baisse des impôts de production.

Au regard de la modification du panier de recettes fiscales des collectivités intervenue avec la réforme fiscale, la PLF poursuit l'adaptation des indicateurs de richesse servant à répartir les dotations et fonds de péréquation, déjà engagée dans la loi de finances pour 2021. Les évolutions proposées élargissent les recettes prises en considération dans la définition du potentiel financier, en intégrant par exemple les Droits de Mutation à Titre Onéreux (DMTO), la Taxe Locale sur la Publicité Extérieure (TLPE), la majoration de Taxe d'Habitation sur les Résidences Secondaires (THRS) et la taxe sur les pylônes.

Ainsi, eu égard aux réformes successives, ce potentiel financier, qui représente la masse de recettes mobilisables par une collectivité si cette dernière appliquait des décisions nationales « moyennes » en termes de fiscalité, voit progressivement remplacer ses composantes « potentialisables » par de véritables « produits perçus » (comme les DMTO ou la TVA pour les EPCI). En outre, le Gouvernement propose de simplifier le calcul de l'effort fiscal, tout en changeant son approche. Ce critère, jusqu'alors axé sur la pression fiscale subie par les ménages sur le territoire d'une commune (incluant la part de fiscalité intercommunale), serait désormais centré sur les produits perçus par la commune elle-même.

Comme décidé en loi de finances pour 2021, les effets de cette réforme des indicateurs feront l'objet d'une neutralisation complète en 2022 qui s'éteindra progressivement d'ici 2028. Les premières simulations réalisées par des cabinets de consultants laissent présager des impacts significatifs pour les villes de plus de 200 000 hab., avec pour la ville de Lyon une perte probable de la Dotation de Solidarité Urbaine, une diminution significative de la dotation forfaitaire à l'horizon 2029 (2,5M€) et une contribution complémentaire au titre du Fonds de Péréquation Intercommunal et Communal (FPIC) (1,6M€).

En outre, l'Etat a déposé au début des discussions parlementaires un amendement visant à retoucher les paramètres de la compensation accordée aux communes et aux EPCI, suite à la réforme fiscale. L'ajustement proposé intègre dans les bases de référence servant au calcul de la compensation l'ensemble des impositions supplémentaires émises entre le 1^{er} janvier et le 15 novembre 2021, au titre de la taxe d'habitation 2020. Cette mesure était très attendue par les collectivités, qui, pour bon nombre¹ ont constaté une dégradation significative de leur base d'imposition à la TH en 2020, du fait notamment des difficultés de mise à jour soulevées par la DGFIP lors des périodes successives de confinement.

Le PLF prévoit également les mesures suivantes :

- La Dotation Globale de Fonctionnement (DGF), stabilisée depuis 2018, devrait représenter comme l'an dernier un montant de 26,8Mds d'€ (dont 18,3 au profit du bloc communal). Pour maintenir ce niveau, l'une de ses principales composantes - la Dotation Forfaitaire (DF) - subit chaque année, pour les communes les plus riches, un « écrêtement » destiné à couvrir le besoin de financement interne découlant de l'abondement des Dotations de Solidarité Urbaine et Rurale (DSU/DSR). Ce besoin étant sensiblement plus important en 2022 (+95M€ pour chacune de ces 2 dotations, contre +90M€ en 2021), l'écrêtement opéré sur la DF pourrait augmenter de +2% à +6%, selon la répartition du prélèvement entre EPCI et Communes décidée ultérieurement par le Comité des Finances Locales² ;
- L'ajustement de l'enveloppe normée est resserré à 50M€ en 2022. Depuis 2020, ce gage n'est plus mis à la charge du bloc communal à travers la réduction des variables dites d'ajustement. L'an prochain, ce prélèvement s'opérerait sur les seules Régions, qui bénéficient actuellement d'une forte croissance de la TVA.

¹ La ville de Lyon a fait valoir notamment auprès de la DRFIP Rhône Alpes une diminution physique importante des bases TH 2020 dans les 3^{ème}, 6^{ème} et 8^{ème} arrondissements.

² Depuis plusieurs années, le CFL choisit la continuité, en répartissant ce besoin de financement à 60% sur les communes et 40% pour les EPCI.

- Les Dotations de Soutien à l'Investissement Local (DSIL, DETR et DPV)³ se maintiennent globalement à plus de 2Mds €; la DSIL fait l'objet d'un abondement complémentaire de 337M€ en 2022, afin de contribuer au financement des Contrats de Relance et de Transition Ecologique (CRTE) ;
- Le FCTVA, dont le montant est maintenu à 6,5Mds € en 2022, voit l'automatisation de sa gestion étendue aux collectivités en régime de versement N-1. Par ailleurs, son assiette est élargie aux dépenses informatiques de cloud au taux de 5,6% et elle couvre à nouveau les documents d'urbanisme.
- Depuis 2018, les bases d'imposition des locaux d'habitation et industriels sont revalorisées en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé constatée entre novembre N-1 et novembre N-2. Pour 2022, du fait de l'augmentation des prix de l'énergie et de la raréfaction de certaines matières, cette évolution des prix pourrait dépasser les 2,5% et donc conduire à une forte actualisation des bases d'imposition (2,5% contre 0,2% en 2020).

Au moment de la rédaction de ce rapport, l'Assemblée Nationale a adopté en première lecture les dispositions précitées. Les sénateurs, qui étudient actuellement cette première partie du PLF, pourraient proposer de « toiletter » le FPIC, pour tenir compte de la refonte des indicateurs de richesse. La principale mesure serait d'étendre à 3 ans (au lieu de 2) le lissage prévu pour les bénéficiaires du FPIC devenus contributeurs du fait de ces nouveaux ratios.

Enfin, suite aux propositions de la Commission Rebsamen sur la relance durable de la construction de logements et aux annonces faites à Bordeaux le 28 septembre dernier par le Premier Ministre en ouverture du Congrès de l'Union sociale pour l'habitat, le Gouvernement a déposé un amendement pour compenser intégralement, sur une durée de 10 ans, les exonérations de taxe sur le foncier bâti appliquées aux logements sociaux ayant obtenu leur agrément entre 2021 et mi-2026. Cette mesure devrait permettre d'éviter que la réforme fiscale, qui a consacré le foncier bâti aux dépens de la taxe d'habitation, ne décourage la construction de logements sociaux alors même que les besoins restent importants, tout particulièrement en zone tendue. Cette compensation pour les constructions à venir ne serait pas étendue au stock existant de logements sociaux.

2^{ème} partie : Situation financière de la ville de Lyon

1. Rappel synthétique sur la période 2009 - 2020

Un retour sur les principaux éléments des précédents comptes administratifs et en particulier sur ceux du compte administratif 2020 est proposé aux fins d'analyser la situation financière de la Ville telle qu'elle se présentait au terme de ce dernier exercice.

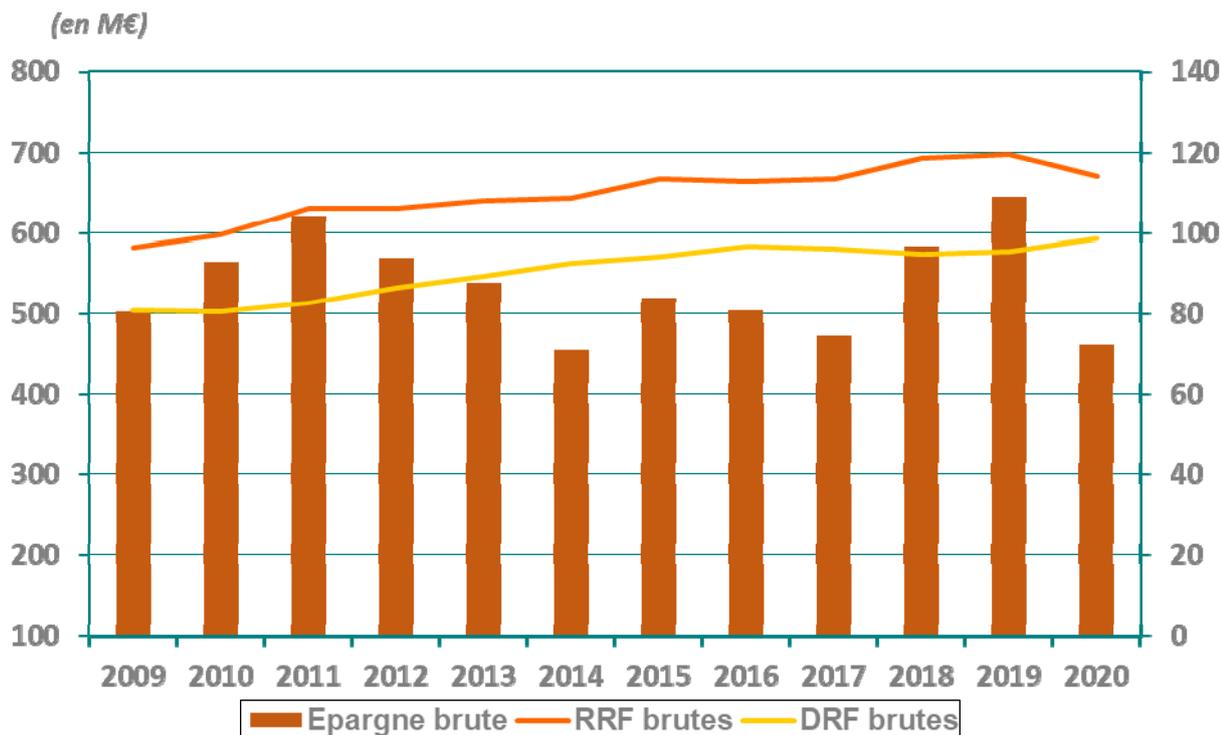
Il est précisé que les données graphiques présentées sont des données brutes, non retraitées de divers éléments exceptionnels. Ceux-ci sont cependant rappelés, pour les plus importants d'entre eux, dans les développements ci-dessous.

a. Epargne brute

³ Dotation de Soutien à l'Investissement Local, Dotation d'Equipement des Territoires Ruraux, Dotation Politique de la Ville

L'épargne brute retraitée de l'exercice 2020 s'est élevée à 72,4 M€ contre 111,5 M€ au compte administratif 2019. Cette évolution de - 35,1% résulte au premier chef des impacts de la crise sanitaire avec :

- Un repli de 4,1% des recettes de gestion entre 2019 et 2020 et plus particulièrement des produits des services et du domaine (chapitre 70),
- Et une évolution à la hausse des dépenses de gestion (+2,1%)



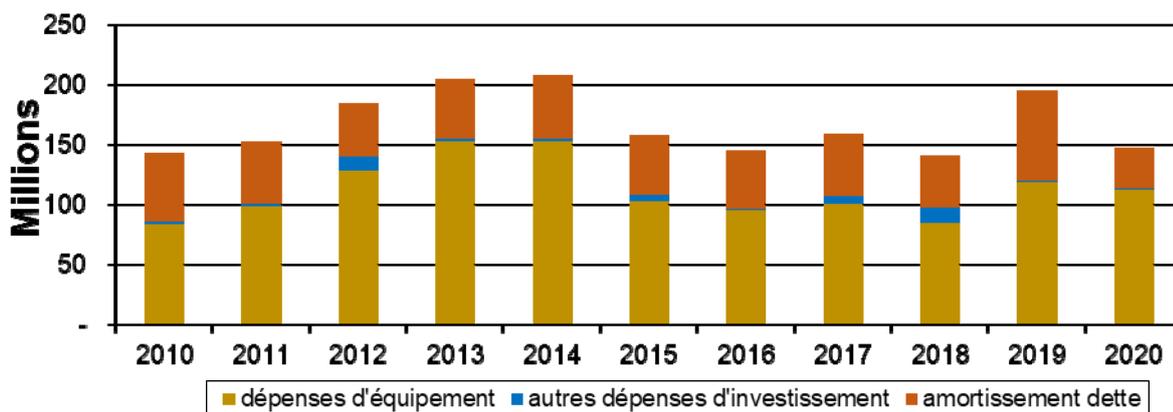
Plus globalement :

- Les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) non retraitées ont enregistré une progression de 2,9% entre 2019 et 2020 (contre 0,4% entre 2018 et 2019) ;
- Et les recettes réelles de fonctionnement (RRF) ont enregistré en parallèle une évolution brute de -3,7%, en repli par rapport à l'évolution annuelle moyenne des recettes retraitées qui s'établit à + 1,0% sur la période 2010-2020.

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 aussi des 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

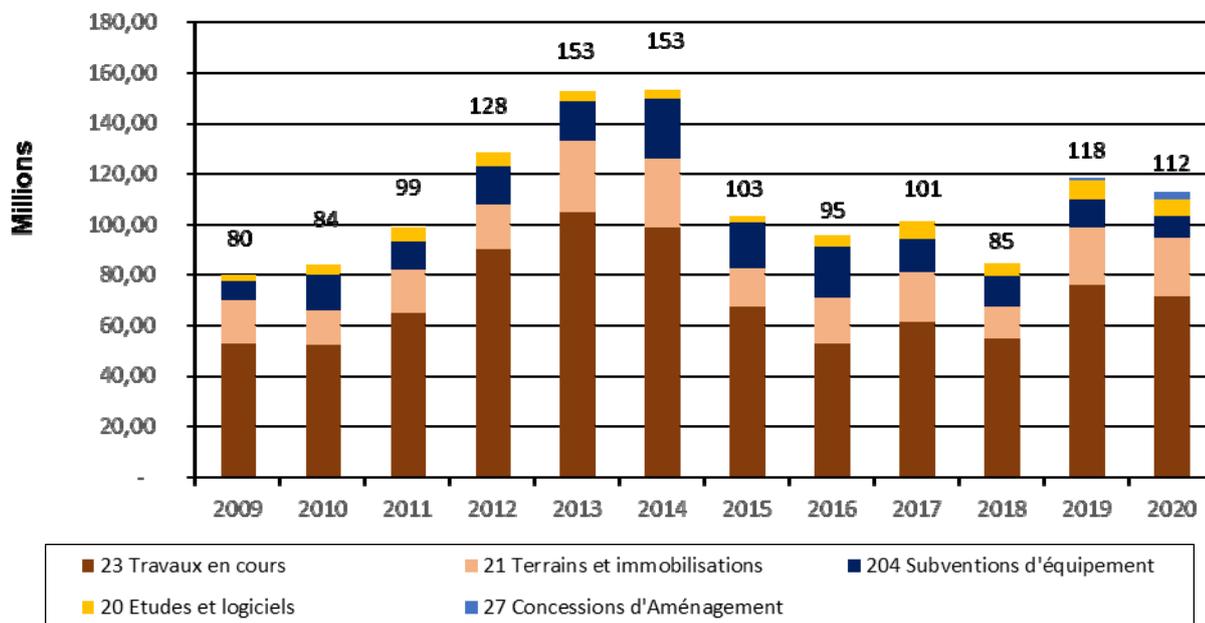


L'amortissement de la dette sur la période 2009-2020 est homogène et s'élève en moyenne à 49,8M€ par an. En 2019, la dette de la Ville s'est amortie à un rythme supérieur, soit 75,6M€: cette forte progression résulte de l'opération de remboursement anticipé pour un montant de 34,5M€ des encours restants dus de 10 emprunts mobilisés auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations. Cette opération de gestion active de dette permet des économies sur les frais financiers évaluées à 2M€ pour les 10 années à venir. En 2020, l'amortissement de la dette s'est établi à un niveau de 34,6M€, cette situation résultant du profil d'amortissement de l'encours de la Ville.

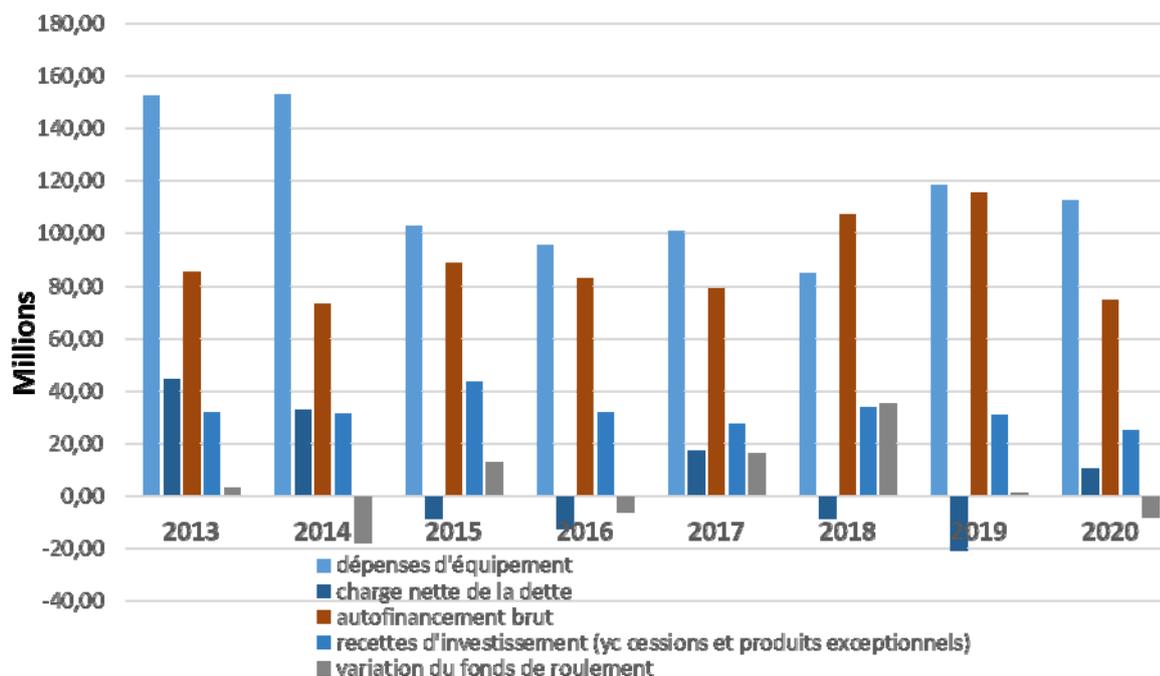
Le poste « autres dépenses d'investissement » connaît aussi une évolution conséquente : la Ville a été amenée en 2018 à procéder à l'acquisition de titres immobilisés (Obligations Assimilables du Trésor – OAT) dans le cadre de la gestion de ses legs, suite à la conclusion de deux BEA (Baux Emphytéotiques Administratifs), et à l'encaissement d'un legs en numéraire. Cette dépense exceptionnelle ne s'est pas répétée en 2019 ni en 2020, ce qui explique la réduction constatée sur ce poste.

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 d'un certain nombre de projets d'envergure, en particulier sur le scolaire. En 2019, la réalisation est revenue à un niveau plus soutenu de 118,3M€ en intégrant les dépenses du chapitre 27, relatives à des opérations dont la maîtrise d'ouvrage a été confiée à la SPL Confluence. En 2020, elles s'établissent en léger recul à un niveau de 112,8M€, intégrant également des dépenses relatives aux opérations confiées à la SPL Confluence.

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 et 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 346,9 M€ fin 2012 et il est revenu à 423,9 M€ fin 2014.

Les exercices 2015, 2016 et 2017 ont été marqués de leur côté par des dépenses d'équipement ramenées sur le niveau annuel moyen cible, 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 a enregistré une progression et s'est établi à 422,5 M€ contre 409 M€ au 31 décembre 2016.

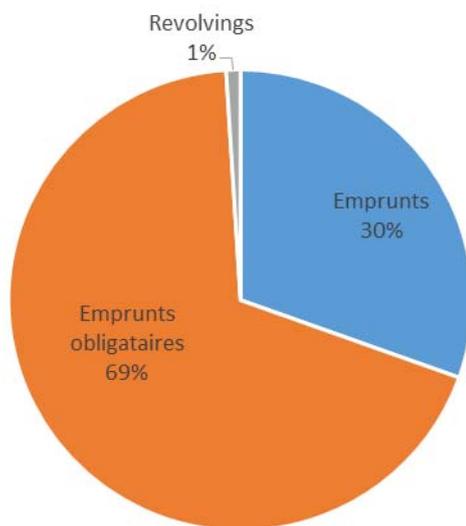
L'année 2018 a la particularité de combiner un niveau de dépenses d'équipement plus modeste et une épargne brute en forte progression (impact de la contractualisation avec l'Etat), qui, associés à des recettes d'investissement en progression, ont conduit logiquement à un désendettement de la Ville. L'encours de dette s'est établi à 410 M€ au 31 décembre 2018, en repli de 12 M€ 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.

Au terme de l'exercice 2019, les dépenses d'équipements se sont réalisées à un niveau plus soutenu, quasi-intégralement couvert par l'autofinancement. La bonne tenue des produits de la section d'investissement a permis dans ce cadre un nouveau désendettement de la Ville à hauteur d'environ 20 M€.

En 2020, le ralentissement économique lié à la pandémie mondiale a entraîné sur le fonctionnement une diminution des recettes tandis que les dépenses ont poursuivi leur hausse. L'autofinancement, en repli de 35%, ne permet plus de couvrir les dépenses d'équipement dont le niveau a pourtant été moins soutenu que celui prévu initialement (112 M€ contre 130 M€ inscrits au BP). En conséquence, l'exercice 2020 constate une dégradation du fonds de roulement à hauteur de 8 M€ et un endettement supplémentaire de 10 M€ en 2020, portant l'encours à 400 M€. La capacité de désendettement de la Ville baisse sensiblement du fait de la crise sanitaire mais reste toutefois sur un niveau correct de 5,5 ans.

d. Structure et gestion de l'encours de dette

Structure de financement au 31/12/2020

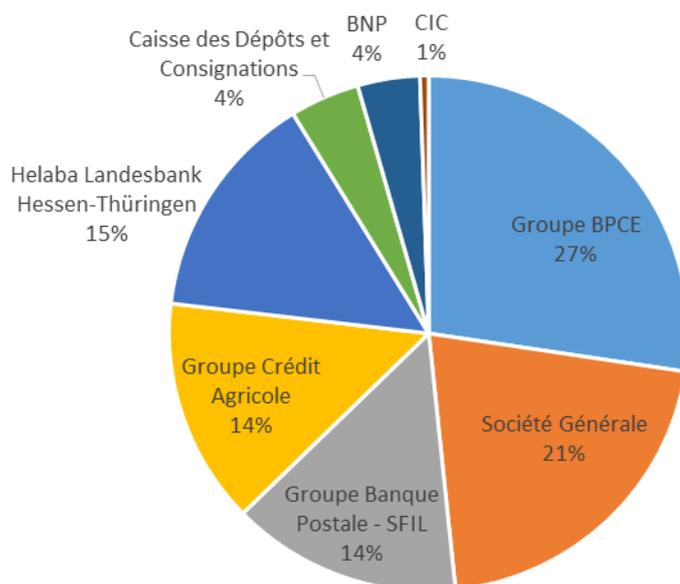


La dette de la Ville était composée de 50 emprunts au 31 décembre 2020 pour un capital restant dû de 400 M€

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

Les emprunts mobilisés sur l'année 2020 ont été réalisés au format obligataire pour un total de 45M€. La Ville a ainsi souscrit deux émissions auprès de la BRED - Banque Populaire pour un montant de 35M€ et une émission auprès de HSBC pour un montant de 10M€

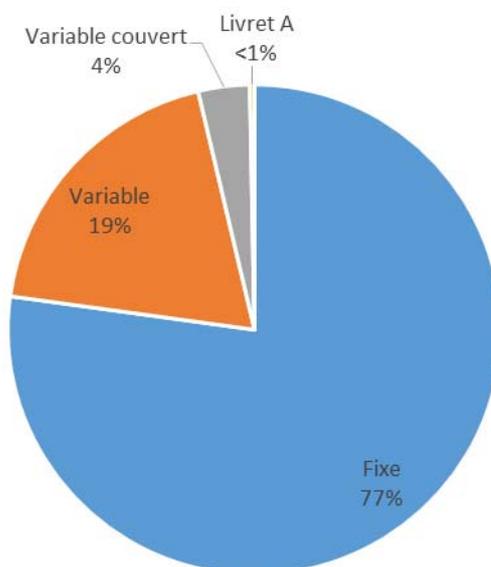
Encours au 31/12/2020 par prêteurs (hors obligataire)



La Ville veille à répartir son encours de dette au sein de différents établissements bancaires et d'une variété d'agents placeurs sur les émissions obligataires. Ce fractionnement de l'encours permet de limiter le risque dû aux éventuelles difficultés d'un établissement, de bénéficier de taux moins onéreux par le jeu de la concurrence et de préserver les relations de la Ville avec des financeurs multiples dans la perspective de sécuriser ses possibilités de financements futurs.

Enfin, la Ville est également attentive à diversifier son risque de taux au sein de son encours ; elle veille, dans la mesure du possible, à garder une structure de taux avec une part d'emprunt variable évoluant entre 40% et 60% de l'encours total, sans se priver toutefois de la possibilité de majorer la part des emprunts à taux fixes.

Répartition du risque de taux au 31/12/2020 (hors SWAP)



La répartition du risque de taux dans l'encours de dette au 31 décembre 2020 laisse précisément apparaître la part actuellement prépondérante des emprunts à taux fixe. Cette répartition évolue en fonction des propositions des établissements et des anticipations sur l'évolution des marchés financiers. Afin de bénéficier de financements moins onéreux la Ville a ainsi recouru de manière plus importante aux emprunts obligataires, emprunts qui sont à taux fixes.

En conclusion, l'encours de dette de la Ville reste modéré:

- Au 31 décembre 2020, il s'élève à 769 € par habitant contre 1 106 € pour la moyenne des communes de plus de 100 000 habitants,
- Il présente un taux d'intérêts moyen de 1,14%,
- Sa durée de vie moyenne est de 5 ans et 4 mois.

2. Compte administratif 2021 anticipé

a. Section de fonctionnement

Il est proposé une présentation synthétique des impacts de la crise COVID, avant une analyse plus détaillée des principaux postes de recettes et de dépenses.

▪ Impacts COVID

La crise sanitaire aura eu cette année encore de forts impacts tant sur les recettes que les dépenses de la Ville.

Les pertes de recettes, estimées à 21,8M€ en 2021 (contre 40 M€ en 2020), sont pour partie la résultante directe de la crise et pour partie la conséquence des décisions prises par la Ville pour soutenir les acteurs locaux :

- La perte de recettes directes, qui découle principalement de la fermeture ou à la baisse d'activité de nombreux services publics (tels que les établissements sportifs et culturels, les crèches, la restauration scolaire et les ateliers périscolaires, le stationnement sur voirie, les locations de salles et d'équipements..), est estimée à 16,3M€. A cela s'ajoute 3M€ de « manque à gagner » sur les recettes fiscales issues du prélèvement opéré sur le casino, fermé pendant plus de 5 mois.
- La politique volontariste de la Ville, qui s'appuie principalement sur l'exonération de redevance d'occupation du domaine public au bénéfice des commerçants lyonnais, conduirait à une perte de recettes estimée à 2,5M€

La gestion de la crise sanitaire conduirait également à une augmentation des postes de dépenses de la ville de Lyon en 2021, à hauteur de 11,1 M€ pour le fonctionnement et 0,35M€ pour l'investissement (contre un total de 17 M€ en 2020). Ces dépenses supplémentaires concernent principalement le renforcement des protocoles sanitaires dans les écoles, au jardin botanique et au jardin zoologique, la prolongation de droits au

chômage, la fin du fonds d'urgence dédié à la culture, l'aide à la reprise pour les clubs sportifs, les remboursements de spectacles annulés, la hausse de la subvention d'équilibre au CCAS, l'achat d'équipements de protection individuels, l'organisation du centre de dépistage et de vaccination, et les dépenses informatiques dédiées au télétravail et à la visioconférence.

Ces dépenses sont partiellement compensées par des économies estimées à 5,1 M€ du fait de la fermeture ou de la baisse d'activité de certains établissements, culturels notamment, de la fermeture des cantines scolaires en avril, de la baisse des déplacements ou du moindre achat de places du fait des matchs à huis clos.

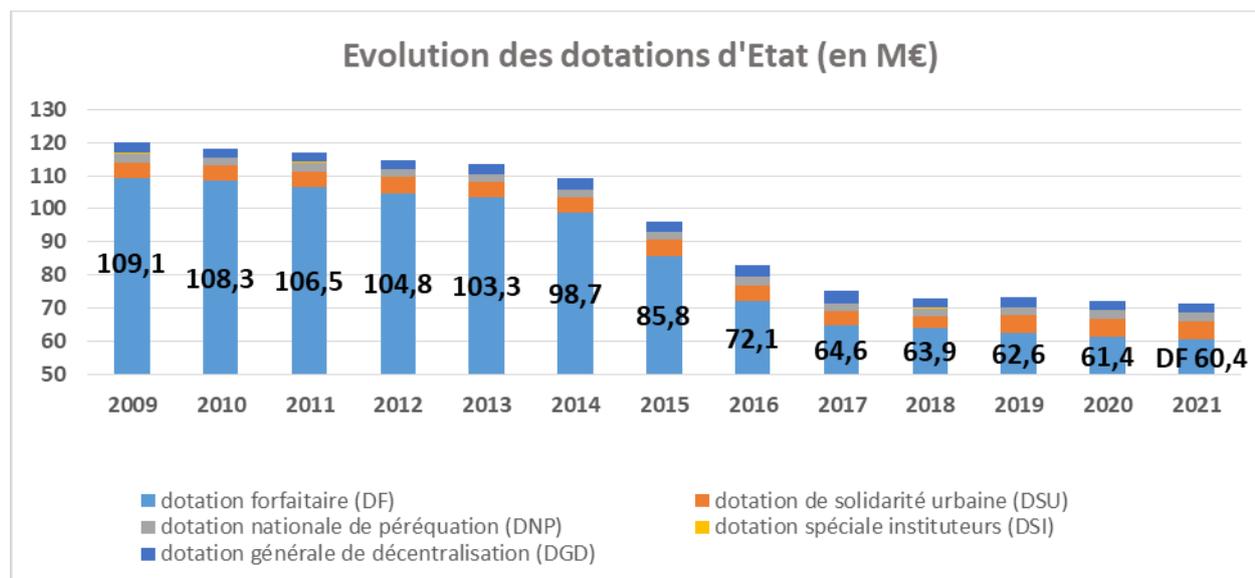
Certaines pertes de recettes (ex : établissements d'accueil des jeunes enfants) ou dépenses engagées par la Ville (achat de masques pour la population, organisation du centre de dépistage et de vaccination de Gerland, promotion des gestes barrières, intervention dans les quartiers prioritaires...) seront partiellement compensées par des financements accordés pour un montant total estimé de 4,4 M€

En synthèse, les impacts de la crise sanitaire sur 2021 s'établiraient globalement à 23,3M€ en fonctionnement et 0,35M€ en investissement.

▪ **Recettes de fonctionnement prévisionnelles 2021**

Les recettes de fonctionnement devraient s'établir entre 670 et 675 M€ au 31 décembre 2021 :

- Après plusieurs années de forte baisse, les dotations de l'État se stabilisent entre 71 et 73 M€ depuis 2018.



En cumulé, les dotations de la Ville devraient diminuer de 0,8M€ en 2021, et la dotation forfaitaire, qui en est la principale composante, s'établirait à 60,4M€

- Le produit des contributions directes est attendu à hauteur de 386 M€ (rôles supplémentaires inclus), à comparer à une prévision budgétaire quasi identique et à un compte administratif 2020 de 374,7 M€. Cette prévision d'atterrissage, en hausse de 3% par rapport à l'exécution des contributions directes de l'année 2020, est au-dessus des évolutions précédentes qui s'établissaient en moyenne à 1,5%. En première analyse, cette hausse résulterait pour partie de la substitution des anciennes compensations d'exonération de taxe d'habitation par du produit fiscal de taxe foncière, à hauteur de 11,8M€
- Le rythme d'encaissement des droits de mutation à titre onéreux reste très soutenu, atteignant jusqu'à 7M€ pour le seul mois d'août (contre 3,5M€ en moyenne). La réalisation 2021 devrait donc atteindre un niveau record d'au moins 45 M€, contre 43 l'an dernier.
- Le produit du stationnement de surface devrait s'établir à 19 M€ en 2021, contre 16,9M€ en 2020 (année marquée par la gratuité accordée au cours du 1^{er} confinement, puis prolongée jusqu'au 30 juin aux seuls résidents et professionnels). Le changement d'habitude induit par le prolongement de la crise sanitaire explique ce timide rebond des recettes.

▪ **Dépenses de fonctionnement prévisionnelles 2021**

La consommation des dépenses réelles de fonctionnement au compte administratif 2021 connaîtrait elle aussi une progression dans le contexte sanitaire actuel, pour s'établir autour de 600 M€ à comparer à un compte administratif 2020 à 591 M€

Le premier poste de dépenses de fonctionnement est la masse salariale. Celle-ci est attendue à 340,4M€(CA 2020 : 334,5 M€), comme expliqué page 15.

Sur les autres postes de dépenses réelles de fonctionnement, le constat des 10 premiers mois de l'année 2021 est complété des moyennes des 10 dernières années pour novembre et décembre. L'addition de ces différents postes, masse salariale comprise, permet d'envisager l'atterrissage 2021 sur un taux de réalisation à 97,5% (soit les 600M€ indiqués), sur un total alloué de 616M€après décisions modificatives.

b. Section d'investissement

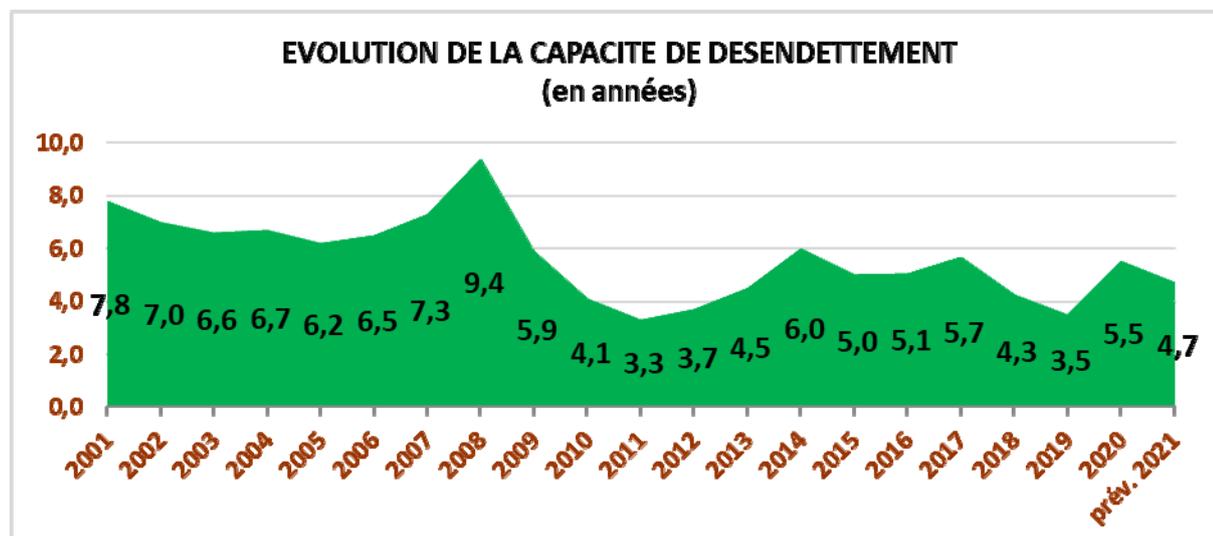
Les dépenses d'équipement devraient s'élever sur l'exercice 2021 à environ 95 M€ un niveau inférieur à l'objectif initial (130 M€) qui lissait de manière homogène la réalisation du Plan d'équipement sur la durée du mandat. L'évolution des dépenses d'investissement correspond à une tendance observable à l'échelle d'un plan de mandat : un démarrage modéré en début de période qui augmente de manière exponentielle pour atteindre un pic de réalisation en fin de mandat.

c. Situation financière globale

Bien que marquée par la dégradation ponctuelle et néanmoins sensible de son épargne brute, à l'issue de deux années caractérisées par une crise sanitaire sans précédent, la situation financière de la Ville à la clôture de l'exercice 2021 reste satisfaisante.

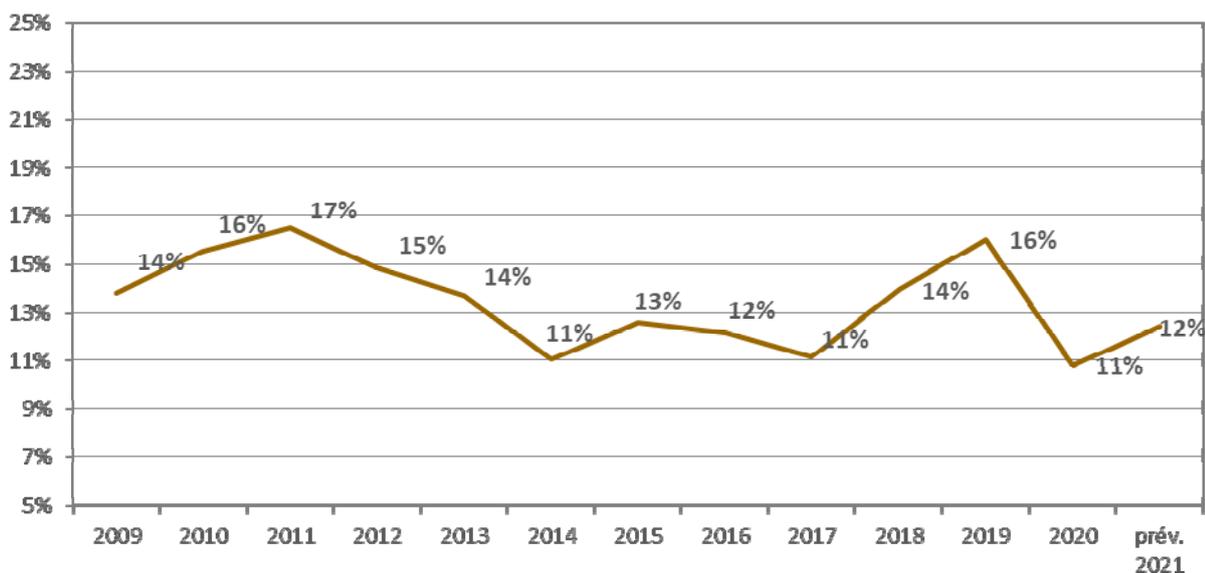
▪ **La capacité de désendettement et le taux de d'épargne brute**

La capacité de désendettement correspond au 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. Celle-ci évolue comme suit depuis 2009 :



Le taux d'épargne brute correspond au 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. Celui-ci évolue comme suit depuis 2009 :

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% du taux d'épargne brut. En 2019, le maintien du dynamisme des recettes corrélé à la maîtrise des dépenses a conduit à une augmentation de ce ratio à 16%.

En 2020, les pertes de recettes consécutives à la crise sanitaire et l'augmentation des dépenses ont conduit à une baisse de l'épargne brute provoquant ainsi une détérioration conjoncturelle du ratio à 11%.

En 2021, malgré une reprise significative des activités au cours du 2^{ème} semestre 2021, le taux d'épargne brute resterait sensiblement le même (12%), du fait notamment d'une hausse sensible des dépenses réelles de fonctionnement. En revanche, la capacité de désendettement pourrait s'améliorer d'1 point (4,7 ans contre 5,5 en 2020), la ville s'étant désendettée de 20M€ au cours de l'exercice 2021.

En conclusion, la structure financière équilibrée de la Ville lui a permis d'absorber le choc de la crise sanitaire, en conservant un endettement restreint et une capacité à financer un plan d'équipement ambitieux en faveur de la transition écologique et sociale.

▪ La notation financière

L'agence de notation « Standard and Poor's » a maintenu cet automne, dans le contexte de pandémie, et pour la cinquième année consécutive, la note de la Ville à « AA ». La note de l'Etat est la note maximale à laquelle puisse prétendre une collectivité française en raison des forts liens financiers existant entre l'Etat et celles-ci (dotations de l'Etat, fiscalité directe locale perçue par l'Etat et reversée par 12^{èmes} aux collectivités, ...).

3^{ème} partie : Enjeux liés au pilotage des ressources humaines

1. Dépenses de personnel et effectifs

Fin 2020, la Ville comptait 8 289 agents (7 063 agents permanents et 1 226 agents non permanents correspondant respectivement à 6 842,4 et 794,3 équivalents temps pleins - ETP-). Ces données sont issues du Bilan social 2020 présenté en Comité technique le 18 octobre 2021 et correspondent aux effectifs du budget principal et des budgets annexes.

Les effectifs permanents se répartissaient entre 3 catégories :

- catégorie A : 17,8 %,
- catégorie B : 14,3 %,
- catégorie C : 67,9 %.

84,5 % des agents permanents étaient des fonctionnaires et 15,5 % des contractuels. Les effectifs permanents relevaient principalement des filières technique (43,1%), administrative (20,3%) et médico-sociale (18,5%). 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 2020 de la manière suivante :

- moins de 40 ans : 27,6 % de l'effectif,
- de 40 à 49 ans : 32,0 %,
- 50 ans et plus : 40,4 %.

Le vieillissement des agents s'est poursuivi : l'âge moyen s'élevait à 46 ans et 4 mois en 2020 (+ 3 mois par rapport à 2019).

13,5 % des agents étaient à temps partiel, majoritairement sur la quotité de 80%. 19,1% des femmes étaient à temps partiel contre 3,7% des hommes.

153 agents permanents en activité fin 2019 sont partis à la retraite en 2020. Ce chiffre est en baisse sur 2020 alors qu'il était relativement stable depuis 2017 (176 en 2017, 172 en 2018 et 174 en 2019).

2. Evolution des dépenses de personnel

En 2020, les dépenses de personnel se sont élevées à 334,5 M€ pour le budget principal (soit 56,4 % de la section de fonctionnement) dont 180,2 M€ au titre de la rémunération principale des titulaires et contractuels, 86,9 M€ liés aux charges patronales, 45,3 M€ pour le régime indemnitaire, 1,7 M€ pour les heures supplémentaires et 1,9 M€ pour la Nouvelle bonification indiciaire (NBI).

Le coût moyen annuel chargé d'un agent permanent à temps plein était en 2020 de 45 970 € en progression de 0,8% par rapport à 2019.

L'évolution prévisionnelle des dépenses de personnel entre 2020 et 2021 devrait se situer autour de + 1,8%. Elle est inférieure aux prévisions : la Ville rencontre des difficultés de

recrutement, de sorte que les postes sont plus longtemps vacants. Par ailleurs, la revalorisation du régime indemnitaire a été décalée à début 2022.

Cette évolution résulte par ordre d'importance :

- de la progression des moyens non permanents résultant notamment des renforts supplémentaires générés par la crise COVID et de la mise en place des protocoles sanitaires spécifiques, mais aussi des difficultés de recrutement sur certains métiers (petite enfance notamment) palliées par des moyens non permanents,
- du solde Glissement Vieillesse Technicité (GVT) comprenant les avancements d'échelon, de grade, les promotions internes et l'effet de noria (différence de rémunération entre les agents sortants et entrants),
- des mesures du protocole Parcours Professionnel, Carrières et Rémunérations (PPCR) avec des revalorisations indiciaires des cadres d'emplois de catégorie A et C en 2021 ;
- et de la revalorisation du SMIC en janvier (+ 0,99%) et octobre 2021 (+ 2,2%) et ses incidences sur les premiers échelons.

3. Quel contexte budgétaire pour l'année 2022 ?

Le cadrage budgétaire défini en septembre 2020 autorise un taux d'évolution maximale des dépenses de fonctionnement de 2 % en moyenne annuelle et un effort particulier sur les dépenses de personnel avec une évolution de 3% en moyenne annuelle sur le mandat (2% sur le précédent mandat), celles-ci étant nécessaires à la réalisation de notre projet politique.

L'évolution des dépenses de personnel inscrite au BP 2022 devrait être proche de + 3 % de BP à BP (+ 9,5 M€), pour une masse salariale de 356,5 millions d'euros sur 2022 (soit 57,5% de la section de fonctionnement).

Cette progression des dépenses de personnel permettra de prendre en charge, outre les mesures de revalorisation des salaires des agents et les créations de postes (dont il sera question ci-après), les dépenses de personnel relatives à l'organisation de 4 tours d'élections en 2022 (présidentielles et législatives, la reprise du recensement (interrompu en 2021 compte tenu du contexte sanitaire), la hausse des dépenses de chômage (la ville a conventionné en mai 2021 avec Pôle emploi, elle cotisera en année pleine en 2022, contre 8 mois en 2021), ou encore la nouvelle cotisation de 0,1% de la masse salariale perçue par le CNFPT pour le financement de la formation des apprentis.

4. La poursuite d'un engagement fort en matière de personnel pour répondre aux besoins des habitants

L'engagement fort de l'exécutif en matière de personnel initié en 2021 se poursuivra en 2022 au travers notamment de la déclinaison du pacte social en faveur du service public et des agents municipaux adopté par le Conseil municipal en mai dernier avec notamment :

- une politique de rémunération transparente et équitable pour le personnel municipal,
- une politique volontariste de créations de postes pour répondre aux besoins des habitants,

- une politique sociale ambitieuse et le renforcement de la politique d’insertion.

Ce renforcement des effectifs au service des habitants permettra :

- d’accompagner l’ouverture de nouveaux groupes scolaires ou l’extension de certains en lien avec la progression démographique observée dans plusieurs arrondissements (ouverture des groupes scolaires Confluence et Duvivier Cronstadt, poursuite de l’ouverture des groupes scolaires Johannes Masset, Anne Sylvestre, Simone Veil, extension des groupes scolaires Aristide Briand -en attendant l’ouverture de Gingko-, la Sauvagère, Antonin Laborde, et maintien avec ouverture de nouvelles classes de l’école au parc Montel dans l’attente de la création du groupe scolaire Nérard),
- de garantir la réalisation d’actions prioritaires dans le domaine de la transition écologique, de la santé, de la proximité ou encore du handicap,
- de mettre en œuvre et suivre la PPI,
- de renforcer les fonctions support, en particulier dans le domaine des ressources humaines, de la comptabilité et de l’informatique.

D’un point de vue budgétaire, cet effort devrait se traduire par une cinquantaine de créations nettes de postes à financer. Par ailleurs, des moyens supplémentaires non permanents seront accordés aux directions.

Le choix a aussi été fait de poursuivre la dé-précarisation engagée en 2021. Cela concernera une vingtaine d’agents en 2022 qui seront recrutés sur des postes créés dans ce cadre.

5. Une qualité de service conditionnée par un soutien actif aux agents municipaux

La Ville s’est donnée pour objectif de garantir l’efficacité du service public municipal, grâce à l’amélioration des conditions de travail de ses agents et de son attractivité. Elle poursuivra ses actions en ce sens en 2022.

La Ville s’est engagée à revaloriser en 2022 les rémunérations de ses agents à hauteur de 7,1 M€

Cela se traduira par une augmentation du traitement indiciaire pour les agents aux revenus les plus modestes. Grâce à la revalorisation des grilles indiciaires dès janvier 2022, à la réduction des durées pour avancer entre les échelons et au bonus d’un an d’ancienneté, les agents de catégorie C bénéficieront tout au long de l’année en 2022 en moyenne d’une augmentation d’environ 50 euros bruts par mois, soit 600 euros par an (il s’agit d’un montant moyen, certains agents percevront plus et d’autres moins), qui sera pleinement prise en compte pour le calcul de la retraite. Les auxiliaires de puériculture actuellement en catégorie C seront reclassés en catégorie B à compter de janvier 2022, avec l’application de nouvelles grilles et donc un gain de traitement indiciaire.

Cela se traduira par une revalorisation du régime indemnitaire pour les agents de catégorie B et A (dont les auxiliaires de puériculture), mais aussi les agents de police municipale en catégorie C. Il s’agit de reconnaître l’engagement des agents au quotidien au service des Lyonnaises et Lyonnais, de promouvoir l’égalité salariale entre les femmes et les hommes avec une revalorisation plus importante pour les filières les plus féminisées

(médico-sociale, administrative, culturelle...) et de renforcer l'attractivité des métiers les plus en tension.

La ville mettra en œuvre en 2022 plusieurs chantiers sociaux d'importance : la politique de prévention des risques et de l'usure professionnelle, le développement des parcours professionnels et la politique de lutte contre la précarité.

Elle majorera en 2022 sa participation au financement de la couverture santé de ses agents pour atténuer l'incidence sur ces derniers de la hausse de 6% applicable en janvier 2022 (+ 140k€) et elle augmentera l'effort porté sur les familles monoparentales (+ 50 k€). Par ailleurs, elle permettra aux agents assurés en difficulté ou en situation de précarité de bénéficier d'aides ponctuelles grâce à son adhésion au fonds social Ac'team au 1^{er} janvier 2022 (doté de 40 k€ annuels: 30 k€ pour le risque santé et 10 k€ pour le risque prévoyance).

En 2022, la politique d'insertion en direction des jeunes sera encore renforcée, avec la poursuite de la hausse du nombre d'apprentis accueillis dans les services (90 à compter de la prochaine rentrée scolaire, contre 80 en 2021), le maintien d'une enveloppe de 0,2 M€ (augmentée en 2021) permettant la gratification des stagiaires (330 mois). La ville expérimentera le recours à des services civiques (1 par mairie d'arrondissement) ou à des PEC (parcours emplois compétences jeunes). Les directions seront sollicitées pour développer le positionnement d'agents relevant du dispositif de Travail d'Intérêt Général dans lequel la ville de Lyon est engagée depuis de nombreuses années et qu'elle souhaite dynamiser et développer.

La ville poursuivra les travaux qu'elle a engagés dans le cadre du plan 2021-2022 d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, avec des actions notamment en matière de rémunération, d'accès aux métiers et aux responsabilités, d'articulation entre vie professionnelle et personnelle. Elle consolidera aussi son intervention pour une meilleure intégration des agents en situation de handicap en déclinant les actions prévues dans le cadre de la convention (2020-2022) avec le FIPHFP.

2022 verra l'aboutissement du projet d'administration. Ce document constituera la feuille de route de l'administration et fixera les objectifs communs à tout le personnel municipal. Un appel à volontaires a été lancé à l'automne 2021 et 30 volontaires tirés au sort ont participé ou participeront à des ateliers avant d'intégrer le comité de pilotage. Cette implication du personnel municipal, quelle que soit sa catégorie, est un marqueur fort de cette démarche qui souhaite associer largement les agents, chacun étant amené s'il le souhaite à s'exprimer sur son quotidien de travail à travers des espaces d'échanges, d'innovations, d'expérimentations.

Nous poursuivrons les actions de coopération, en développant l'évènementiel interne (séminaires), et en étendant les groupes de co-développement. Nous maintiendrons l'effort sur la communication interne mis en œuvre en 2021 en continuant de fournir mensuellement aux agents les informations relatives à la collectivité utiles à leur pratique professionnelle et à leur sentiment d'appartenance. La formation des agents restera enfin un axe fort de notre collectivité.

4^{ème} partie : Plan de mandat et stratégie financière

1. Éléments de contexte du début du mandat

Le mandat 2021-2026 se poursuit dans un contexte d'incertitudes liées à la crise sanitaire en cours : en effet si la robustesse financière de la Ville lui a permis d'absorber le choc financier constaté en 2020, la poursuite de la crise COVID en 2021, voire au-delà, doit être pleinement intégrée dans notre stratégie.

L'Etat engage des moyens considérables, avec un Plan de Relance doté de 100 Mds€ dont 40 Mds€ de contributions européennes. Cet effort se traduit par une dégradation marquée des comptes publics. Tout laisse à craindre qu'une fois encore le Gouvernement ne prenne insuffisamment en compte le rôle des collectivités territoriales en terme de régulateur contra cyclique des crises alors que celles-ci assurent une part majeure des investissements et du fonctionnement des services publics

Les impacts des réformes touchant à la fiscalité directe locale (compensation de la réforme de la taxe d'habitation, révision des indicateurs financiers, réductions des impôts de production dans le cadre du Plan de Relance, mesures compensatoires des exonérations fiscales visant les logements sociaux) devront également être évalués avec vigilance.

La réflexion engagée au premier semestre 2021 par la Métropole sur la Dotation de Solidarité Communautaire devrait également se poursuivre sur 2022 et aboutir à la mise en œuvre de nouveaux critères de répartition.

2. Les objectifs financiers de la Collectivité

a. Un plan d'équipement ambitieux

Le Conseil municipal s'est prononcé lors de sa séance du 25 mars 2021 sur le plan d'équipement pluriannuel (PEP) recensant l'intégralité des projets d'équipement identifiés par l'équipe municipale et arbitrés pour la période 2021-2026.

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, de longue date, 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.

L'élaboration du PEP s'est appuyée sur plusieurs constats :

- Les besoins en service public des Lyonnaises et Lyonnais croissent en particulier dans les domaines de la petite enfance et de l'éducation ;
- Un effort de réhabilitation d'un patrimoine vieillissant s'impose, notamment au regard des enjeux de sobriété et de transition écologique (isolation thermique, éclairage intelligent, ...). Il permettra non seulement de générer des économies d'énergie, mais aussi d'augmenter le confort d'usage et d'accroître la durée de vie des équipements de la Ville ;
- L'urgence de développer des projets à caractère écologique et social : arrêt de la dégradation et de l'artificialisation de notre environnement, apaisement de celui-ci

par un effort important de végétalisation, développement des mobilités douces et des politiques de transition écologique et sociale (rénovation thermique, alimentation durable, ...).

A ces constats s'ajoute la conviction que la dépense publique est un puissant levier de transformation de notre modèle de développement territorial.

Au regard de ces éléments, la Ville a porté à un niveau inédit de 1,250 Md€ la capacité d'engagement du plan d'équipement pluriannuel de la Ville. La réalisation maximale anticipée des crédits de paiement s'élève à 800 M€

b. Une situation financière pilotée

En parallèle des éléments relatifs au plan d'équipement, nous visons à conserver une augmentation régulière des recettes de la Ville. Selon l'évolution des impacts de la crise sanitaire sur la population, nous pourrions éventuellement étudier l'adaptation de la tarification de certains services publics et de la structure de la fiscalité directe locale pour adapter la contribution des Lyonnaises et des Lyonnais au service public selon l'augmentation de la qualité du service rendu et les capacités des foyers. Nous développons également la recherche de financements en répondant à des appels à projets ou en mobilisant plus de mécénat.

La mise en œuvre de nos objectifs engendrera, quant à elle, une évolution contenue des dépenses, en particulier sur la masse salariale, afin d'opérer notamment les recrutements consécutifs aux ouvertures d'équipements, ainsi que ceux utiles à la conduite des nouvelles politiques de la Ville.

L'action volontariste en faveur de la recherche de recettes nouvelles ainsi que les économies, générées notamment par les travaux sur le patrimoine, sont l'un des moyens développés pour neutraliser l'effet ciseau qui pourrait résulter de ces éléments.

Tendanciellement sur le mandat, l'épargne brute devrait se contracter et les dépenses d'équipement significativement augmenter. Cela conduira à un recours accru à l'emprunt et à un allongement de la capacité de désendettement, toutefois maîtrisé et corrélé à un effort de remise à niveau du patrimoine municipal.

Ces ratios seront pilotés strictement et de façon continue pour assurer la pérennité de cette stratégie.

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.

a. Section de fonctionnement

- Fiscalité directe locale

Suite à la réforme de la taxe d'habitation engagée par l'Etat en 2021, la taxe foncière sur les propriétés bâties est devenue la principale source de recettes fiscales de la ville de Lyon. Son produit résulte désormais de la fusion des parts affectées préalablement à la

ville (18,23%) et à la Métropole (11,03%). Cette mesure, qui ne permet pas de maintenir le niveau de recettes généré antérieurement par la taxe d'habitation, s'accompagne d'une compensation financière de l'Etat établie sur la base d'un coefficient correcteur.

De façon plus accessoire, la Ville continue également de percevoir la taxe d'habitation sur les seules résidences secondaires. Pour favoriser le retour sur le marché de locaux sous-occupés, cette recette fiscale fait l'objet d'une majoration de cotisation, dont le taux - fixé à 20% depuis 2017- vient d'être relevé à 60% par le conseil municipal à compter de 2022.

Par ailleurs, pour 2022, il est proposé de maintenir le niveau des taux de fiscalité sur celui fixé les années précédentes, soit :

- Taxe d'habitation des résidences secondaires et biens divers : 22,15%⁴
- Taxe foncière sur les propriétés bâties : 29,26%
- Taxe foncière sur les propriétés non bâties : 19,97%.

Du fait d'une forte inflation constatée ces derniers mois, les bases fiscales de la ville de Lyon pourraient faire l'objet d'une revalorisation forfaitaire par l'Etat en 2022.

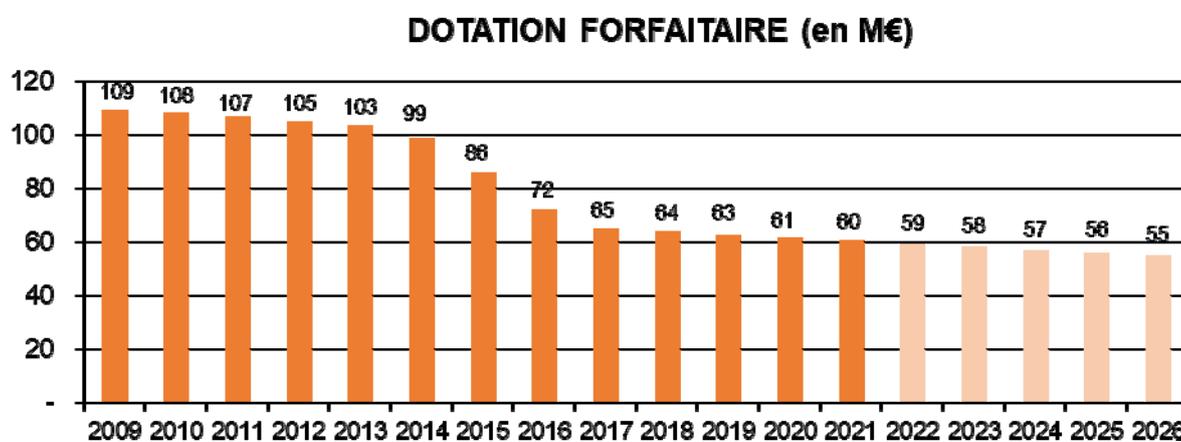
- L'évolution nominale pourrait ainsi s'élever à :
 - ✓ 2,5% pour la taxe d'habitation sur les résidences secondaires
 - ✓ 1,7% pour la taxe foncière (2,5% pour les bases ménages et locaux industriels à la méthode comptable et 0,5% pour les locaux professionnels révisés).
- L'évolution physique des bases d'imposition, liée à l'accroissement net du nombre des locaux, est estimée à +0,7% pour la taxe foncière (ménages et entreprises confondus). Elle serait stable pour les résidences secondaires soumises à la TH.

Par ailleurs, grâce notamment à un travail de fiabilisation des bases engagé entre la ville de Lyon et la DGFIP, les bases d'imposition des résidences secondaires montrent une progression de près de 25% en 2021, conservée sur 2022.

Au-delà de 2022, la progression physique des bases est estimée à 0,7% par an sur la période, et la progression nominale agglomérée à 1%.

⁴ Dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale, le taux de TH est figé jusqu'en 2022 inclus. Cette disposition ne concerne pas la majoration de cotisation de TH, qui reste modulable entre 5 et 60%

- Les dotations d'Etat
 - La dotation forfaitaire



Depuis 2018, la dotation globale de fonctionnement ne fait plus l'objet de prélèvement supplémentaire opéré au titre de la contribution au redressement des finances publiques. En revanche, le dispositif d'écêtement⁵ continue à s'appliquer dans les mêmes conditions qu'en 2017. Il reste plafonné à 1% des recettes réelles de fonctionnement. La prospective de la ville tient compte d'un écêtement moyen observé sur les 3 dernières années, à savoir 1,6 M€/an.

Enfin, dans le calcul de la Dotation Forfaitaire, il est également tenu compte de la dynamique annuelle de la population lyonnaise, estimée à 3 500 personnes (moyenne des 3 dernières années). Cette dynamique représenterait une part supplémentaire de dotation d'environ 0,48 M€/an.

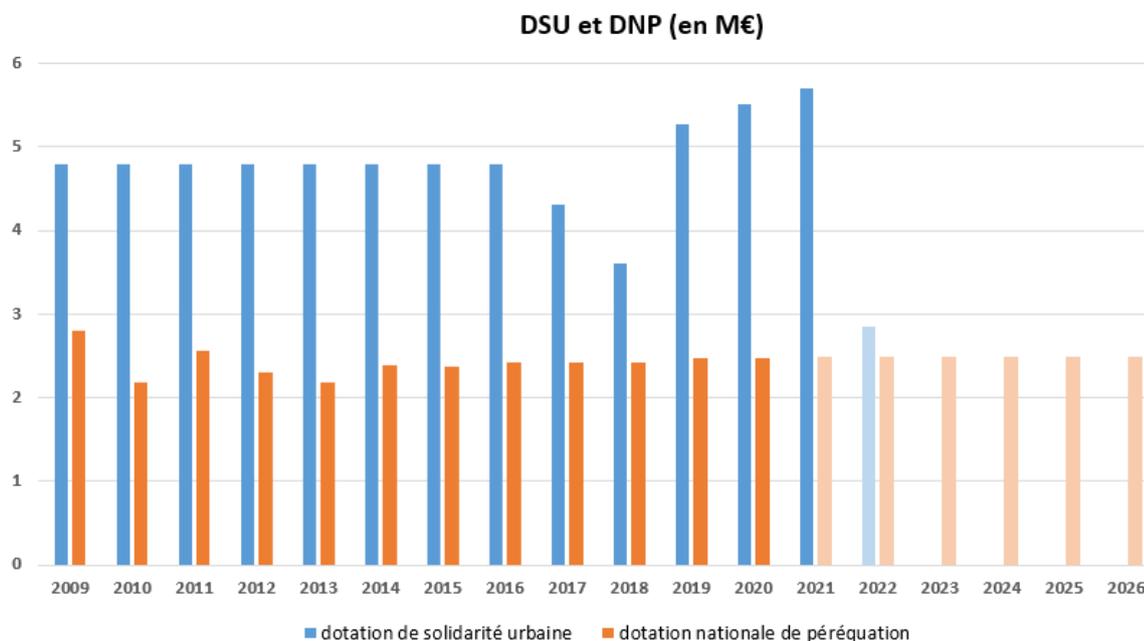
Compte tenu de ces éléments, la Dotation Forfaitaire de la ville de Lyon pourrait s'établir autour de 59,2 M€ en 2022.

Au-delà de 2022, la dotation forfaitaire continuera, selon les hypothèses retenues, à diminuer chaque année au rythme d'environ 1,12 M€ par an, sous le double effet, à la baisse, d'un écêtement estimé à 1,6 M€ et à la hausse, d'une part dynamique population de 0,48 M€.

Par ailleurs, au vu des modifications de calcul des indicateurs de richesse apportées par les lois de finances 2021 et 2022, la dotation forfaitaire de la ville pourrait connaître une baisse de 2,5M€ à l'horizon 2029.

⁵ 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.

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



La ville de Lyon, qui a bénéficié de la DSU de 2009 à 2016 pour un montant de 4,8 M€ par an, s’est retrouvée - du fait de la modification de la pondération des critères d’octroi - inéligible au dispositif en 2017 et 2018, se positionnant au 682^{ème} rang pour 676 communes bénéficiaires. Elle a toutefois bénéficié sur ces deux exercices du dispositif de sortie en sifflet, et perçu une recette égale à 90% de la dotation 2016 en 2017, et 75% en 2018. Depuis 2019, du fait de l’évolution des trois critères de calcul (représentant 75% de l’indice synthétique), la ville de Lyon est à nouveau éligible à ce dispositif de péréquation, en restant toutefois classée à la limite de l’éligibilité. Elle s’est donc vue attribuer une DSU de 5,7 M€ en 2021.

Au vu du 695^{ème} et dernier rang obtenu par la ville en 2021, et compte tenu également de l’incertitude concernant les nouvelles modalités de calcul des indicateurs de richesse prévues au PLF 2022, il est envisagé une nouvelle perte de l’éligibilité en 2022, conduisant la première année à l’attribution de la moitié de la DSU 2022 (soit 2,85 M€), puis à sa disparition totale l’année suivante.

Cette perte serait confirmée par la modification des indicateurs de richesse apportée par les lois de finances 2021 et 2022.

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 2,4 M€/an.

- Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)

Malgré la crise sanitaire, le prix de l'immobilier et le volume des transactions se sont maintenus à un niveau très élevé sur les 2 dernières années. Les conditions d'octroi de prêts sont restées par ailleurs très avantageuses. Alors que l'année 2020 constatait une légère augmentation des droits perçus par la Ville (+1M€ soit 43M€), l'année 2021 devrait afficher un niveau record avec une recette estimée à plus de 45M€

Malheureusement, l'absence de données relatives à la liquidation de cet impôt ne permet pas d'anticiper ni de mesurer les rebonds de la crise sanitaire sur les recettes de la ville de Lyon, tant sur les volumes que sur leur durée.

Dès lors, pour tenir compte d'une levée graduelle des restrictions sanitaires sur 2022, il nous semble important de définir avec prudence le niveau des DMTO, qui pourrait s'établir à 42,5 M€ en 2022. Selon les hypothèses retenues dans la prospective, ces droits de mutation auraient une progression annuelle de 0,5M€ par an sur la période.

- 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 Md €. La contribution au FPIC acquittée par la Ville en 2018 est donc stabilisée pour 2022 à 6,3 M€

Par ailleurs, au vu des modifications de calcul des indicateurs de richesse apportées par la loi de finances 2021 et le PLF pour 2022, la contribution du FPIC de la ville pourrait s'accroître de 1,6 M€ à l'horizon 2028.

b. Dépenses d'investissement et financement du plan d'équipement

Dans les hypothèses prospectives, la consommation des crédits d'équipement s'effectue à hauteur de 130 M€ chaque année jusqu'en 2024, puis 140 M€ au-delà. Le constat fait sur 2021, moyennant une accélération sur les années suivantes, n'obère pas l'objectif final de réalisation.

Les sources de financement suivantes participeraient en moyenne à hauteur de 20% à la réalisation du plan d'équipement :

- Le FCTVA, qui est simulé sur les dépenses d'équipement, hors subventions, de N-2 ;
- Les subventions d'équipement et participations perçues dans le cadre des Projets Urbains Partenariaux (PUP) ;
- les produits de cessions, auxquelles s'adjointra l'ensemble des recettes de subventions, fonds européens et mécénats que l'exécutif souhaite ardemment mobiliser, notamment dans le cadre du Plan de Relance, l'ensemble étant évalué pour un montant annuel moyen minimum de 3 M€

L'épargne brute devrait s'établir à un niveau moyen de **74 M€an**, qui permettrait de couvrir un peu plus de 54 % du programme d'investissement.

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

Au regard des hypothèses posées dans le cadre de ces projections financières, l'épargne brute à horizon 2026 serait stabilisée à un niveau de l'ordre de 60 M€ et l'encours de dette de la Ville s'établirait à 565 M€

Résultante de ces éléments, la capacité de désendettement s'établirait à 9,3 ans, un résultat justifié par l'effort de remise à niveau du patrimoine municipal et d'adaptation du nombre d'équipements au volume de la population.

4. Cadrage budgétaire 2022

a. Normes d'évolutions arrêtées

Pour mémoire, le **cadrage financier validé lors du séminaire de l'Exécutif le 7 septembre 2020** a retenu les principaux éléments de stratégie suivants pour le mandat 2020-2026 :

- une **programmation globale en investissement** à hauteur de **1,25 Md€** pour une **réalisation prévisionnelle maximum** sur les exercices 2021 à 2026 de **800 M€**;
- sur la base d'une évolution annuelle prévisionnelle des recettes réelles de fonctionnement de 1% sur le mandat, **une évolution maximale autorisée de +2% en moyenne annuelle pour les dépenses réelles de fonctionnement** ;
- et parmi les dépenses réelles de fonctionnement, **une évolution annuelle moyenne maximale autorisée de +3% pour la masse salariale** afin d'assurer la réalisation du projet de la Majorité municipale par une augmentation raisonnée des moyens humains.

Au vu de l'actualisation des éléments prospectifs sur les recettes fiscales attendues, du contexte de sortie progressive de la crise et de la mise en place de nouveaux projets en début de mandat, une modulation à 2,5% est choisie pour 2022, tout en maintenant le cadrage global énoncé ci-dessus pour le mandat.

Dans le respect de ce cadrage financier, le montant plafond des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) à respecter collectivement s'établit à **623,5M€ pour le BP 2022**, soit une progression de **+15,2M€** par rapport aux inscriptions budgétaires 2021 (608,3 M€ hors dépenses exceptionnelles Covid). Ce montant prévisionnel de 623,5M€ pourrait se découper de la manière suivante :

- **356,5 M€ sur la masse salariale** : soit une hypothèse d'**évolution anticipée de ce poste** entre le BP 2021 et le BP 2022 à hauteur de **10,3 M€**;
- **4,5M à 5 M€ sur les frais financiers** : le niveau de ce poste de dépenses est fonction de l'encours prévisionnel au 31/12/2021 et de l'évolution anticipée des taux, il est prévu stable entre le réalisé 2021 et le prévisionnel 2022 ;
- **3M€** au titre d'une enveloppe dédiée aux **dépenses imprévues**, soit un budget de +0,5M€ par rapport à 2021 ; il s'agit d'une enveloppe récurrente qui permet de faire face en cours d'exercice à des dépenses non prévisibles. Dans la mesure où la construction du BP 2022 doit anticiper d'éventuelles dépenses liées à une crise sanitaire persistante, **ce montant pourra être réévalué** (voir infra) ;
- **259,5M€ pour l'ensemble des dépenses de fonctionnement** (hors masse salariale et hors dépenses résiduelles de gestion sanitaire de la crise Covid-19 qui pourraient devoir être intégrées), soit une évolution de **+4,8M€** par rapport au BP

2021. Ce montant plafond des dépenses doit tenir compte des extensions de périmètre déjà enclenchées (livraisons d'équipements publics) et des évolutions de dépenses contraintes, il revient à une **évolution moyenne pour chaque direction de l'ordre de +1,9%**.

Ce cadrage prévisionnel doit donc tenir compte de la prolongation possible des mesures d'hygiène liées à la crise COVID, telles que le recours au passe sanitaire, ou des effets de la crise sanitaire, notamment sur l'absentéisme corrélé à des autorisations spéciales d'absence par exemple.

A cet effet, il y a lieu de prévoir une enveloppe dédiée qui n'entre pas dans le cadrage. Seront également neutralisées d'autres éventuelles dépenses exceptionnelles ou les nouveaux changements de périmètre, tant en dépenses et qu'en recettes.

L'article 13 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 dispose qu' « à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales présente ses objectifs concernant :

1° L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ;

2° L'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

Ces éléments prennent en compte les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes. »

Outre les éléments de cadrage relatifs au budget principal vus ci-dessus, il est donc précisé les éléments suivants :

- Evolution des dépenses réelles de fonctionnement des budgets annexes suivants (*chiffrage en cours*):
 - o Théâtre des Célestins : BP 2021 : 8 327 545 € / BP 2022 : 8 703 340 €;
 - o Auditorium ONL : BP 2021 : 16 511 925 € / BP 2022 : 17 806 501 €;
 - o Halles de Lyon Paul Bocuse : BP 2021 : 1 831 016 € / BP 2022 : 1 828 635 €;

- Evolution du besoin de financement annuel : 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...), les chiffres énoncés n'auraient qu'un sens très relatif.

Les budgets annexes du Théâtre des Célestins et de l'Auditorium sont à cette date construits sans relèvement de la participation valorisée au budget primitif 2021 du budget principal, et ce, du fait :

- de la participation réévaluée en seconde décision modificative 2021 (dont une partie provient du solde du fonds d'urgence culture) et qui permet de reconstituer un fonds de roulement consommé par les effets de la crise sanitaire ;
- d'un niveau de recettes amélioré, tant sur les redevances à caractère culturel que sur les subventions.

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.

b. BP 2022 : un équilibre budgétaire encore impacté par la crise

Les dépenses réelles de fonctionnement devraient évoluer d'environ 2,5% du BP 2021 au BP 2022. Mais il convient de prévoir une enveloppe en cas d'effets persistants de la crise, comme indiqué plus haut et de neutraliser les dépenses exceptionnelles du budget, liées notamment à des évolutions de périmètre temporaires ou durables. Un travail engagé en lien avec la Direction du contrôle de gestion devrait également permettre aux élus de réinterroger plus globalement les dépenses de leur délégation en amont de la préparation du budget 2023 et des suivants.

Les recettes réelles de fonctionnement enregistreraient une évolution qui pourrait être proche de 3%, en raison essentiellement des effets des réformes et des décisions prises par la collectivité en matière fiscale, ainsi que de la dynamique des droits de mutation. Les produits tarifaires retrouveraient progressivement un niveau d'avant-crise, avec un impact encore valorisé sur les redevances à caractère culturel et sportif. En matière d'éducation, la baisse du produit des cantines scolaires (-0,4M€), en lien avec la baisse anticipée des effectifs, s'accompagne de la fin du fonds d'amorçage des nouveaux rythmes scolaires (-1M€). Les établissements d'accueil de jeunes enfants seraient également encore fortement concernés avec un taux de remplissage se rétablissant lentement et des difficultés persistantes de recrutement, induisant une moindre participation de la CAF au titre de la PSEJ et de la PSU (-1,6M€). La moindre occupation des EHPAD pèse également sur le niveau de la subvention accordée par la ville au CCAS, le soutien de l'Etat étant en la matière bien en deçà de la perte de recettes subie. Enfin, les recettes des locations seraient en baisse en regard du BP 2021, tandis que les recettes de stationnement retrouveraient un niveau d'avant crise (23,9M€).

L'épargne brute devrait s'établir autour de **82 M€**

L'inscription des dépenses d'équipement est valorisée pour l'année 2022 à hauteur de 150M€ avec un objectif d'atterrissage de l'ordre de 130M€ considérant un rattrapage de 2021, année de vote de la PPI et de priorisation des opérations.

Ouï l'avis de la commission Finances - Commande publique - Administration générale - Promotion des services publics - Ressources humaines ;

Vu le rectificatif déposé sur l'Espace élu-es :

Dans LE TITRE :

- lire :

« **Débat d'orientations budgétaires pour 2022.** »

- au lieu de :

« **Vote du rapport d'orientations budgétaires pour 2022.** »

DELIBERE

- 1- Après avoir délibéré, le Conseil municipal vote sur la tenue du débat d'orientations budgétaires pour 2022 et l'existence du rapport visé à l'article L2312-1 du CGCT sur la base duquel s'est tenu ce débat ;
- 2- Le Conseil municipal prend acte de la communication, en annexe du présent rapport, de l'état présentant l'ensemble des indemnités de toute nature, libellées en euros, dont bénéficient les élus siégeant au conseil municipal, au titre de tout mandat et de toutes fonctions exercés en leur sein et au sein de tout syndicat au sens des livres VII et VIII de la cinquième partie ou de toute société mentionnée au livre V de la première partie ou filiale d'une de ces sociétés, conformément aux dispositions de l'article L2123-24-1-1 CGCT.

(Et ont signé les membres présents)
Pour extrait conforme,
Le Maire,

Grégory DOUCET