

VILLE  DE LYON

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS
DU CONSEIL MUNICIPAL

(Direction des Assemblées)

2021/487

Vote du rapport d'orientations budgétaires pour 2021

Direction Générale des Services

Direction des Finances

Rapporteur : Mme HENOCQUE Audrey

SEANCE DU 28 JANVIER 2021

COMPTE RENDU AFFICHE LE : 1 FEVRIER 2021

DATE DE CONVOCATION DU CONSEIL MUNICIPAL : 21 JANVIER 2021

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

DELIBERATION AFFICHEE LE : 9 FEVRIER 2021

PRESIDENT : M. DOUCET Grégory

SECRETAIRE ELU : Mme HENOCQUE Audrey

PRESENTS : M. DOUCET, Mme HENOCQUE, M. GODINOT, Mme VIDAL, M. BOSETTI, Mme LEGER, M. VASSELIN, Mme PERRIN-GILBERT, M. CHIHU, Mme RUNEL, M. LUNGENSTRASS, Mme AUGÉY, M. MAES, Mme DE LAURENS, M. MICHAUD, Mme NUBLAT-FAURE, M. HUSSON, Mme ZDOROVITZOFF, M. CHEVALIER, Mme DELAUNAY, M. GIRAULT, Mme GOUST, Mme DUBOIS BERTRAND, Mme PRIN, M. VIVIEN, M. EKINCI, Mme TOMIC, M. MONOT, Mme DUBOT, Mme BLANC, Mme CROIZIER, M. BLACHE, M. DUVERNOIS, Mme BORBON, M. HERNANDEZ, M. BILLARD, M. BLANC, Mme DE MONTILLE, M. SOUVESTRE, Mme BOUAGGA, M. PRIETO, Mme ROCH, M. BERZANE, M. ODIARD, Mme MARAS, Mme CABOT, M. ZINCK, Mme BRAIBANT THORAVAL, M. GIRAUD, M. DRIOLI, M. GENOUVRIER, Mme ALCOVER, M. CHAPUIS, Mme BRUVIER HAMM, Mme FRÉRY, M. BLANCHARD, Mme GEORGEL, M. DEBRAY, Mme POPOFF, M. KEPENEKIAN, 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 :

ABSENTS NON EXCUSES :

2021/487 - VOTE DU RAPPORT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES
POUR 2021 (DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES -
DIRECTION DES FINANCES)

Le Conseil Municipal,

Vu le rapport en date du 11 janvier 2021 par lequel M. le Maire expose ce qui suit :

Acte de prévision et acte politique majeur, le vote du budget annuel conditionne l'action municipale. Sa préparation mobilise, durant plusieurs semaines, les élus chargés des différents secteurs et l'ensemble des services. Depuis la loi du 6 février 1992, le législateur a souhaité associer le Conseil municipal à cette préparation par un débat d'orientation budgétaire 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 2021.

Il présentera tout d'abord les principaux éléments de contexte dans lequel s'inscrit le projet de budget 2021 (conjuncture économique et loi de finances) (I). Une synthèse de la situation financière de la Ville (II) précèdera ensuite 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. Conjuncture économique

La pandémie de COVID-19 a pesé lourdement sur l'économie mondiale en 2020. Selon l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), l'intervention des Etats et des Banques centrales a cependant permis à l'activité mondiale de se redresser rapidement dans de nombreux secteurs. Même si l'activité demeurera contrainte sur l'année 2021 de par les mesures de protection sanitaire et les fermetures des frontières, le redressement de l'économie mondiale devrait s'accélérer au cours des deux prochaines années. L'OCDE table sur une progression du PIB mondial à hauteur de 4,25% en 2021 et 3,25% en 2022.

En zone Euro, l'expansion économique connaîtrait un repli de 7,50% en 2020, pour retrouver une croissance de 3,50% en 2021 et 3,25% en 2022. L'année 2022 correspondrait ainsi au retour de la croissance à son niveau d'avant pandémie. L'inflation devrait rester inférieure à 2%. Les mesures mises en place par la Banque centrale européenne (BCE) en termes de taux bas devraient donc perdurer.

Les visions retracées par les différents organismes internationaux et nationaux s'accordent sur le fait que les perspectives proposées restent fragiles et soumises à l'évolution de la pandémie et aux réponses apportées par les Etats. Cependant, toutes s'accordent sur le fait que les Etats doivent continuer leur politique d'intervention en lien avec les Banques centrales.

2. Loi de finances pour 2021

Après la mise en œuvre de mesures d'urgence pour atténuer l'impact de la situation sanitaire sur les ménages, les entreprises et l'emploi, le plan «France relance» annoncé le 3 septembre 2020 prévoit une enveloppe de 100 Md€ pour accélérer et amplifier la reprise de l'activité et minimiser les effets de long terme de la crise ; il se donne pour objectif de *« renforcer la résilience de l'appareil productif et des services publics, en accélérant la transition numérique et environnementale, et en renforçant la solidarité envers les jeunes et les plus précaires »*.

Le projet de loi de finances 2021, adopté définitivement le 18 décembre 2020, table sur un recul du PIB en volume de 10% en 2020, suivi d'un rebond d'activité de 8% pour 2021. En moyenne sur 2021, le PIB se situerait encore 2,7% en dessous de son niveau de 2019. Le Haut Conseil des Finances publiques relève que ces prévisions gouvernementales sont proches des autres prévisions disponibles (OCDE, Banque de France, ...), avec une croissance un peu plus faible en 2020 et un rebond un peu plus marqué en 2021.

Les ménages continueraient à constituer une épargne de précaution au détriment de la consommation, en lien avec la persistance d'incertitudes sur la situation sanitaire et l'évolution du marché du travail. Le taux d'épargne 2021, jugé prudent par le Haut Conseil, resterait donc supérieur à celui constaté les années précédentes. En revanche, l'investissement des entreprises reviendrait, selon le Gouvernement, pratiquement à son niveau d'avant-crise, sous l'effet du rebond d'activité, des mesures du plan de relance, de la baisse des impôts de production, et du soutien à l'innovation et à la reconversion.

Selon le Gouvernement, la hausse de l'indice des prix à la consommation serait de 0,5 % en moyenne annuelle en 2020, après 1,1 % en 2019, puis de 0,7 % en 2021. La masse salariale du secteur privé, qui est également un déterminant important des recettes publiques, notamment en raison de son impact sur les prélèvements sociaux et l'impôt sur le revenu, reculerait nettement en 2020 (- 6,9 %) puis rebondirait en 2021 (+ 6,5 %).

Le déficit public passerait de 10,2 points de PIB en 2020 à 6,7 en 2021. La dette publique atteindrait, selon les dispositions de la loi de finances 2021, 117,5 points de PIB en 2020 (soit + 20 points par rapport à la loi de finances pour 2020), et reculerait légèrement à 116,2 points en 2021 ; cette augmentation massive résultant d'un choc aussi violent qu'inédit sur l'activité et de la réponse budgétaire apportée.

La refonte de la fiscalité locale, qui consacre la suppression de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales et son remplacement par la « redescende » de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les communes, a été adoptée en loi de finances pour 2020. Or, le confinement semble avoir fortement affecté le fonctionnement des services de l'Etat chargés d'établir et d'actualiser le rôle général de taxe d'habitation. Ces difficultés de mise à jour, recensées dans bon nombre de collectivités, induisent pour elles un produit de taxe d'habitation en deçà de ce qu'il devrait être en 2020 et pourraient, dans le contexte de la réforme engagée, également les pénaliser dans le calcul du produit à percevoir à compter de 2021 en compensation de la perte de TH. Pour le moment, le Parlement n'a pas été saisi de cette difficulté, le ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance a en revanche soulevé dernièrement la nécessité d'en neutraliser les effets.

De façon plus précise, le projet de loi de finances 2021 désormais adopté, dispose également des principales mesures suivantes :

- la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) - dotation forfaitaire, versée par l'État aux collectivités, ne devrait pas subir de nouvelles réfections autres que l'écrêtement destiné à couvrir le besoin de financement interne de l'enveloppe globale regroupant toutes les dotations de l'État aux collectivités. Ce prélèvement devrait rester stable en 2021 car la progression de la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) et de la Dotation de Solidarité Rurale (DSR) est maintenue à son niveau de 2020 (soit + 90M€ pour chacune de ces 2 dotations). L'impact de cet écrêtement devrait par conséquent s'appliquer assez similairement à la Ville en 2021 à ce qu'il était en 2020 ;
- l'enveloppe des dotations de soutien à l'investissement local (DSIL, DETR et DPV)¹ que l'État attribue aux collectivités, est maintenue à 1,8 Md€ (hors Fonds de Compensation de la TVA - FCTVA) ;
- l'enveloppe consacrée au Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales (FPIC), abondée par prélèvement sur une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées, est maintenue à 1 milliard d'euros. La contribution de la Ville devrait donc évoluer modérément l'an prochain (en 2020, le prélèvement du FPIC s'est élevé à 6,2M€) ;
- l'ajustement des indicateurs de répartition des richesses, destiné à neutraliser, à compter de 2022², les effets de bord induits par la suppression de la TH des résidences principales et la réforme de la valeur locative des locaux industriels est adopté. La mise en œuvre des nouvelles définitions de ces indicateurs, par laquelle la Ville sera concernée, qui intègre dans les calculs opérés une fraction de correction égale à la différence entre ressources « avant » et « après TH », sera lissée de 2022 à 2027 ;
- après 2 années de report, la réforme du FCTVA (prélevé sur les recettes de l'État pour être reversé, en investissement, aux collectivités territoriales), qui consiste à passer d'un traitement déclaratif des dépenses au regard de leur nature juridique à une liquidation automatisée en fonction des imputations comptables de ces dépenses, se met en œuvre progressivement sur 3 ans à compter de 2021. Elle concernera la Ville à compter de 2023 ;
- le Législateur confirme sa volonté de supprimer des taxes à faible rendement dites « petites taxes ». Ainsi, la loi de finances 2021 abroge la taxe funéraire portant sur les convois, inhumations et crémations, instituée de manière facultative sur délibération des Conseils municipaux. En 2017, cette imposition ne concernait que 400 Communes, pour un produit fiscal évalué à 5,8 M€ (dont plus du quart perçu par une seule commune). Pour l'heure, il n'est prévu aucune compensation financière pour pallier à ces pertes de ressources. La Ville de Lyon est pleinement concernée par la suppression de ces taxes funéraires, qui se sont élevées à plus de 200 000 € en 2020 ;
- la loi de finances 2021 prévoit également une nationalisation des taxes locales sur la consommation finale d'électricité (TCFE). Ainsi, à compter du 1er janvier 2023, la taxe locale sur la consommation finale d'électricité deviendra la part

¹ Dotation de Soutien à l'Investissement Local, Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux, Dotation Politique de la Ville

² Ces indicateurs sont calculés à partir des éléments N-1. L'incidence de la réforme fiscale de 2021 interviendra donc en 2022.

communale de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité. Le Gouvernement entend ici se conformer à la directive européenne « Énergie » de 2003, qui ne permet pas l'application de taux d'accise différents sur le territoire pour un même produit. Pour mémoire, la TCFE perçue annuellement par la ville, par reversement de la Métropole, est de l'ordre de 10 M€ ;

- la réduction de moitié des valeurs locatives des locaux industriels évalués à la méthode comptable, entraînant une baisse respective des cotisations de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et cotisations foncières des entreprises de 1,75Md€ et 1,54Md€, est confirmée dans la loi de finances 2021. Cette perte de ressources pour les collectivités, dont la Ville de Lyon sur la TFPB, devrait être compensée par l'Etat tant sur le « stock » des établissements existants que sur le « flux » des futures implantations. Il ne sera néanmoins pas tenu compte dans ce calcul des évolutions de taux intervenues après le 1^{er} janvier 2021 ;
- enfin, la loi de finances pour 2021 étend de 30% (ancien plafond) jusqu'à 100%, l'abattement facultatif sur les bases de Taxe Foncière des logements faisant l'objet d'un Bail Foncier Solidaire. Ce dispositif optionnel reste soumis au vote de l'assemblée délibérante.

Dans le cadre des premiers débats au Sénat sur le projet de loi de finances 2021, il a été proposé de reconduire sur 2021 la clause de sauvegarde issue de la loi de finances rectificative n°3 de 2020. Cette mesure limitée à 2021 vise à compenser les pertes de recettes fiscales, à l'exclusion des pertes sur les recettes tarifaires.

2ème partie : Situation financière de la Ville de Lyon

1. Rappel synthétique sur la période 2009 - 2019

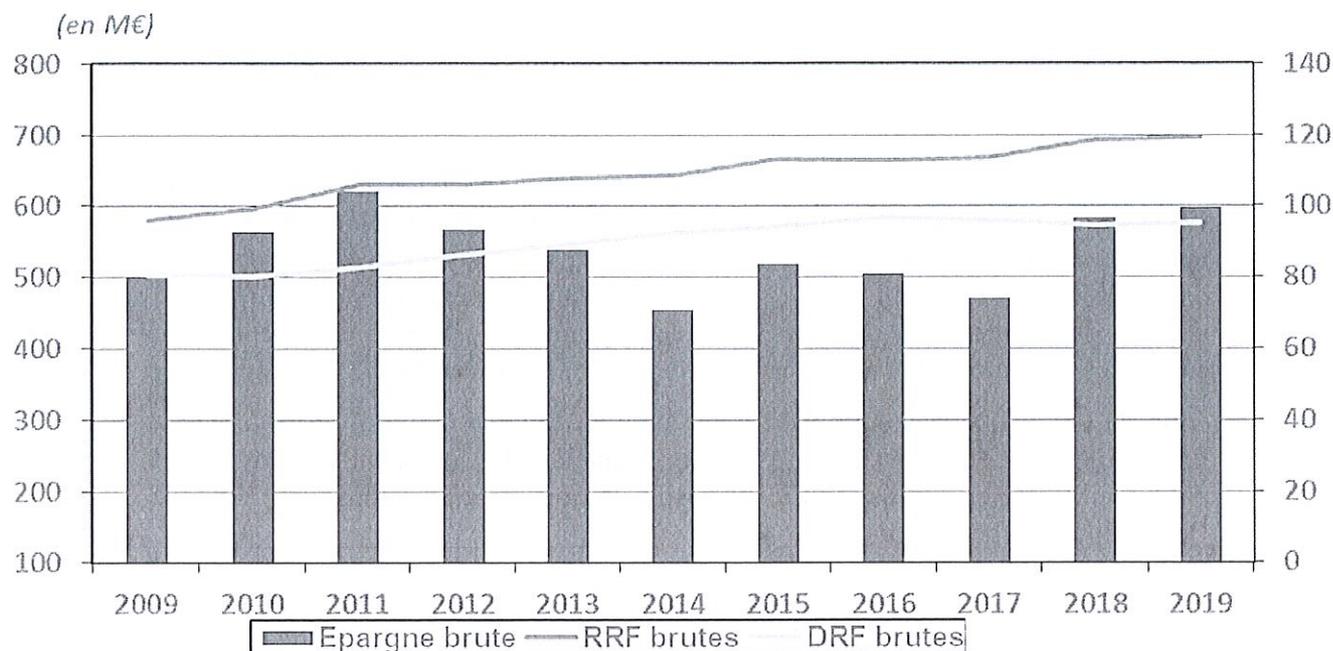
Un retour sur les principaux éléments des précédents comptes administratifs et en particulier sur ceux du compte administratif 2019 est proposé aux fins d'analyser la situation financière de la Ville telle qu'elle se présentait au terme de ce dernier exercice.

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

L'épargne brute retraitée de l'exercice 2019 s'est élevée à 108,9 M€, contre 97,5 M€ au compte administratif 2018. Cette évolution de près de 12% résulte de la combinaison :

- d'une progression de 2% des recettes de gestion, à la faveur notamment de l'évolution des contributions directes et de la taxe additionnelle aux droits de mutation ;
- d'une évolution mesurée des dépenses de gestion (+0,7%), en lien avec la contrainte imposée par l'Etat sur l'évolution des dépenses de fonctionnement ;
- d'une forte diminution des charges financières, essentiellement induite par la diminution des indemnités de gestion active de dette en 2019.



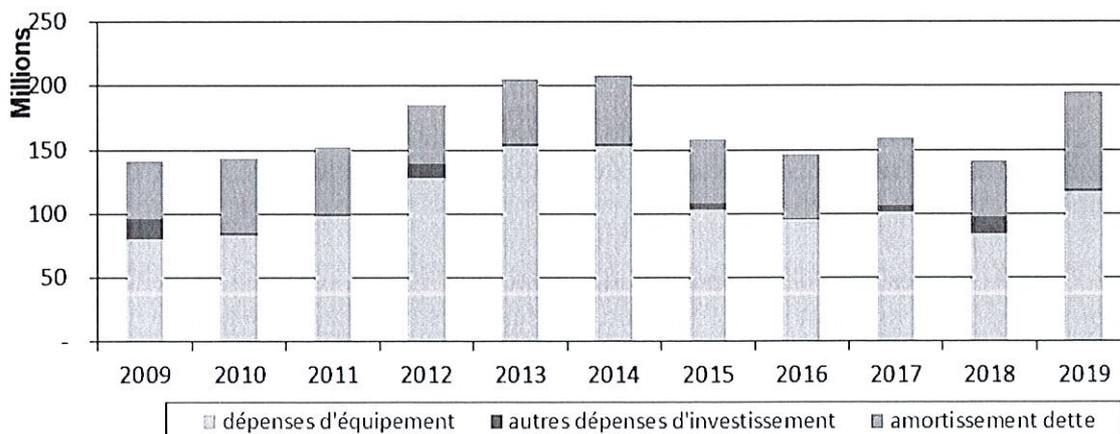
Plus globalement :

- les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) non retraitées et retraitées ont enregistré une progression similaire de + 0,4% entre 2018 et 2019 ;
- et les recettes réelles de fonctionnement (RRF) ont enregistré en parallèle une évolution brute de + 0,5%, et une évolution retraitée de + 1%, entre 2018 et 2019.

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.

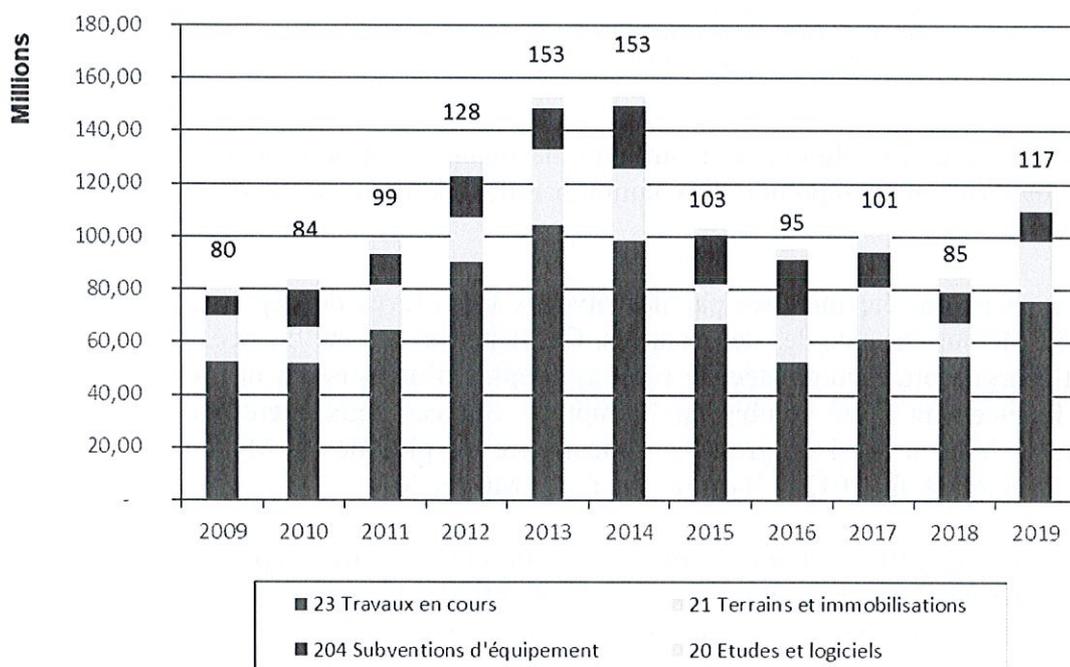
Evolution des dépenses d'investissement



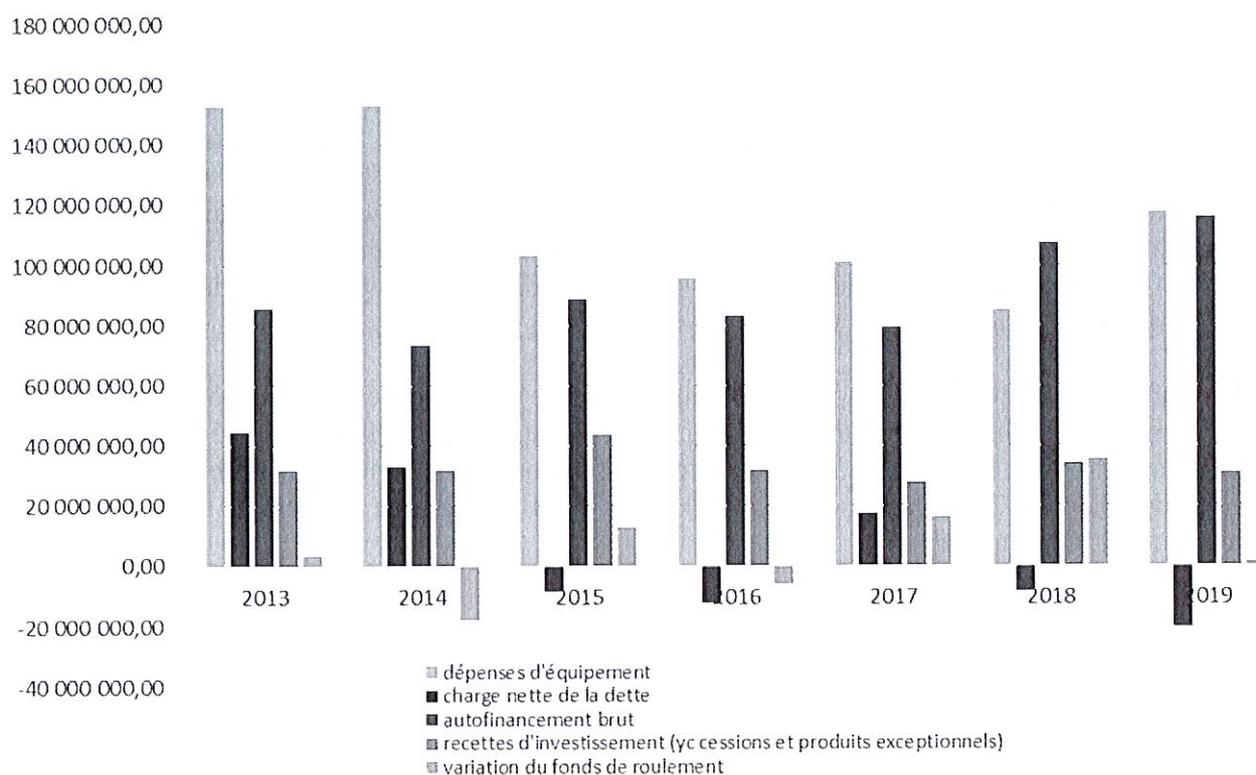
L'amortissement de la dette sur la période 2009-2018 est homogène et s'élève en moyenne à près de 50 M€ par an. En 2019, la dette de la Ville s'est toutefois amortie à un rythme supérieur, soit 75,6 M€ : cette forte progression résulte de l'opération de remboursement anticipé, sans refinancement, de 34,5 M€ d'encours restants dus sur 10 emprunts Caisse des Dépôts et Consignations. Cette opération de gestion active de dette permettra des économies sur les frais financiers évaluées à 2 M€ pour les 10 années à venir. Elle induit exceptionnellement une épargne nette inférieure à 50 M€ sur 2019 (33,3 M€), celle-ci atteint cependant près de 68 M€, une fois retraitée de ce remboursement par anticipation.

Sur les années 2015-2017, les dépenses d'équipement se sont élevées en moyenne à 100 M€ par an. La réalisation de l'année 2018 marque un léger repli à hauteur de 85 M€. En 2019, la réalisation est revenue à un niveau plus soutenu de 118,3 M€ en intégrant les dépenses du chapitre 27, relatives à des opérations dont la maîtrise d'ouvrage a été confiée 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, 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.

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 ; et d'une légère érosion simultanée de l'autofinancement et des ressources propres, l'encours de dette enregistre une progression et s'établit à 422,5 M€, contre 409 M€ au 31 décembre 2016.

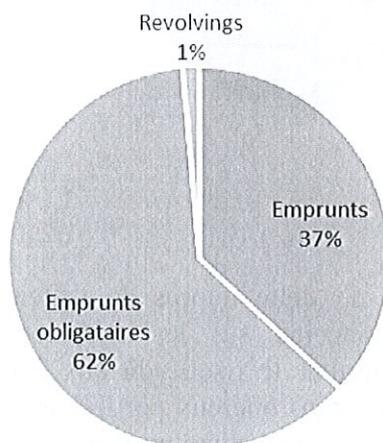
L'année 2018 a la particularité de combiner un niveau de dépenses d'équipement plus modeste et une épargne brute en forte progression (impact de la contractualisation avec l'Etat), qui, combinés à des recettes d'investissement en progression, conduit logiquement vers un désendettement de la Ville. L'encours de dette s'établit 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 permet dans ce cadre un nouveau désendettement de la Ville à hauteur d'environ 20 M€.

Il résulte de ces éléments une diminution de la capacité de désendettement qui s'établit à fin 2019 à 3,6 années (4,3 années à fin 2018) ce qui a facilité l'absorption de l'impact de la crise sanitaire en 2020.

d. Structure et gestion de l'encours de dette

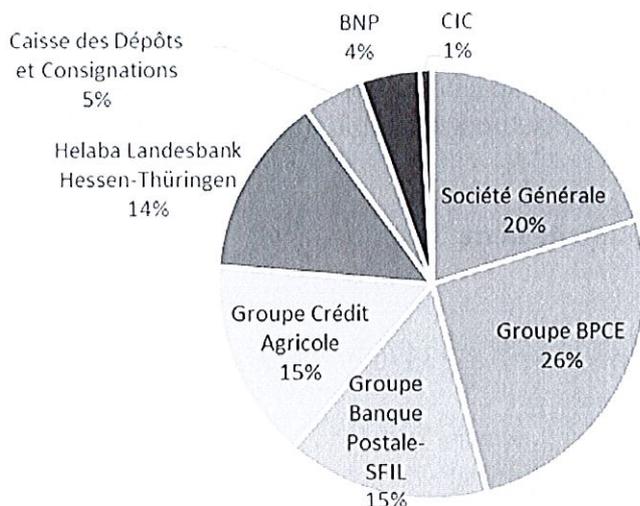
Structure de financement au 31/12/2019



La dette de la Ville était composée de 51 emprunts au 31 décembre 2019 pour un capital restant dû de 389 M€.

Les emprunts obligataires composaient 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 2019 ont été réalisés aux formats obligataire et bancaire. La Ville a souscrit 30 M€ auprès de la Banque Postale et de la Société Générale qui se répartissent chacune la moitié du financement. La Ville a également recouru à la ressource obligataire à hauteur de 25 M€ auprès de la BRED-Banque Populaire.

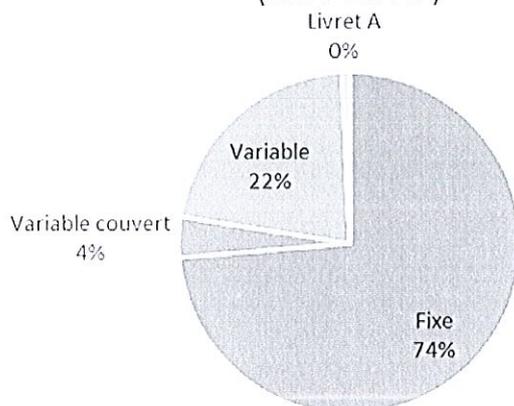
Encours au 31/12/2019 par groupe de prêteurs (hors obligataires)



La Ville veille à répartir son encours de dette auprès 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 31/12/2019 (hors SWAP)



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. La Ville a également mobilisé sur l'année 2019 deux emprunts à taux variables via les financements bancaires. Il est à noter que l'un de ces deux financements est dit « couvert » afin de protéger la Ville contre de futures hausses de taux.

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

- Au 31 décembre 2019, il s'élève à 745 € par habitant contre 1 102 € pour la moyenne nationale des communes de plus de 100 000 habitants,
- Il présente un taux moyen de 1,27%,
- Sa durée de vie moyenne est de 5 ans.

2. Compte administratif 2020 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

Les impacts de la crise sanitaire sur l'exécution budgétaire 2020 concernent tant les dépenses que les recettes, bien qu'ils soient plus sensibles sur ces dernières.

Les pertes de recettes en 2020 sont estimées à plus de 40 M€. Celles-ci sont pour partie la résultante de la crise et pour partie la conséquence des décisions prises par la Ville pour soutenir les acteurs locaux.

La Ville a en effet, de façon volontariste, appliqué des mesures de gratuité ou d'exonération sur un certain nombre de postes de recettes :

- Gratuité du stationnement de surface pendant le 1er confinement : - 4,1M€ ;
- Exonération de diverses redevances d'occupation commerciale du domaine public (terrasses, équipements de commerce, ...) : 4,0 M€³ ;
- Exonération de la redevance d'occupation du domaine public pour les chantiers : 2 M€ ;

³ Pour mémoire, ont été actées pour 2020 :

- la gratuité totale pour les équipements de commerces saisonniers et autres objets saisonniers et gratuité équivalente à 9 mois (75%) pour les étalages annuels et autres objets ;
- la gratuité totale pour les terrasses saisonnières et les terrasses sur stationnement et emplacements de stationnement et gratuité partielle équivalente à 9 mois (75%) du montant de leur redevance pour les terrasses annuelles ;
- l'exonération totale du paiement des redevances d'occupation du domaine public pour les kiosques à fleurs et les kiosques de restauration ;
- l'exonération du paiement de la redevance trimestrielle des deuxième et troisième trimestres pour les marchés de plein vent et la non perception des recettes en régie du rappel pour les deuxième et troisième trimestres également ;
- l'exonération du paiement de la redevance des deuxième et troisième trimestres pour les manèges, bimboloteries, buvettes situés dans les parcs et sur les places de la Ville de Lyon ;
- l'exonération du paiement de la redevance sur deux trimestres pour les commerçants ambulants ;
- l'exonération de la part fixe de la redevance due au titre du deuxième trimestre de l'année 2020 correspondant au droit d'occupation des concessionnaires des Halles Paul Bocuse.

- Abattement de 100 % sur les montants de taxe locale sur la publicité extérieure liquidés sur 2020 : - 2,3 M€ ;
- Exonération des droits de place sur les marchés : 1 M€.

Au-delà de ces mesures de soutien, la Ville subit aussi les impacts de la crise. La perte de recettes sur les produits des services (cantines scolaires, établissements d'accueil du jeune enfant, fréquentation des équipements sportifs et culturels, ...) est estimée à près de 9 M€. Les produits du stationnement de surface devraient également enregistrer un repli supplémentaire de 5 M€, en raison des impacts de la crise sur les usages des automobilistes. Enfin, les recettes versées par les partenaires de la Ville (CAF, Métropole, Région, ...) seront minorées de 5 M€.

En revanche, contrairement aux premières hypothèses émises, le produit des droits de mutation à titre onéreux ne semble pas impacté en 2020. L'incertitude persiste sur cette recette et sur d'éventuelles conséquences en 2021.

La Ville assume en parallèle une augmentation de ses postes de dépenses de près de 17 M€ :

- Achats d'équipements de protection individuels, mise en place de protocoles sanitaires dans les écoles : 10,2 M€,
- Majoration des subventions aux personnes de droit privé : 3,1 M€, dont 2,8 M€ pour le fonds d'urgence en faveur du secteur culturel,
- Versement de la prime COVID aux agents de la Collectivité : 1,3 M€,
- Mise en place d'un dispositif d'aide aux familles modestes sur la restauration scolaire : 1,2 M€,
- Dépenses diverses engagées dans le cadre de la crise (centres de distribution de masques, centre de dépistage, moyens informatiques, ...) : 1,1 M€.

Ces dépenses sont partiellement compensées par des économies estimées entre 9 et 10 M€, et dont les deux principaux postes sont les économies sur les achats de repas de la restauration scolaire (-3,2 M€) et les fluides (-0,8 à -1,5 M€).

Comme la grande majorité des communes, la Ville de Lyon ne devrait pas bénéficier de la clause de compensation sur les pertes de recettes instaurée par la loi de finances rectificative n°3 de 2020. En revanche, elle s'est inscrite dans le dispositif de remboursement des masques, et la CAF a attribué une aide exceptionnelle aux EAJE (établissements d'accueil du jeune enfant) de 3,7 M€.

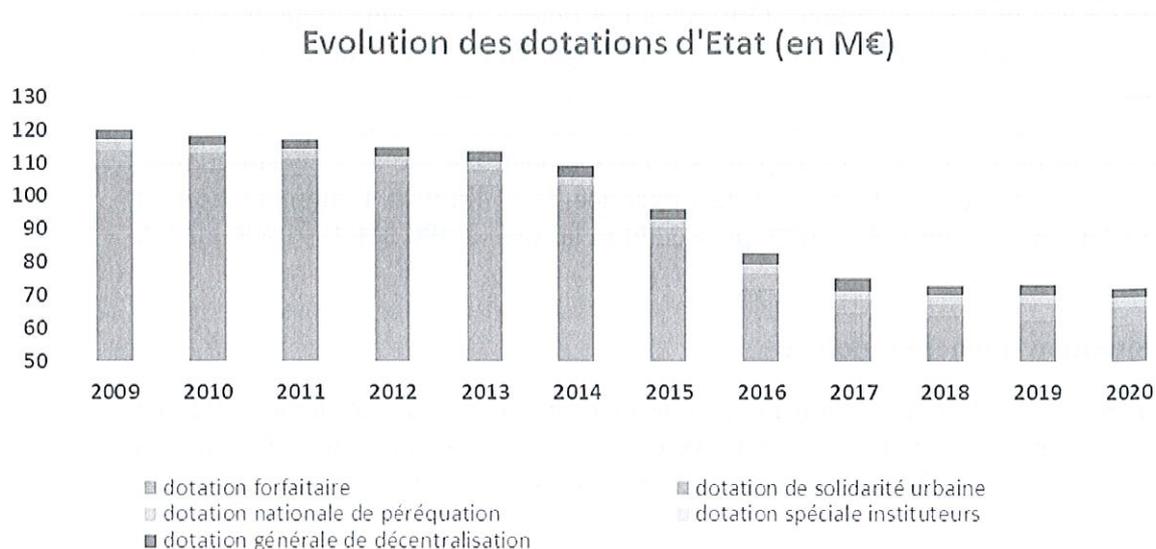
Il est enfin rappelé que les contrats dits « de Cahors » conclus entre les grandes collectivités et l'État en 2018 et encadrant, pour les années 2018, 2019 et 2020, l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, ne seront pas appliqués cette année, du fait de la crise.

En synthèse, les impacts de la crise sanitaire s'établiraient dans une fourchette comprise **entre 40 et 45 M€**. Ils pèseraient sur l'épargne brute qui s'établirait **dans une fourchette de 60 à 65 M€, contre 109 M€ au compte administratif 2019**.

▪ Recettes de fonctionnement 2020

Les recettes de fonctionnement devraient s'élever autour de 660 M€ au 31 décembre 2020 :

- Après plusieurs années de forte baisse, les dotations de l'État se stabilisent entre 72 et 75 M€ depuis 2017.



En cumulé, les dotations de la Ville devraient diminuer de 1 M€ en 2020.

- Le produit des contributions directes est attendu à hauteur de 373 M€ (rôles supplémentaires inclus), à comparer à une prévision budgétaire de 372,2 M€ et à un compte administratif 2019 de 369 M€. Cette prévision d'atterrissage, en hausse de 1% par rapport à l'exécution des contributions directes de l'année 2019, est en deçà des évolutions précédentes qui s'établissaient en moyenne à 1,5%. En première analyse, cette dégradation résulterait de difficultés rencontrées par la DGFIP, pour mettre à jour les bases d'imposition pendant le confinement.
- Le rythme d'encaissement des droits de mutation à titre onéreux reste soutenu, malgré les 4 mois de confinement qui ont ralenti l'activité immobilière. L'atterrissage définitif atteint 43 M€, soit un niveau légèrement supérieur à celui de 2019.
- Le produit du stationnement de surface devrait s'établir au 31 décembre 2020 à un niveau de l'ordre de 16,5 M€, à comparer à un produit 2019 de 25,5 M€. La forte baisse anticipée est corrélée à la crise sanitaire, tant du fait des mesures de gratuité votées par la Ville pendant le 1er confinement (-4,1 M€) que des changements d'habitudes des automobilistes (estimation de l'ordre de -5 M€).

▪ **Dépenses de fonctionnement prévisionnelles 2020**

La consommation des dépenses réelles de fonctionnement au compte administratif 2020 connaîtrait elle aussi une forte progression, dans le contexte sanitaire actuel, et s'établirait autour de 595 M€, à comparer à un compte administratif 2019 à 576 M€. Le premier poste de dépenses de fonctionnement est la masse salariale. Celle-ci est attendue autour de 334,5 M€ (CA 2019 : 329,6 M€). La progression constatée résulte du versement de la prime COVID mais aussi du Glissement Vieillesse Technicité, de l'effet année pleine de la mise en œuvre du RIFSEEP, de l'organisation des élections, et de la prise en compte en année pleine de l'augmentation de la valeur faciale du ticket restaurant.

b. Section d'investissement

Les dépenses d'équipement devraient s'élever sur l'exercice 2020 à environ 110 M€, un niveau inférieur aux prévisions initiales (130 M€). Les dépenses d'équipement du mandat 2015-2020 atteindront un niveau d'environ 615 M€, légèrement inférieur à l'objectif de 630/650 M€.

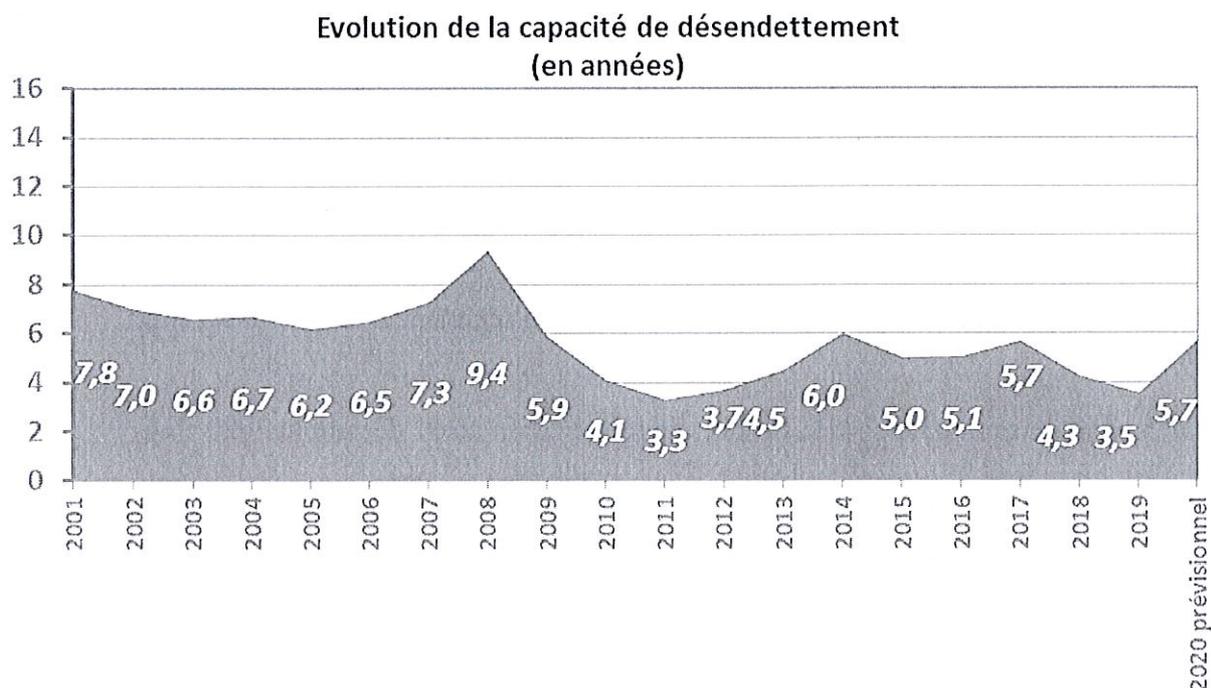
Ce niveau minoré de réalisation des dépenses d'équipement, corrélé à la consommation d'une partie du fonds de roulement issu de l'exercice 2019 limitera l'augmentation de l'encours de dette au 31 décembre 2020 qui s'établira au plus à **400 M€** (391 M€ au CA 2019).

c. Situation financière globale

Bien que marquée par la dégradation ponctuelle et néanmoins sensible de son épargne brute, à l'issue d'une année caractérisée par une crise sanitaire sans précédent, la situation financière de la Ville à la clôture de l'exercice 2020 reste satisfaisante.

▪ La capacité de désendettement

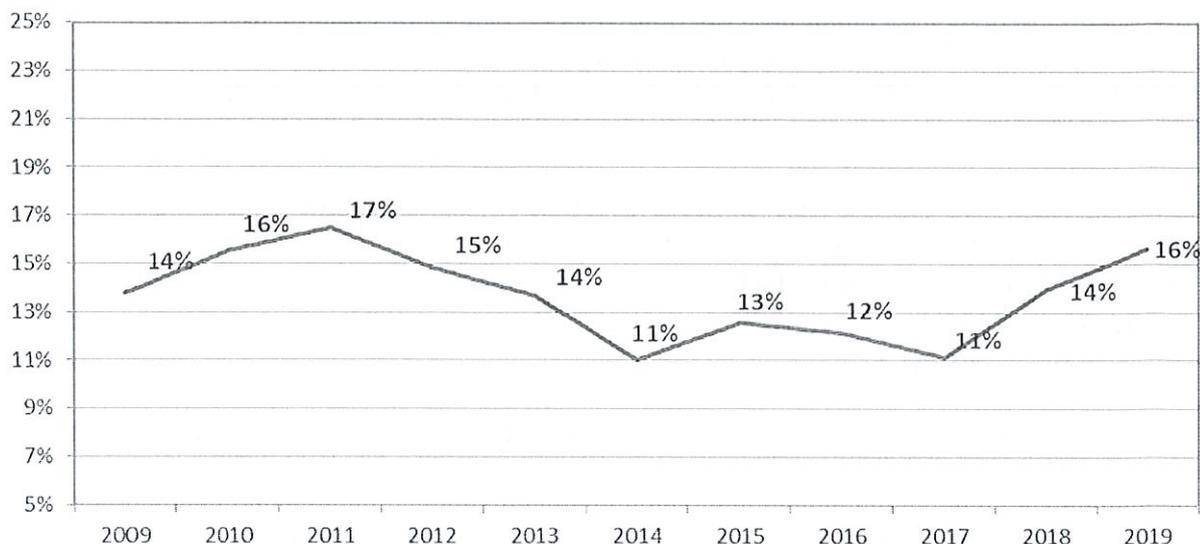
Il s'agit du temps que mettrait la Ville à rembourser l'intégralité de sa dette si elle consacrait à cela la totalité de son épargne brute. Ce ratio se calcule en rapportant l'épargne brute à l'encours de dette de la Ville.



▪ Le 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 a conduit à une augmentation de ce ratio à 16%.

En 2020, les pertes de recettes, l'augmentation des dépenses, et la baisse de l'épargne brute consécutives à la crise sanitaire conduiront à une détérioration conjoncturelle du ratio, qui pourrait s'établir autour de 10 ou 11%.

En conclusion, la structure financière équilibrée de la Ville lui permettra d'absorber le choc de la crise en 2020, en conservant un endettement restreint et une capacité à financer un plan d'équipement ambitieux en faveur de la transition écologique et sociale à compter de 2021.

L'agence de notation *Standard and Poor's* a maintenu cet automne, dans le contexte de pandémie, et pour la quatrième année consécutive, la note de la Ville à « AA perspective stable », soit la note équivalente à celle de la République française. 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 12èmes aux collectivités, ...).

3ème partie : Enjeux liés au pilotage des ressources humaines

1. Dépenses de personnel et effectifs

Fin 2019, la Ville comptait 8 320 agents (7 125 agents permanents et 1 195 agents non permanents correspondant respectivement à 6 879,4 et 688,7 équivalents temps pleins - ETP-). Ces données sont issues du Bilan social 2019 présenté en Comité technique le 10 septembre 2020 et correspondent aux effectifs du budget principal et des budgets annexes.

Les effectifs permanents se répartissaient entre 3 catégories :

- catégorie A : 17,2 %,
- catégorie B : 14,3 %,
- catégorie C : 68,5 %.

85,1 % des agents permanents étaient des fonctionnaires et 14,9 % des contractuels. Les effectifs permanents relevaient principalement des filières technique (42,8%), administrative (20,3%) et médico-sociale (18,7%). On dénombrait 63,9% de femmes pour 36,1% d'hommes.

La pyramide des âges indique que la population permanente des agents de la Ville de Lyon se répartissait fin 2019 de la manière suivante :

- moins de 40 ans : 28,2 % de l'effectif,
- de 40 à 49 ans : 33,0 %,
- 50 ans et plus : 38,8 %.

Le vieillissement des agents s'est poursuivi : l'âge moyen s'élevait à 46 ans et 1 mois en 2019 (+ 1 mois par rapport à 2018).

13,9 % des agents étaient à temps partiel, majoritairement sur la quotité de 80%. 19,6% des femmes étaient à temps partiel, contre 3,7% des hommes.

174 agents permanents en activité fin 2018 sont partis à la retraite en 2019, soit un nombre relativement stable de départs depuis 2017 (176 en 2017 et 172 en 2018).

2. L'évolution des dépenses de personnel

En 2019, les dépenses de personnel se sont élevées à 329,6 M€ pour le budget principal (soit 57,2% de la section de fonctionnement) dont 178,2 M€ au titre de la rémunération principale des titulaires et contractuels, 86,6 M€ liés aux charges patronales, 42,8 M€ pour le régime indemnitaire, 2,1 M€ pour les heures supplémentaires et 2 M€ pour la Nouvelle bonification indiciaire (NBI).

Le coût moyen annuel chargé d'un agent permanent à temps plein était en 2019 de 45 617 €, en progression de 1,6% par rapport à 2018. Cette augmentation concerne les trois catégories (A, B et C).

Les services ont fourni, au cours de ces dernières années, d'importants efforts pour limiter la progression de la masse salariale. Cette maîtrise a été induite, d'une part, par le plan marges de manœuvre (2014-2017) afin de pallier les baisses de dotations de l'État et d'autre part, en raison de la contractualisation avec l'État qui a contraint l'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement de la collectivité à hauteur de 1,15% maximum pour les exercices 2018 et 2019.

L'évolution prévisionnelle des dépenses de personnel entre 2019 et 2020 se situe autour de + 1,5%.

Cette évolution résulte par ordre d'importance :

- du solde Glissement Vieillesse Technicité (GVT) comprenant les avancements d'échelon, de grade, les promotions internes et l'effet de noria, en légère baisse du fait d'un effet de noria (différence de rémunération entre les agents sortants et entrants) générant une économie plus importante que les années antérieures ;

- de l'effet report de la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) mis en paie à compter de juin 2019 à la Ville de Lyon et de la mise en place du Complément Individuel d'Activité ;
- des mesures du protocole Parcours Professionnel, Carrières et Rémunérations (PPCR) avec des revalorisations indiciaires des cadres d'emplois de catégorie A et B en 2020 ;
- de la prime Covid versée aux agents-es ayant contribué à la continuité du service public municipal sur la période du 18 mars au 10 mai inclus ;
- des dépenses de personnel pour l'organisation et la tenue des élections municipales et métropolitaines ;
- et des mesures de politique sociale auprès des agents, marquées notamment, par l'effet report de la revalorisation des titres restaurant et le renouvellement de la couverture santé prévoyance.

3. Quel contexte budgétaire pour l'année 2021 ?

Le cadrage budgétaire défini en septembre 2020 autorise un taux d'évolution maximale des dépenses de fonctionnement de 2 % en moyenne annuelle. Il prend en compte également une augmentation des moyens humains, particulièrement en cette première année du mandat, en privilégiant au sein de la section de fonctionnement les dépenses de personnel nécessaires à la réalisation de notre projet politique.

Pour l'exercice budgétaire à venir, de nouvelles charges pèseront mécaniquement sur notre collectivité du fait des mesures nationales telles que la mise en œuvre du dernier volet du protocole Parcours Professionnel, Carrières et Rémunérations (PPCR), l'instauration par la loi de Transformation de la fonction publique d'une prime de fin de contrat pour certains agents contractuels, le rétablissement de la cotisation CNFPT en année pleine (exonération de 2 mois de cotisation en 2020, suite à la baisse de l'activité formation liée au confinement et à la crise sanitaire).

L'évolution des dépenses de personnel inscrite au BP 2021 devrait être proche de + 1,6% de BP à BP (+5,6 M€), pour une masse salariale de 347 millions d'euros sur 2021 (soit 56% environ de la section de fonctionnement).

4. Un engagement fort en matière de personnel pour répondre aux besoins des habitants

La Ville de Lyon continue à se développer et à attirer de nouveaux habitants. Nous devons donc accompagner cette croissance démographique en ouvrant de nouveaux équipements (crèches, écoles, établissements sportifs, ...) et en développant l'offre de services, notamment sur des secteurs en expansion comme les 7^e, 8^e ou 9^e arrondissements.

Nous devons, par ailleurs, rattraper notre retard d'investissement dans le patrimoine municipal : d'une part en engageant d'importants chantiers de rénovation de nos bâtiments (réhabilitation, rénovation thermique, accessibilité, ...); d'autre part en réinvestissant activement des domaines où la collectivité s'est montrée jusqu'alors très en retrait (petite enfance, jeunesse, participation citoyenne, ...).

Les créations de postes permettront :

- d'accompagner les ouvertures de nouveaux équipements publics ou l'extension de périmètres d'activité. Ainsi, dans le domaine scolaire, l'ouverture à la rentrée de septembre 2021 de l'école Duret dans le 8^{ème} arrondissement et de Duvier Cronstadt (Lyon 7^{ème}), la poursuite de l'ouverture des écoles J Masset (Lyon 9^{ème}) et S Veil (Lyon 8^{ème}) ou encore l'extension des groupes scolaires Antonin Laborde (Lyon 9^{ème}) et Léon Jouhaux (Lyon 3^{ème}) ; pour la petite enfance, la reprise en gestion directe d'un relais d'assistantes maternelles dans le 5^{ème} arrondissement, ...
- de mettre en œuvre dès 2021 des actions prioritaires : création de la Mission transition écologique, renforcement des services techniques pour favoriser notamment la rénovation thermique des bâtiments, développement de la démocratie de proximité et de la redevabilité, augmentation des effectifs de la police municipale, ...
- de consolider les fonctions support (systèmes d'information, gestion administrative des personnels, conseil RH management, comptabilité, montage de dossiers de financement ...), afin d'améliorer le pilotage de la collectivité et d'accompagner les services opérationnels en transversalité.

D'un point de vue budgétaire, cet effort devrait se traduire par une centaine de créations nettes de postes.

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

Parce que la Ville offre un service public de proximité, les agents municipaux jouent un rôle central pour les Lyonnaises et les Lyonnais. Nous devons adopter une politique des ressources humaines qui nous permette de garantir l'efficacité du service public municipal, grâce à l'amélioration des conditions de travail et à l'attractivité de notre collectivité.

Le budget 2021 permettra également de faire évoluer globalement **le régime indemnitaire des agents municipaux** dans une optique de transparence, d'équité et de solidarité. Cette refonte, concertée avec les partenaires sociaux, permettra d'approfondir un certain nombre d'enjeux : l'attractivité des métiers, les écarts de rémunération entre filières, l'égalité professionnelle et, d'une manière générale, la valorisation des personnels municipaux. **Une enveloppe ambitieuse de 3 millions d'euros sera affectée à ce chantier.**

Nous mènerons **une politique volontariste d'amélioration des conditions de travail des agents** : généralisation de l'entretien des vêtements de travail, formation des agents et de leurs responsables au télétravail (la Collectivité est passée de 300 à 2 500 ordinateurs portables entre le début et la fin de l'année 2020), encouragement de l'usage de modes de transport plus respectueux de l'environnement avec la mise en place du « forfait mobilités durables » (200 000€ de budget prévisionnel). La question de la qualité des locaux du personnel municipal sera désormais pleinement intégrée dans un schéma directeur immobilier municipal.

En 2021, **la politique d'insertion en direction des jeunes**, particulièrement fragilisés par la crise économique issue de la pandémie, sera renforcée, en augmentant le nombre de stagiaires (+ **50 k€ soit 330 mois de gratifications de stagiaires au lieu de 250 -+33%-**) et d'apprentis (+ **165 k€ pour atteindre 80 apprentis, soit une augmentation de 17,6%**) accueillis dans les services.

L'égalité sera au cœur de la politique des ressources humaines en 2021. Le lancement d'un plan 2021-2022 d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes permettra en effet dès cette année des avancées importantes (une quarantaine d'actions), notamment en matière de rémunération, d'accès aux métiers et aux responsabilités, d'articulation entre vie professionnelle et personnelle. De façon complémentaire, la signature d'une nouvelle convention (2020-2022) avec le FIPHP permettra de consolider l'action de la Ville pour une meilleure intégration des agents en situation de handicap **(1 054,4 k€ inscrits par la Ville pour une recette prévisionnelle de 804,5 k€ de l'Etat).**

Dans le cadre d'un projet d'administration à construire avec les agents et leurs cadres, nous apporterons également **un soutien déterminé à la coopération et à la participation des agents et des usagers** à l'élaboration et à l'évaluation des politiques publiques, en favorisant l'expérimentation et l'innovation : prérogatives des arrondissements, budget participatif, enquêtes écoute usagers, laboratoire d'innovation publique, collaboration renforcée avec le milieu universitaire, budget d'appui aux initiatives des services,...

Enfin, la Ville va développer la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, afin de mieux anticiper les besoins de la Ville à moyen terme. Cela permettra, grâce à **un plan de formation enrichi**, à des dispositifs individualisés d'accompagnement et à l'encouragement à la mobilité, de proposer des parcours professionnels attractifs pour nos agents, y compris ceux les plus exposés aux risques professionnels et à l'usure professionnelle. D'autre part, le plan de formation visera également de nouveaux chantiers comme celui de la transition écologique, de la place des citoyens dans les politiques publiques ou encore de l'acculturation des cadres à un dialogue social renforcé et en transversalité **(2,9 M€ pour le plan de formation 2021).**

Les orientations stratégiques de la collectivité en faveur du service public et des agents municipaux se traduiront, de manière plus précise encore, par la formalisation d'un pacte social de la Ville de Lyon, au 1^{er} semestre 2021, travaillé en concertation avec les représentants du personnel.

4ème partie : Plan de mandat et stratégie financière

1. Éléments de contexte du début du mandat

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

L'Etat engage à l'heure actuelle des moyens considérables, avec un plan de relance doté de 100 Mds€, dont 40 Mds€ de contributions européennes. Cet effort historique se traduira 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. Il céderait alors à la tentation de nous faire porter une part importante des réductions de dépenses pour rembourser le déficit, à défaut de s'interroger sur son propre fonctionnement.

Les impacts des réformes touchant à la fiscalité directe locale (suppression de la taxe d'habitation, révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, mesures touchant à la

fiscalité professionnelle dans le cadre du plan de relance) seront également à évaluer avec vigilance.

Enfin, en vertu des dispositions de l'article 256 de la loi de finances pour 2020, codifié à l'article L5211-28-4 du CGCT, l'adoption d'un pacte financier et fiscal, dont la finalité est d'assurer une péréquation financière et fiscale au sein d'un territoire, est obligatoire. Initialement fixée au 31 décembre 2020, la date limite d'adoption de ce document a été reportée d'un an par la loi de finances rectificative n°3 de 2020, du fait de la crise sanitaire. L'année 2021 sera de ce fait consacrée à l'élaboration de ce document qui pourrait avoir des impacts sur les relations financières entre la Métropole de Lyon et les communes de son territoire.

2. Les objectifs financiers de la Collectivité

a. Un plan d'équipement ambitieux

Le Conseil municipal se prononcera 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'appuie sur plusieurs constats :

- Les besoins en service public des Lyonnaises et Lyonnais croissent, du fait du dynamisme de la démographie de la population, 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 ;
- Le futur plan d'équipement doit intégrer 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, nous avons décidé de porter 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 développerons également la recherche de financements notamment 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, seront 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 politiques publiques.

a. Section de fonctionnement

▪ Fiscalité directe locale

A compter du 1^{er} janvier 2021, la taxe d'habitation sur les résidences principales disparaît du panier des recettes fiscales de la Ville, qui se voit attribuer, en compensation, la part de foncier bâti perçue jusque-là par la Métropole de Lyon. Il sera proposé, pour 2021, de maintenir le niveau des taux de fiscalité sur celui des années précédentes, soit :

- Taxe d'habitation des résidences secondaires et biens divers : 22,15%⁴
- Taxe foncière sur les propriétés bâties : 29,26% (taux issu des 18,23 points de la ville et des 11,03 points de la Métropole)
- Taxe foncière sur les propriétés non bâties : 19,97%.

Les bases fiscales de la Ville de Lyon pourraient évoluer comme suit en 2021 :

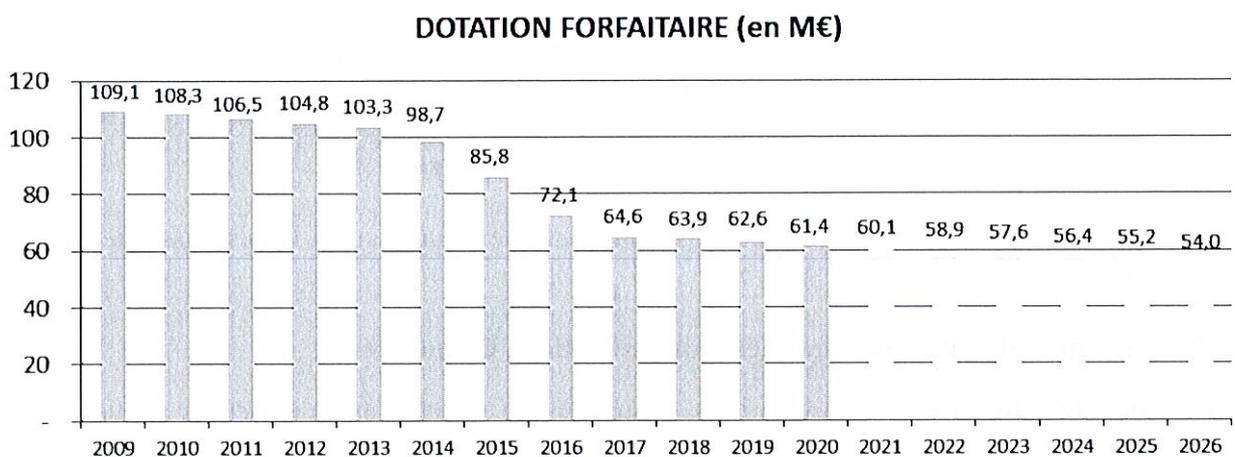
- Evolution nominale :
 - ✓ 0,2% pour la taxe d'habitation sur les résidences secondaires

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 est actuellement modulable entre 5 et 60%

- ✓ 1% pour la taxe foncière (0,2% pour les bases ménages et locaux industriels à la méthode comptable et 1% pour les locaux professionnels révisés).
- 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).

Au-delà de 2021, la progression physique des bases est estimée à 0,5% par an sur la période, et la progression nominale agglomérée à 0,9%.

- 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. 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 1,7M€/an.

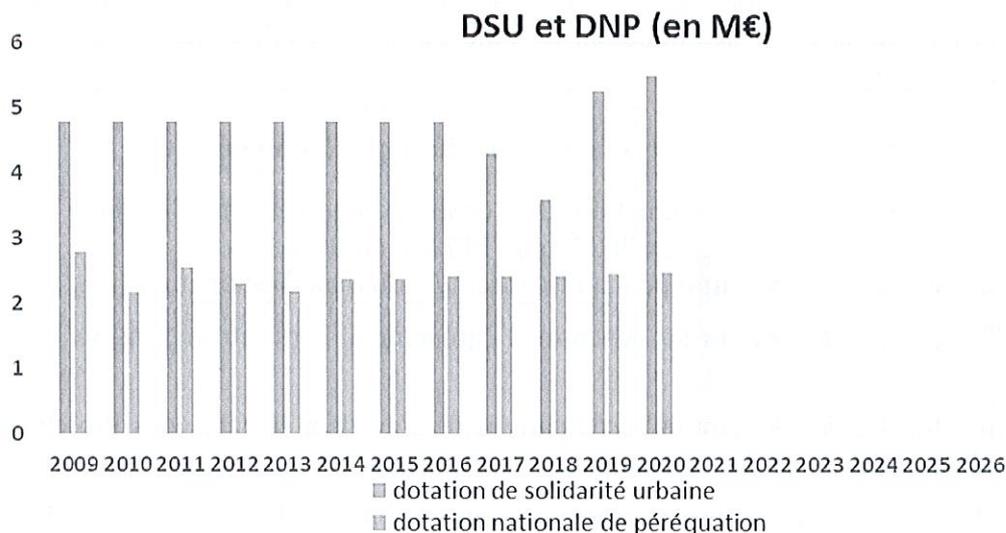
Enfin, dans le calcul de la dotation forfaitaire, il est également tenu compte de la dynamique annuelle de la population lyonnaise, estimée à 3 500 personnes (moyenne des 3 dernières années). Cette dynamique représenterait une part supplémentaire de dotation d'environ 0,45 M€/an.

Compte tenu de ces éléments, la dotation forfaitaire de la ville de Lyon pourrait s'établir autour de 60,1 M€ en 2021.

Au-delà de 2021, la dotation forfaitaire continuera, selon les hypothèses retenues, à diminuer chaque année au rythme d'environ 1,24 M€ par an, sous le double effet, à la baisse, d'un écêtement estimé à 1,7 M€, et à la hausse, d'une part dynamique population de 0,45 M€.

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. En 2019 et 2020, 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 restant toutefois classée à la limite de l’éligibilité. Elle s’est donc vue attribuer une DSU de 5,5 M€ en 2020.

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 2021, conduisant la première année à l’attribution de la moitié de la DSU 2020 (soit 2,75 M€), 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 2,4 M€/an.

▪ Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)

Malgré la fermeture administrative des agences immobilières pendant le confinement, les droits de mutation sont restés sur un niveau élevé en 2020 (43 M€), sensiblement identique à celui de 2019 (42 M€). L’absence de données relatives à la liquidation de cet impôt n’a pas permis d’anticiper ni de mesurer les effets de cette crise sanitaire sur les recettes de la ville de Lyon, tant sur les volumes que sur la durée.

Dès lors, pour tenir compte d’une levée graduelle des restrictions sanitaires sur 2021, il nous semble important de définir avec prudence le niveau de DMTO, qui pourrait s’établir à 40 M€ en 2021. Selon les hypothèses retenues dans la prospective, les droits de mutation auraient une progression annuelle de 500 k€ 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 milliard d'euros. La contribution au FPIC acquittée par la Ville est donc stabilisée pour 2021 et les années suivantes, à 6,3 M€.

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

Dans l'hypothèse actuelle, la consommation des crédits d'équipement s'effectue à hauteur de 130 M€ chaque année jusqu'en 2024, puis 140 M€ au-delà.

Plusieurs sources de financement participent au financement 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'adjoindra 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 sur un montant annuel moyen de 3 M€ a minima.

L'épargne brute s'établit, du fait des hypothèses rappelées ci-dessus, à un niveau proche de 60 à 65 M€ en moyenne annuelle sur le mandat. Elle contribuerait par conséquent pour près de 50% au financement des dépenses annuelles d'équipement programmées et s'ajouterait aux autres recettes propres d'investissement citées ci-dessus.

La dette serait par répercussion mobilisée pour financer les dépenses d'équipement à hauteur d'environ 30 à 40%.

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 50 M€, et l'encours de dette de la Ville s'établirait autour de 640 M€.

Résultante de ces éléments, la capacité de désendettement s'établirait autour de 11 années, 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 2021

a. Normes d'évolution arrêtées

Le cadrage budgétaire pour l'exercice 2021 est guidé par deux objectifs :

- Une augmentation raisonnée des dépenses de personnel afin d'accompagner les ouvertures d'équipements et de permettre la mise en œuvre du plan de mandat,
- Une évolution des dépenses réelles de fonctionnement respectueuse du cadrage financier du mandat, c'est-à-dire limitée à 2% en moyenne annuelle, tout en tenant compte des exécutions anticipées sur 2020.

Au regard de ces éléments, le cadrage du budget primitif 2021 fixe le montant des dépenses réelles de fonctionnement à un niveau de 607 à 608 M€, soit un montant supérieur de 7 à 8 M€ aux inscriptions du budget primitif 2020, hors dépenses de gestion sanitaire de la crise COVID.

Ce volume de dépenses de fonctionnement sera réparti prioritairement entre :

- les dépenses de masse salariale, avec l'inscription prévisionnelle d'un plafond de 347 M€ au budget primitif 2021, qui correspond à une augmentation volontariste d'environ 1,6% de BP à BP ;
- et les frais financiers, estimés à 5 M€, dépenses obligatoires que la Ville s'attache à minimiser au maximum au bénéfice du reste des dépenses de son budget.

Le solde se répartira entre les dépenses dédiées aux politiques publiques de la Ville et une enveloppe de dépenses imprévues habituellement intégrée au budget primitif pour faire face en cours d'année à des événements imprévisibles.

Cette enveloppe de 607 à 608 M€ ayant été construite hors dépenses de gestion sanitaire de la crise COVID, une enveloppe de 7,3 M€ est de surcroît identifiée à cette fin, elle se répartira entre fonctionnement et investissement.

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 :
 - Budget annexe des Célestins : BP 2020 : 7 739 121 € / BP 2021 : 8 327 545 € ;
 - Budget annexe des Halles de Lyon Paul Bocuse : BP 2020 : 1 176 890 € / BP 2021 : 1 770 894 € ;
 - Budget annexe Auditorium ONL: BP 2020 : 16 215 919 € / BP 2021 : 16 481 925 €.
- 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.

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 sont donc également conditionnées à des progressions des recettes d'exploitation dans les mêmes proportions.

b. BP 2021 : un équilibre budgétaire optimisé

A la date de rédaction de ce document, les dépenses réelles de fonctionnement devraient évoluer d'environ 1,5% du BP 2020 au BP 2021 et de l'ordre de +2% du CA 2020 prévisionnel au BP 2021, conformément au cadrage rappelé ci-dessus.

Les recettes réelles de fonctionnement enregistreraient une évolution qui pourrait être proche de 0%, voire négative entre les deux BP, en raison de l'anticipation prudente d'effets encore induits par la crise sanitaire, et en considérant des taux de fiscalité stables.

L'épargne brute devrait s'établir dans une fourchette comprise entre 70 et 80 M€, en repli de l'ordre de 10 M€ entre les deux BP.

La réalisation des dépenses d'équipement est anticipée, pour l'année 2021, à hauteur de 130 M€ pour des crédits inscrits au budget primitif 2021 à hauteur de 150 M€. En début de mandat, les dépenses d'équipement sont constituées principalement de crédits de paiement servant à financer des opérations, démarrées sur le précédent mandat et non encore soldées. Au titre du budget 2021, ces dépenses venant en « glissement » sont estimées à 105 M€. Le reste des crédits de paiement serviront à financer les nouveaux projets du mandat.

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

DELIBERE

- 1- Après avoir délibéré, le Conseil municipal vote sur la tenue du débat d'orientations budgétaires pour 2021 et l'existence du rapport visé à l'article L 2312-1 du CGCT sur la base duquel s'est tenu ce débat.
- 2- Le Conseil municipal prend acte de la communication, en annexe 1 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 L 2123-24-1-1 CGCT.

(Et ont signé les membres présents)

Pour extrait conforme,

Pour le Maire

Grégory DOUCET

