

membres du conseil municipal			
en exercice	présents	procurations	absent(s)
55	39	15	1
délibéré : Adopté à la majorité			

**EXTRAIT du registre des délibérations du Conseil municipal**  
**Séance du lundi 18 novembre 2019**

Le lundi 18 novembre 2019 à 16h00, le conseil municipal s'est réuni en mairie sur convocation du mardi 12 novembre 2019 effectuée en application de l'article L2121-10 du Code général des collectivités territoriales.

délibération n° D-2019-407
objet : Rapport sur les orientations budgétaires 2020
rapporteur : M. Jean-Paul BRET
pièce(s)-jointe(s) : DOB 2020 PPE Annexe A Dépenses.pdf, DOB 2020 PPE Annexe A Recettes.pdf, DOB 2020APCP Annexe B Dépenses.pdf, DOB 2020 APCP Annexe B Recettes.pdf

**Président :** M. Jean-Paul BRET

**Présent-e-s :**

M. Jean-Paul BRET, M. Prosper KABALO, Mme Claire LE FRANC, M. Didier VULLIERME, Mme Agnès THOUVENOT, M. Gilbert-Luc DEVINAZ, Mme Sarah SULTAN, M. Richard LLUNG, Mme Anne REVEYRAND, Mme Dany MONTAIS, M. Loïc CHABRIER, Mme Dominique BALANCHE, M. Damien BERTHILIER, Mme Christelle GACHET, M. Mohamed-Ali MOHAMED AHAMADA, Mme Myriam GROS-IZOPET, M. Alain BRISSARD, M. Jean-Paul CHICH, M. Ikhlef CHIKH, Mme Laura GANDOLFI, Mme Chafia TIFRA, M. Stéphane FRIOUX, Mme Pascale CROZON, M. Marc AMBROGELLY, Mme Antoinette BUTET-VALLIAS, Mme Chantal ROUX, M. Hector BRAVO, M. Pascal MERLIN, Mme Emmanuelle HAZIZA, M. Régis LACOSTE, Mme Martine MAURICE, Mme Virginie PANICO, Mme Béatrice BRANSKA-FARILLE, Mme Michèle MOREL, M. Stéphane PONCET, M. Olivier GLUCK, Mme Zemorda KHELIFI, Madame Dominique ITRI, M. Hervé MOREL.

**Procurations :**

Mme Marie-Neige BLANC donne pouvoir à Mohamed-Ali MOHAMED AHAMADA, Mme Prune CHANAY donne pouvoir à Antoinette BUTET-VALLIAS, M. Yann CROMBECQUE donne pouvoir à Ikhlef CHIKH, Mme Melouka HADJ MIMOUNE donne pouvoir à Agnès THOUVENOT, M. Frédéric VERMEULIN donne pouvoir à Damien BERTHILIER, M. Moyses NISSANIAN donne pouvoir à Anne REVEYRAND, Mme Natalie PERRET donne pouvoir à Jean-Paul CHICH, Madame Christine GOYARD donne pouvoir à Chantal ROUX, Mme Djamila GHEMRI donne pouvoir à Hector BRAVO, M. Jonathan BOCQUET donne pouvoir à Pascal MERLIN, Mme Samia BELAZIZ donne pouvoir à Loïc CHABRIER, Mme Yasmina SALHI donne pouvoir à Richard LLUNG, M. Jean-Wilfried MARTIN donne pouvoir à Virginie PANICO, Monsieur Nenad FINDRIK donne pouvoir à Stéphane PONCET, Mme Béatrice VESSILLER donne pouvoir à Zemorda KHELIFI.

**Absent-e-s :**

M. Jacky ALBRAND.

L'assemblée élit pour secrétaire de séance M. Jonathan BOCQUET.

Mesdames, Messieurs,

Conformément aux lois des 6 février 1992, 7 août 2015 et 22 janvier 2018, un débat sur les orientations budgétaires doit se tenir dans les deux mois qui précèdent le vote du budget primitif (BP). Le vote du BP 2020 devrait intervenir lors du conseil municipal de décembre 2019. Le présent document doit servir de base à un débat qui se veut une réflexion globale à caractère financier et stratégique. C'est le budget primitif 2020 présenté par la suite, qui définira plus précisément les éléments budgétaires.

Il vous est proposé, après une analyse rétrospective de la situation financière de la Ville (I), d'aborder les données économiques qui déterminent le contexte de la préparation du budget primitif 2020 ainsi que les principales mesures du projet de loi de finances 2020 de l'Etat (PLF 2020) (II), connues à ce jour, intéressant les collectivités locales et pour finir, les éléments de cadrage financiers et budgétaires (III) qui constituent les éléments directeurs de la préparation budgétaire 2020.

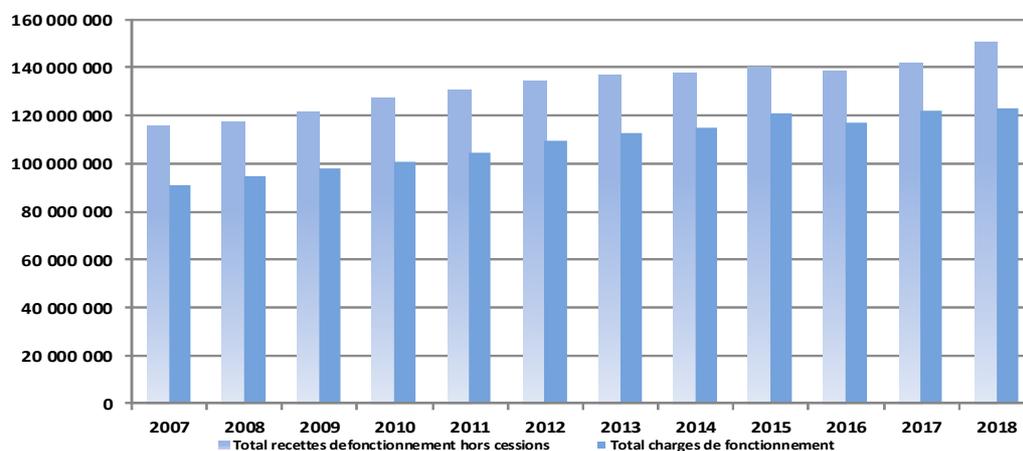
Cet exercice 2020 est aussi la dernière année du contrat triennal conclu en 2018 visant au respect de l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement. Cet objectif, indépendamment du contrat qui en a ajusté les modalités localement, est imposé aux plus grandes collectivités par la loi de programmation des finances publiques 2018/2022.

#### **D) LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COLLECTIVITÉ**

Les éléments servant de base aux développements ci-après relèvent des comptes administratifs (CA) antérieurs et des données provisoires de l'exercice 2019. Les retraitements réalisés par rapport aux chiffres bruts des CA sont précisés.

#### **A Les fondements de la situation financière villeurbannaise au 31/12/2018**

Les recettes réelles de fonctionnement de la ville, hors le produit des cessions des biens relevant de l'actif qui est réintégré en investissement, sont en progression en 2018 (+6,24 %) de même que les dépenses de fonctionnement dans une moindre mesure (+0,56 %). Le graphique ci-dessous porte sur la totalité des recettes, retraitées des cessions, et dépenses réelles de fonctionnement en M€. Le plan d'économie imposé par l'Etat de 2014 à 2017, à travers une action sur les recettes des collectivités territoriales est remplacé désormais par une contrainte sur l'évolution des dépenses de fonctionnement. Les diverses composantes des dépenses et recettes font l'objet d'une analyse ci-après.



#### **1) En matière de recettes de fonctionnement**

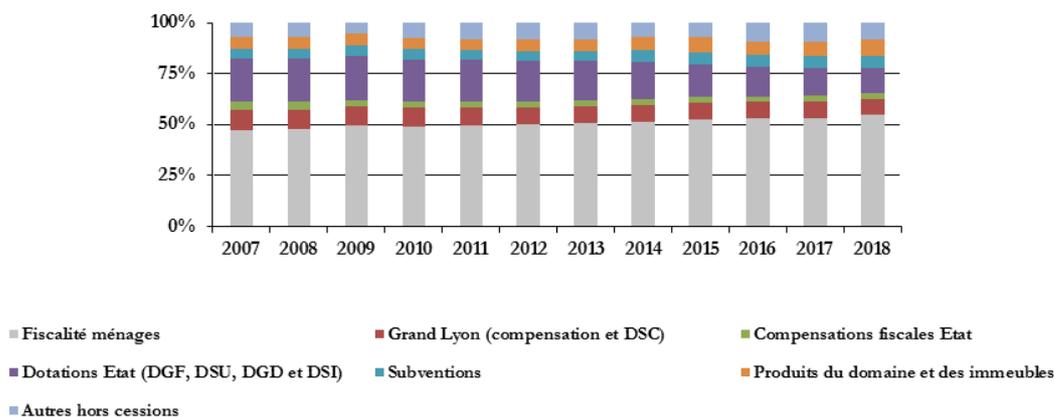
Entre 2007 et 2018, les recettes globales hors cessions de la collectivité sont passées de 115,19 M€ à 150,21 M€ soit une hausse globale de 30,4 %. Sur la même durée, les recettes de gestion courantes<sup>1</sup> croissent de 29,6 %. Si l'on s'en tient aux seules recettes courantes, le pourcentage d'évolution en 2018 par rapport à 2017 est de +5,3 % alors que la moyenne géométrique de la période 2007/2018 était de 2,38 %.

En 2018, les recettes réelles de fonctionnement, cessions incluses, représentaient 1 038 € par habitant contre 949 € en 2017. La comparaison réalisée sur la base du compte de gestion 2018 donne le chiffre de 1 150 € en moyenne pour la

<sup>1</sup> Les recettes de gestion courante correspondent aux recettes réelles de son activité régulière hors les recettes financières (chapitre 76) exceptionnelles (chapitre 77) et reprises de provisions (chapitre 78).

strate des communes de plus de 100 000 habitants hors Paris <sup>2</sup>. Hors les cessions de biens mobiliers et immobiliers, les recettes de la ville possèdent la structure suivante :

### Typologie des recettes



Un nombre limité de ressources (fiscalité directe, dotations, compensations de l'état et de la métropole) représentent plus des trois-quarts (77,98 %) des recettes réelles de fonctionnement hors cessions. Cette structure donne à la collectivité des marges de manœuvre limitées et rend sa situation sensible à toute évolution majeure de ces ressources.

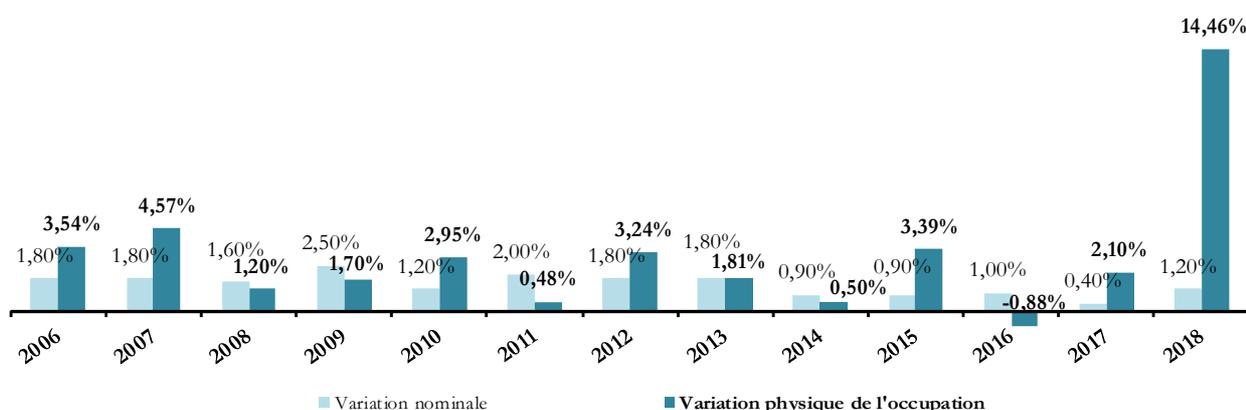
La fiscalité directe locale (taxe foncière bâti, taxe foncière non bâti et taxe d'habitation) est confortée comme premier poste de ressources de la collectivité. Elle représentait, hors rôles supplémentaires, 47,1 % des RRF hors cessions au CA 2007 et 54,65 % au CA 2018. Cette croissance de la valeur relative est la conséquence de la hausse du produit fiscal sur la période, lui-même fonction des évolutions de taux et des bases, mais aussi pour partie en creux de la baisse de la part des concours de l'Etat sur l'ensemble de nos recettes.

L'évolution des bases fiscales auquel est appliqué le taux voté par le conseil, relève de deux facteurs, évolution nominale et évolution physique.

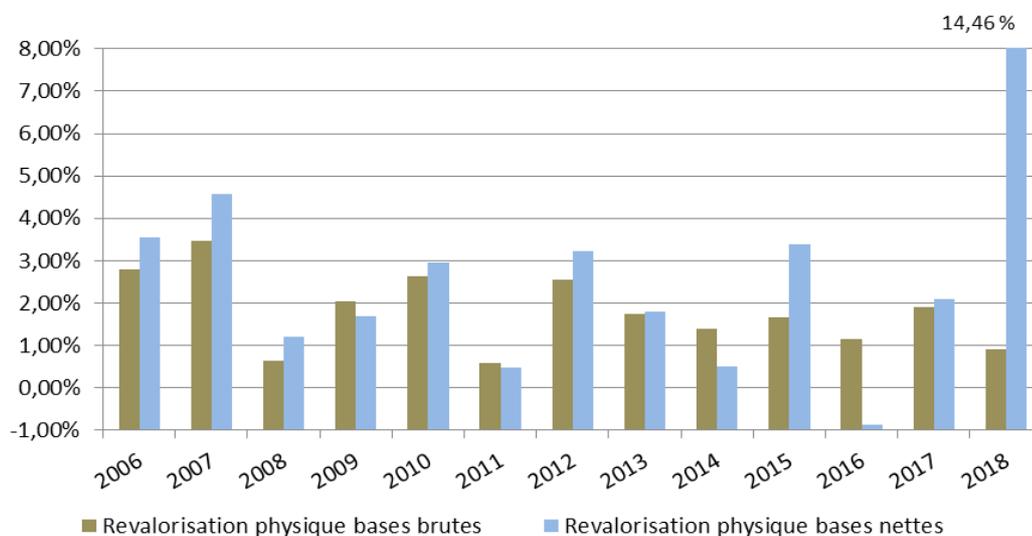
La variation nominale des bases relève de la loi. Elle était, jusqu'en 2014, fonction de l'estimation de l'inflation prévisionnelle selon les indicateurs économiques pour l'exercice concerné par la revalorisation. Au regard des décalages constatés entre prévision et réalité à posteriori et après des variations méthodologiques en 2015 et 2016, c'est désormais l'inflation calculée en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé entre le mois de novembre N-1 et le mois de novembre N-2 qui est retenue pour être appliquée lors de l'exercice N. Pour 2018, le coefficient correctif était de 1,2 %.

La variation physique porte sur la prise en compte de l'évolution du parc immobilier sur le territoire communal (constructions, améliorations et démolitions) et son occupation réelle. En matière de Taxe d'Habitation (TH), la variation physique 2018 prend en compte l'évolution de l'Abattement Général à la Base (AGB) qui a été ramené du taux dérogatoire de 28,09 % au taux légal maximum de 15 %. Ceci a conduit à une hausse significative des bases de TH de 14,46 %. Hors cet effet AGB, la hausse aurait été de 0,94 % Pour mémoire, la moyenne sur la période 2008/2017 était +1,65 %.

### Variation des bases nettes de taxe d'habitation

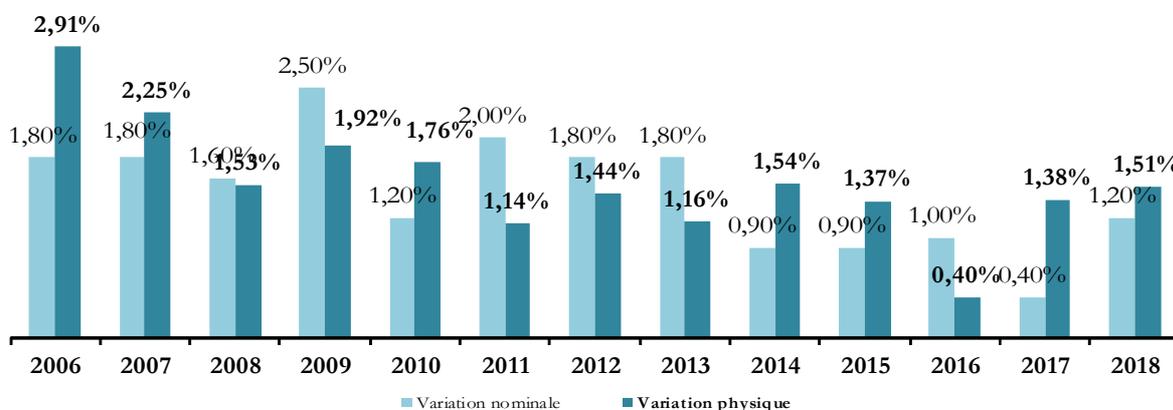


De façon plus générale, le calcul des bases nettes prend en compte la situation familiale des contribuables, paramètre qui rend complexe l'analyse des évolutions. Comme le montre le graphique ci-dessous, l'écart entre l'évolution physique des bases brutes fondée sur la valeur locative cumulée des locaux occupés et l'évolution physique des bases nettes, après prise en compte de la situation particulière des contribuables n'est pas obligatoirement corrélé. De même, le lien n'est pas effectif entre l'évolution des bases fiscales et celle de la population d'autant que les données du recensement annuel de l'Insee sont établies avec un décalage de 3 ans.



La variation physique de la base nette de taxe foncière bâtie en 2018 est elle aussi en hausse (+1,51 %). Cette hausse est légèrement supérieure à la moyenne constatée sur la période 2008/2017 soit 1,36 %. Ce niveau d'évolution reste inférieur à ceux connus antérieurement à la crise de 2008. Au niveau national, les bases physiques hors revalorisation nominale de foncier bâti ont évolué de 1 %<sup>3</sup>, progression inférieure à celle connue à Villeurbanne.

#### Variation des bases nettes de taxe foncière sur les propriétés bâties



Pour mémoire le produit fiscal 2018, hors rôles supplémentaires, était de 82,09 M€ dont 41,88 M€ de taxe d'habitation et 39,96 M€ de taxe foncière bâti.

Concernant les taux de fiscalité, ils sont restés stables au plan communal de 2009 à 2017. Les hausses, intervenues en 2009, étaient respectivement de 2,48 % pour la TH et 3,51 % pour le foncier bâti. Sur la même période, le taux de TH perçu par l'ensemble des structures publiques est passé de 27,94 % à 29,45 % soit une hausse de 5,26 %, celui du foncier bâti a augmenté de 14,44 % passant de 24,48 à 28,04 %. Les bénéficiaires du produit de la fiscalité ont évolué sur la période du fait de la réforme de la taxe professionnelle et de la métropolisation. Celle-ci a conduit à une allocation nouvelle de certains produits de la fiscalité directe locale. Ainsi la métropole du Grand Lyon s'est vue réattribuer en 2011 le produit de la TH et en 2015 le produit du foncier bâti auparavant affectés au Conseil Général du Rhône.

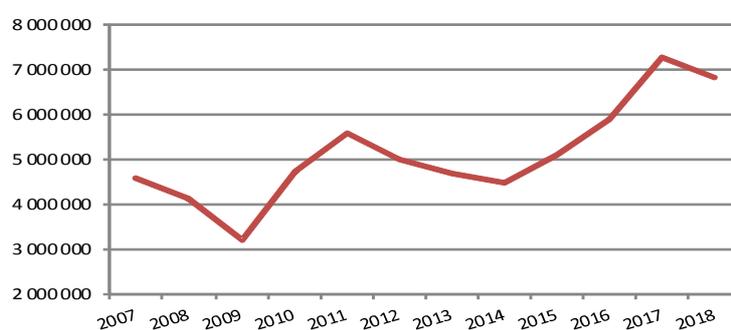
Taxe d'habitation	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Villeurbanne	21,50%	21,50%	21,50%	21,50%	21,50%	21,50%	21,50%	21,50%	21,50%	18,94%
Métropole de Lyon	0,00%	0,00%	7,25%	7,25%	7,25%	7,25%	7,61%	7,61%	7,61%	7,61%
Autres	0,074%	0,112%	0,164%	0,208%	0,259%	0,298%	0,340%	0,371%	0,344%	0,326%
CG Rhône	6,370%	6,370%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
<b>Total TH</b>	<b>27,94%</b>	<b>27,98%</b>	<b>28,91%</b>	<b>28,96%</b>	<b>29,01%</b>	<b>29,05%</b>	<b>29,45%</b>	<b>29,48%</b>	<b>29,45%</b>	<b>26,88%</b>

Taxe foncière bâti	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Villeurbanne FB	16,21%	16,21%	16,21%	16,21%	16,21%	16,21%	16,21%	16,21%	16,21%	18,91%
Métropole de Lyon	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	11,58%	11,58%	11,58%	11,58%
Autres	0,055%	0,084%	0,124%	0,153%	0,189%	0,218%	0,249%	0,272%	0,252%	0,239%
CG Rhône	6,09%	6,09%	9,47%	9,47%	11,03%	11,03%	0,00%	0,00%	0%	0%
CR Rhône Alpes	2,12%	2,12%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
<b>Total FB</b>	<b>24,48%</b>	<b>24,50%</b>	<b>25,80%</b>	<b>25,83%</b>	<b>27,43%</b>	<b>27,46%</b>	<b>28,04%</b>	<b>28,06%</b>	<b>28,04%</b>	<b>30,73%</b>

En 2018, l'évolution de l'AGB combinée au rééquilibrage de la pression fiscale à travers la modification des taux conduit à constater sur la période 2009 /2018 une baisse du taux global de taxe d'habitation de -3,79 % de 27,94 % à 26,88 % et à une hausse du taux de foncier bâti de 25,53 % de 24,48 % à 30,73%. L'évolution annuelle 2017/2018 est respectivement de -8,73 et 9,59 %.

Concernant la taxe communale additionnelle aux droits de mutation, l'exercice 2018 permet de constater un coup d'arrêt à la progression entamée en 2014. Cette taxe est assise sur les constructions nouvelles et transactions sur le bâti existant. Elle est liée au marché immobilier lui-même corrélé aux taux bancaires, prix de l'immobilier, à la législation fiscale et aux spécificités du marché local.

Évolution du produit des droits de mutation entre 2007 et 2018 :



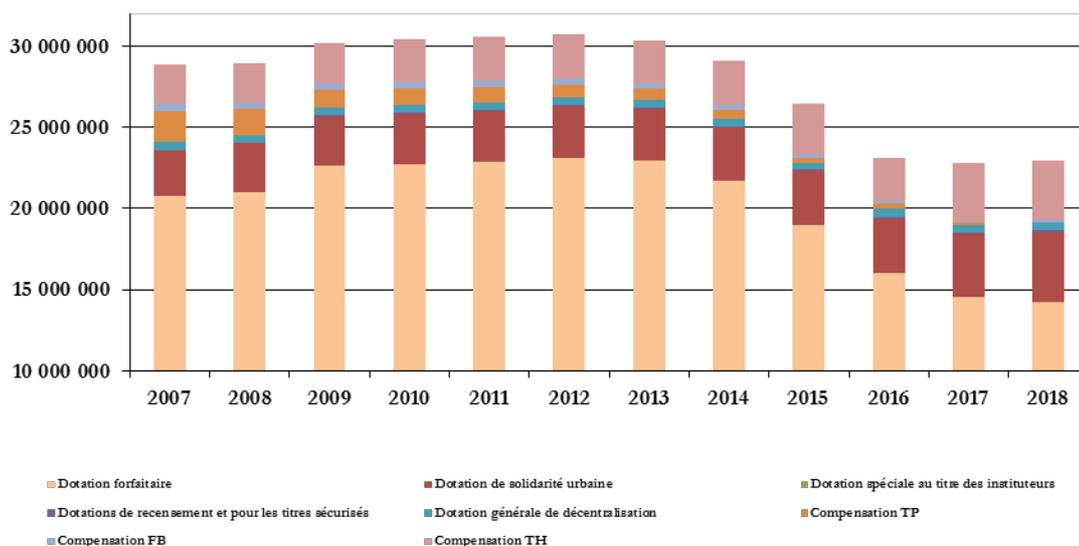
La baisse de 6,13 % en 2018 est inverse à la tendance nationale toutes collectivités confondues (+4,6 %)⁴.

Le deuxième poste de recettes de la collectivité concerne les dotations et compensations de l'État qui résultent de :

- transferts de compétences générant des charges compensées par des dotations de l'Etat,
- modifications législatives de dispositions fiscales préexistantes, qui venant réduire les recettes de la collectivité, sont compensées (exonération pour conditions financières de taxe foncière bâti ou de taxe d'habitation...),
- procédures visant à assurer une péréquation entre collectivités en fonction notamment de leur richesse estimée.

Ces dotations et compensations représentaient 25,04 % en 2007 des recettes réelles de la ville hors cessions et 15,32 % en 2018. Cette évolution est la résultante de la baisse accentuée des dotations ces dernières années et de l'évolution des autres postes de recettes.

## Evolution des dotations et compensations



L'Etat dans un objectif de réduction des déficits publics a décidé à compter de 2014, de mettre en œuvre un plan d'économie qui faisait participer l'ensemble des acteurs publics et notamment les collectivités territoriales. Etabli initialement sur les exercices 2014 et 2015 pour 1,5 Milliard € d'économie annuel, ce plan a été fortement accentué dès l'exercice 2015 dans son ampleur (11,5 Milliards € en plus des 1,5 Milliard de 2014) et sa durée prorogée jusqu'en 2017. L'impact de ce plan d'économie dans sa première version en 2014 a été de 1 M€ de perte de dotations pour la ville, de 2,49 M€ en 2015 pour la première année du plan révisé, 2,55 M€ en 2016 et 1,29 M€ en 2017. Ce dernier exercice a vu la mise en œuvre d'une réduction de 50 % de l'effort demandé aux communes.

Par ailleurs, la dotation forfaitaire est aussi touchée, comme d'autres dotations et compensations par la volonté de l'Etat de maîtriser l'évolution de ses dépenses. La loi de Finances pour 2009 a institué un dispositif visant à ce que le montant global des concours financiers de l'Etat en faveur des collectivités territoriales progresse au même rythme que la norme que l'Etat se fixe pour ses propres dépenses. Au sein de de l'enveloppe globale, chaque dotation évolue avec ses propres règles; cependant pour respecter l'enveloppe globale, certaines dotations vont servir de variable d'ajustement et sont donc réduites indépendamment des règles qui fixaient initialement leur évolution. Alors que la norme d'évolution était initialement positive, pas de hausse supérieure à l'inflation, elle est devenue une norme « zéro valeur-zéro volume » conduisant à stabiliser le montant des concours en valeur absolue sauf évolution législative spécifique.

Certaines de ces variables d'ajustement utilisées pour respecter l'objectif, sont des compensations ou dotations votées en contrepartie de suppressions de recettes ou compensations de charges imposées aux collectivités par la loi.

L'ensemble constitué des dotations forfaitaire, solidarité urbaine, spéciale instituteur, globale de décentralisation passe de 24,1 M€ en 2007 à 18,98 M€ en 2018, soit une baisse de - 21,26 % et 5,12 M€ sur la durée. Cet ensemble de dotations a connu une baisse continue depuis un pic à 26,75 M€ en 2012 jusqu'à 2018 ou il recommence à progresser (+0,27 %) par rapport à 2017.

Dans le même temps, les compensations liées à la fiscalité (taxe professionnelle, habitation, foncier bâti) décroissent de 4,74 M€ à 3,87 M€ soit une baisse de -18,3 % ou 0,87 M€ en valeur absolue. Ceci s'explique notamment par la baisse régulière de la DCTP (Dotation de Compensation de Taxe professionnelle) qui disparaît définitivement en 2018. Cette variable d'ajustement a été réduite de 1,93 M€ sur la période. A contrario la Dotation de Solidarité Urbaine réformée depuis 2017 connaît une croissance qui vient compenser pour partie les baisses des autres dotations. En effet, la modification de la pondérations des critères de répartition utilisés pour son calcul donnant une poids plus important à la quote-part des revenus (25 contre 10 %) au détriment du potentiel financier (45 à 30 %), l'augmentation de l'enveloppe et la réduction du nombre de bénéficiaires ont conduit à une progression de 28,45 % en deux ans. Ceci étant favorisé par l'abondement de l'enveloppe à répartir prévu par les lois de finances.

Enfin la compensation de taxe habitation qui a connu des variations en dents de scie depuis 2015 se stabilise à la hausse en 2018 à 3,75 M€. Les évolutions successives liées aux modifications des critères d'exonération pour conditions de revenu, l'ont fait passer de 3,12 M€ en 2015 à 2,64 M€ en 2016 puis 3,55 M€ en 2017.

Le caractère de variable d'ajustement, outre la DCTP s'applique aussi à d'autres dotations ou compensations, ce afin de permettre le respect de la norme « zéro valeur-zéro volume ». Cela porte notamment sur :

- la compensation pour exonération de la taxe foncière bâtie pour des raisons sociales et de revenus, la ville aurait dû percevoir théoriquement 584 K€ en 2018, elle aura encaissé 127 K€ après application des réfections cumulées,
- la dotation forfaitaire, qui continue de subir un écrêtement de 0,318 M€ en 2018 contre une moyenne de 0,47 M€ les 3 exercices précédents. Ce dernier servant notamment à financer la hausse de la DSU.

Cette baisse de la dotation forfaitaire ramène celle-ci en 2018 14,21 M€ au lieu de 14,51 M€ soit -2,07 %. La DGF est stable avec 123 € par habitant à Villeurbanne contre 208 € en moyenne nationale (communes de 100 000 habitants et plus hors Paris).<sup>5</sup> La Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) qui regroupe Dotation forfaitaire et DSU ramenée à l'habitant évolue à la hausse de 0,97 % au niveau national contre +0,28 % pour Villeurbanne.

De 2007 à 2018, l'ensemble des dotations et compensations servies par l'Etat sont passées de 28,83 à 23,01 M€ avec un pic en 2012 à 30,75 M€. L'évolution 2018/2017 est de +0,6 % soit + 0,137 M€ de hausse. Rapportés à la population, les concours de l'Etat par habitant progressent à nouveau de 151,9 € en 2017 à 153,3 € en 2018 après 9 ans de baisse. Cependant, cela reste bien inférieur au produit 2007 de 226 € par habitant.

Au regard des évolutions successives en matière de dotations et des mesures de stabilisation des dépenses publiques, le bilan suivant peut être fait sur le mandat en intégrant les données provisoires 2019.

REDUCTION ANNUELLE EN M€ / année précédente							
Montants	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (prévision)	Total cumulé
<b>Plans d'économies (plan 2014/2015 puis plan 2015/2017)</b>	1,00	2,49	2,55	1,29	0,00	0,00	<b>7,3</b>
<b>Norme "Zéro volume zéro valeur"</b>	0,38	0,66	0,62	0,44	0,37	0,28	<b>2,7</b>
<b>FPIC</b>	0,31	0,26	0,35	0,32	-0,04	0,07	<b>1,3</b>
<b>TOTAL CUMULE PAR ANNEE</b>	<b>1,7</b>	<b>3,4</b>	<b>3,5</b>	<b>2,0</b>	<b>0,3</b>	<b>0,34</b>	<b>11,3</b>

Les deux plans d'économies successifs sur 2014/2017, ont conduit sur leur durée à une perte de 7,3 M€ pour la collectivité. Ceci représente sur la durée du mandat 2014/2019, 32,5 M€ en termes de capacité de dépenses cumulées. Si ces plans se sont achevés en 2017, le respect de l'enveloppe normée reste d'actualité et continue à produire ses effets notamment sur la dotation forfaitaire.

Les dotations et compensations versées par le Grand Lyon représentent 11,83 M€ en 2018. Il s'agit d'une part, de l'attribution de compensation issue du passage à la TPU en 2003 qui est demeurée stable à 9 M€. Elle aurait dû évoluer à la baisse (-56 K€) avec les transferts de compétence intervenus (immeubles menaçants ruines, sécurité civile.), ceci sera réalisé en 2019. D'autre part, la dotation de solidarité communautaire (DSC) demeure stable à 2,83 M€.

L'ensemble des recettes ci-dessus représentent presque 78 % des recettes hors cessions au CA 2018 (117,14 M€).

Concernant les autres recettes, elles portent essentiellement sur :

- les produits du domaine, des services et ventes diverses (chapitre 70), qui passent de 5,93 M€ à 12,2 M€ entre 2007 et 2018. Cela représente 8,13 % de nos recettes réelles hors cessions au CA 2018. Le périmètre est évolutif avec notamment un reclassement de recettes, liées à l'occupation du domaine public de la ville (TNP, installations sportives mises à disposition des lycées et collèges) alors que les droits de stationnement ont été reclassés dans le chapitre impôts et taxes (chapitre 73) en 2009. Cependant, en 2018, un mouvement inverse a eu lieu avec la mise en place du Forfait Post Stationnement qui, consacrant la dépenalisation du stationnement, conduit à rapatrier le produit de cette activité au chapitre 70 (valeur de 1,96 M€). En 2015, deux types de recettes avaient été basculées vers le chapitre 70, le remboursement par la métropole du Grand Lyon des frais d'entretien des espaces verts du Tonkin (anciennement au chapitre 74) et le remboursement des coûts des personnels mis à disposition de structures (anciennement chapitre 013). A cela s'ajoutait la prise en compte du dispositif des rythmes périscolaires en année pleine. L'exercice 2016 avait été lui, marqué par un mouvement social dans les restaurants scolaires qui avait amoindri le produit perçu lié à cette activité; par contre-coup, lors de l'exercice 2017 cette recette avait fortement augmenté.

Au-delà des changements de périmètres réglementaires, l'évolution de la tarification des services, basée notamment sur les capacités contributives des usagers (quotient familial) et la fréquentation expliquent une partie des variations.

## Evolution des produits des services et du domaine

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Services et du domaine</b>	5 935 982	5 803 487	6 206 131	6 197 723	6 849 688	7 268 657	7 431 212	8 112 704	9 665 379	8 951 789	9 650 588	12 205 569
<i>dont redevances services périscolaires 7067</i>	2 255 735	2 117 305	2 225 783	2 223 617	2 376 208	2 578 359	2 562 730	3 181 443	3 530 820	3 179 226	3 854 873	4 167 828
<i>dont redevances occupation domaine public 70323</i>	763 834	778 954	904 598	1 061 731	904 955	890 314	917 637	905 762	931 894	950 312	893 872	928 845
<i>dont redevances à caractère social 7066</i>	837 156	861 916	900 027	939 947	940 185	895 667	890 122	858 938	821 245	804 291	785 775	856 990
<i>dont stationnement payant 70321</i>	378 041	393 520	426 335									1 940 394

- les subventions versées par des tiers viennent financer des actions menées par la ville ou en coordination avec ces financeurs. La CAF dans le cadre du Contrat Enfance-Jeunesse demeure le premier financeur. La disparition programmée des emplois d'avenir conduit depuis 2016 à des réductions successives de subventions.

## Evolution des subventions de fonctionnement en masse

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Subventions</b>	5 871 573	5 990 404	6 479 724	6 600 681	5 965 076	5 979 149	6 285 291	7 603 308	8 139 814	7 966 744	8 599 828	8 405 351

- à ces deux postes s'ajoute la Taxe Finale sur la Consommation d'Electricité (TCFE). Depuis la nouvelle organisation du marché de l'électricité, cette taxe est établie sur la base des seules consommations d'électricité et non plus sur le coût de la facture. L'effet prix disparu et la sensibilisation générale à la recherche d'économie d'énergie expliquent la relative stabilité sur la durée.

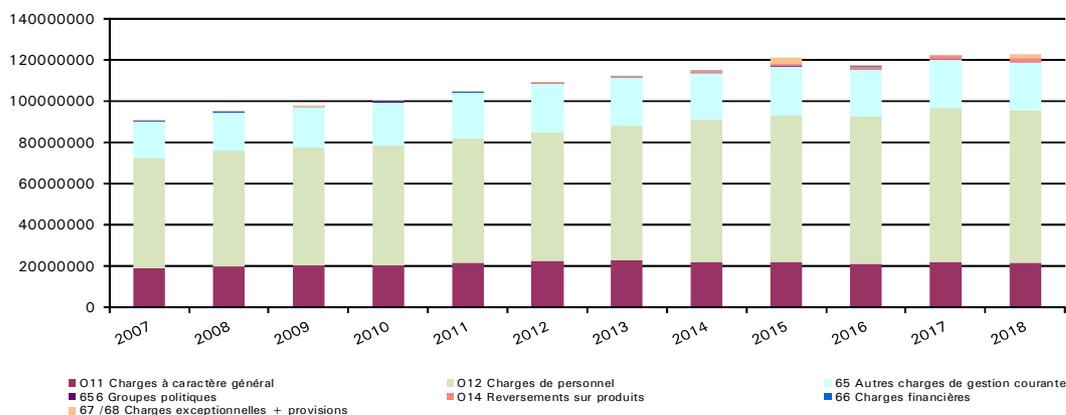
## Evolution de la TFCE

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>TFCE</b>	1 885 921	2 020 540	2 127 192	2 149 726	2 180 887	2 149 485	2 269 781	2 236 580	2 176 873	2 213 674	2 234 557	2 218 758

### 2) En matière de dépenses de fonctionnement

En 2018, les dépenses réelles de fonctionnement de Villeurbanne s'élevaient à 818 € par habitant contre 814 € en 2017. La moyenne de la strate des villes de plus de 100 000 habitants hors Paris était de 1 150 € par habitant<sup>6</sup>. Les dépenses réelles de fonctionnement ont progressé de 35,4 % sur la période 2007/2017 et de 0,56 % par rapport à 2017.

### Evolution des dépenses réelles de fonctionnement

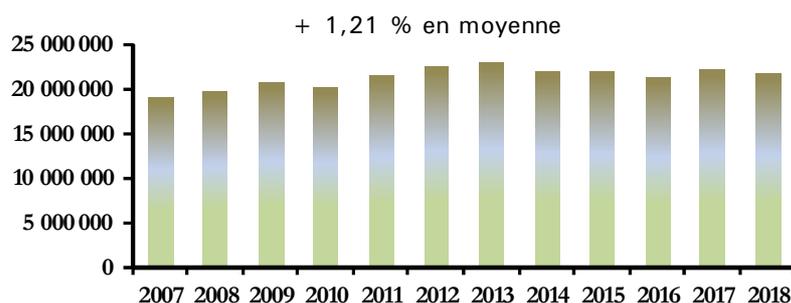


Les charges à caractère général (chapitre 011) sont en baisse par rapport à 2017 (-2,64 %). Elles représentent environ 17,5 % des dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité au CA 2018. L'exercice est caractérisé par l'absence de

<sup>6</sup> Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2019 : les finances des collectivités locales en 2019. État des lieux Annexe 5 : disparités communales p 132.

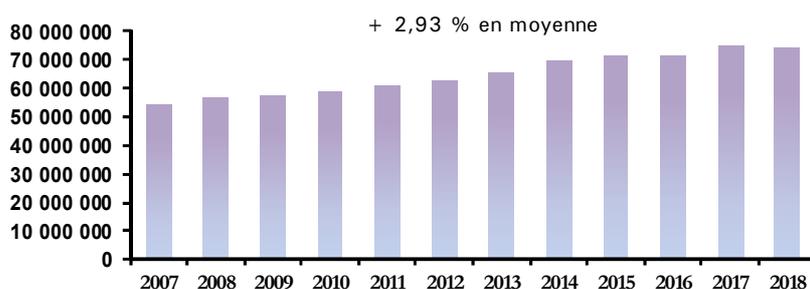
manifestation des Invites. De 2007 à 2018, le chapitre 011 est passé de 18,77 à 21,44 M€ soit une progression annuelle moyenne de 1,2 % et 14,2 % au global.

### Charges à caractère général

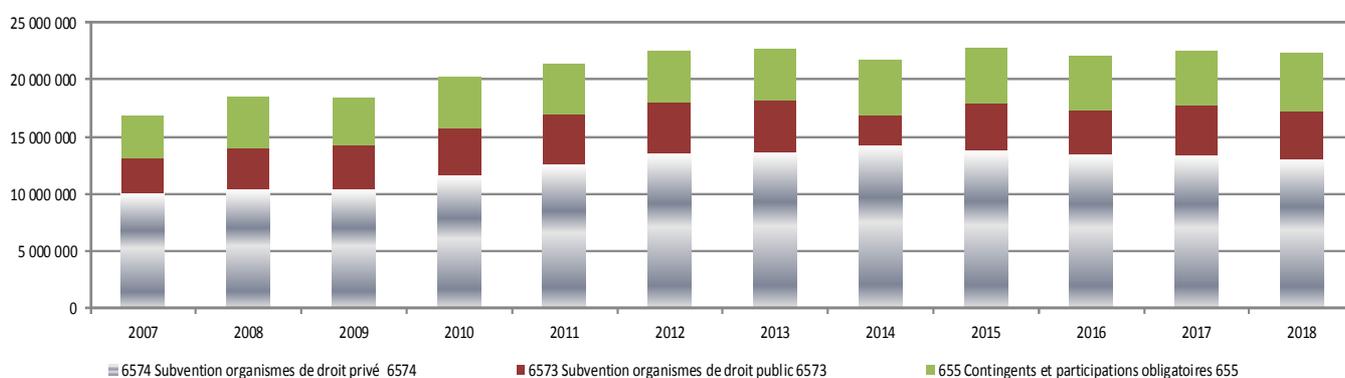


Les charges de personnel (chapitre 012) ont elles, progressé de 37,4 % sur la période 2007 à 2018, soit en moyenne 2,93 % par an passant de 53,7 M€ à 73,8 M€. La masse salariale passe de 74,5 M€ à 73,8 M€ entre 2017 et 2018 et représente 60,1 % des dépenses réelles de fonctionnement au CA 2018 (61,01 % en 2017). L'évolution des dépenses de personnel entre 2017 et 2018 est de -0,95 % pour la Ville de Villeurbanne et stable (0 %) au niveau national pour l'ensemble des communes mais +0,9 % pour les communes de 100 000 habitants et plus <sup>7</sup>.

### Charges de personnel



Le troisième poste principal de dépenses intitulé « Autres charges » intègre notamment les subventions et participations (chapitre 65). Elles représentent 18,99 % des dépenses réelles de l'exercice. Ce chapitre est en baisse de 0,68 % en 2018. Les versements sont ajustés aux besoins effectifs de certaines structures, ENM, CCAS. Ceci explique notamment le creux constaté dans la courbe en 2014. Concernant les subventions aux personnes de droit privé, elles diminuent de -2,6 % passant de 13,38 à 13,03 M€. De 2007 à 2018, la progression du chapitre 65 est de 33 % soit 2,62 % en moyenne (de 17,54 à 23,32 M€).



Les frais financiers (chapitre 66) relatifs à la dette et aux lignes de trésorerie continuent de progresser avec l'accroissement de la dette à 0,23 M€ soit + 60,5 % (0,14 M€ en 2017). Le montant reste cependant limité en valeur

<sup>7</sup> Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2019 : les finances des collectivités locales en 2019. État des lieux : Vue d'ensemble –Fiches par collectivités p 25

absolue étant donné la faiblesse des taux sur les marchés financiers. Le taux moyen de la dette était de 0,66 % au 31/12/2018.

Concernant les dépenses exceptionnelles (chapitre 67), elles portent sur des opérations qui ne relèvent pas de la gestion courante de la collectivité et n'entrent pas dans son activité normale (pénalités, créances devenues irrécouvrables, charges sur exercices antérieurs...). Ceci explique des variations fortes d'une année sur l'autre avec pour mémoire en 2015, une indemnité d'éviction immobilière conséquente. L'exercice 2018 aura été marqué lui, par l'effet du protocole transactionnel conclu avec les écoles privées à hauteur de 2,16 M€.

### Evolution des charges exceptionnelles

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Charges exceptionnelles</b>	49 940	68 219	100 259	360 272	134 480	258 730	422 122	234 234	2 467 369	191 070	189 779	2 290 635

Au regard de la loi de Programmation des Finances Publiques 2018/2022, visant à la maîtrise des dépenses de fonctionnement, il s'avère que l'objectif fixé a été respecté. Le niveau de dépenses après retraitements légaux et contractuels est de 118,6 M€ alors que le seuil maximum 2018 était de 121,246 M€.

Les évolutions brutes ou relatives évoquées doivent être rapprochée du contexte démographique et inflationniste. D'une part, une forte évolution de population est constatée sur un temps long qui va de 1999 à 2018 puisque le nombre d'habitants est passé, données officielles du recensement Insee, de 127 299 à 150 091 habitants (population totale) soit + 22 792 habitants (+17,9 % au total). Depuis 2009, date de la mise en œuvre du recensement réformé, l'évolution est en moyenne géométrique de 0,89 % par an. A contrario l'évolution 2018 par rapport à 2017 est très faible (0,01 %). Cependant le chiffre, officialisé par l'Insee au 1er janvier 2018, est celui établi au 1er janvier 2015, en conséquence, la population réelle a pu évoluer depuis.

Si l'on rapporte cet indicateur de population aux données du compte administratif, il apparaît que les charges de personnel (chapitre 012) se sont élevées à 492 € par habitant, les charges courantes (chapitre 011) à 143 € par habitant et les autres charges dont les subventions et participations (chapitre 65) à 155 €. Les évolutions respectives par habitant pour chacun des chapitres, entre 2009 (première année du recensement nouvelle formule) et 2018 sont de 19,2 % (012), -3,4 % (011) et 11,68 % (65). En valeur absolue, sur la même période la comparaison donne respectivement les valeurs suivantes 29,08 % (012), 4,59 % (011) et 20,94 % (65).

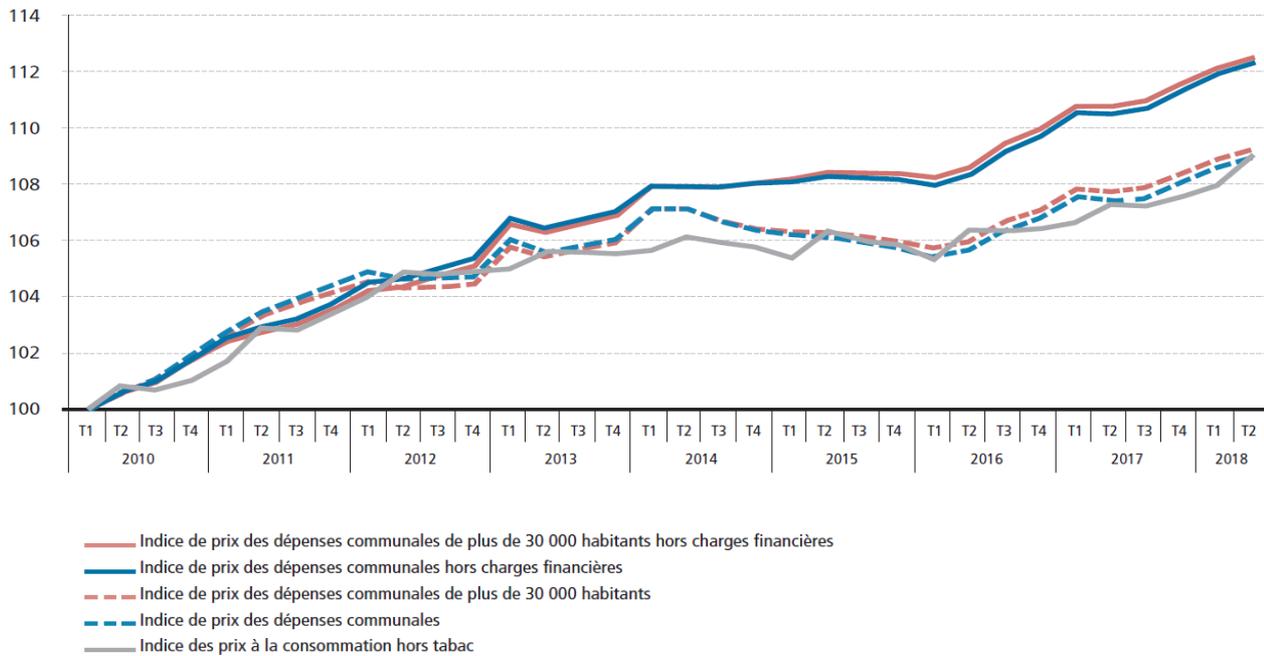
Sur la même période, l'ensemble des dépenses réelles en valeur absolue augmentent de 25,56 % et les recettes réelles hors cessions de 23,78 %<sup>8</sup>. Rapportés à l'habitant, elles évoluent respectivement de 15,65 % et 14,3 %.

D'autre part, un second critère d'appréciation est l'impact de l'inflation. Un indice spécifique appelé "panier du Maire" qui mesure l'inflation constatée pour les communes sur la base d'un ensemble de dépenses relevant de leurs compétences est calculé par l'Association des Maires de France et la Banque Postale<sup>9</sup>. Le décalage est systématique avec l'indice des prix à la consommation appliqué aux ménages par l'Insee. De 2010 à 2017 l'indice des prix des dépenses communales hors charges financières a progressé en moyenne de 1,36 % par an alors que l'indice des prix à la consommation hors tabac progressait lui de 0,9 % en moyenne. Sur 1 an de juin 2017 à juin 2018, la progression est de 1,4 % pour les dépenses communales et 1,18 % pour les prix à la consommation hors tabac.

<sup>8</sup> Données retraitées des éléments relatifs à la transaction avec les écoles privées en dépenses (2,186 M€).

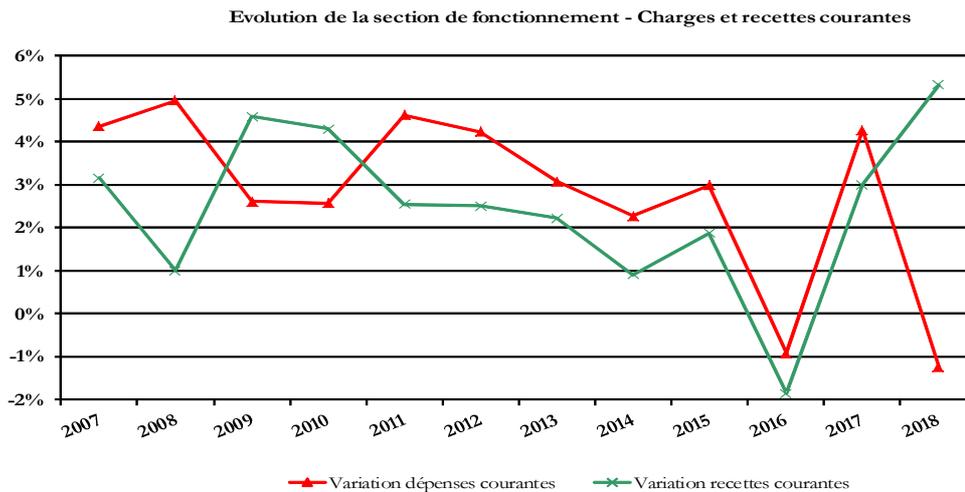
<sup>9</sup> Indice des prix des dépenses communales Novembre 2018 n°13 page 5

Données trimestrielles - Base 100 en janvier 2010



### 3) Les épargnes

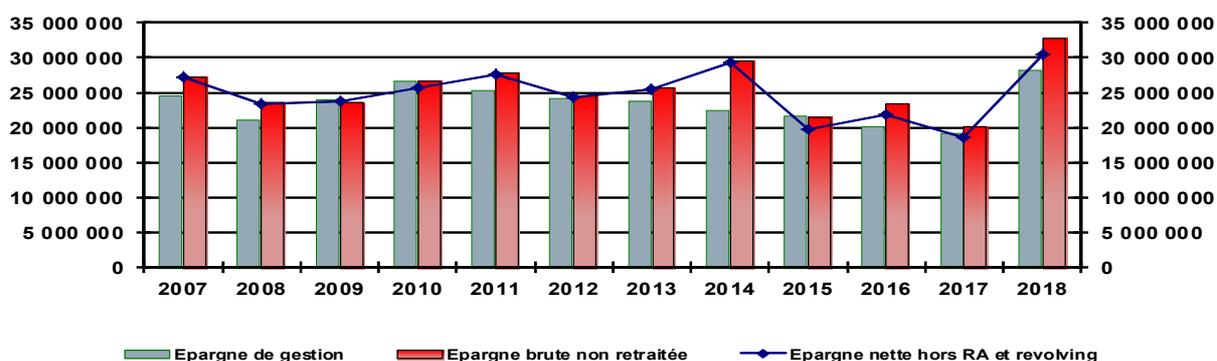
L'évolution des charges courantes (hors opérations financières et exceptionnelles) de -1,23 % est inférieure à celle des ressources courantes : +5,33 % comparée à 2017.



Cette évolution liée essentiellement à la fiscalité, conduit à une hausse de l'épargne de gestion +46,9 %, 28,25 M€ (en 2017, 19,23 M€). L'épargne brute hors cessions, progresse de 42,26 % soit +8,13 M€ à 27,38 M€. En matière de dépenses et recettes exceptionnelles et financières, l'exercice est marqué par les opérations liées au contentieux initié par les écoles privées. La charge de la dette continue de progresser en lien avec l'accroissement de l'endettement. C'est donc l'évolution des opérations courantes qui sous-tend l'évolution de l'épargne brute. Au niveau national, le secteur communal aurait connu en 2018 une augmentation de l'épargne brute de 8,5 %<sup>10</sup>. Cette dernière donnée ne peut être comparée qu'à la seule épargne brute villeurbanaise non retraitée des cessions qui augmente de 62 %. L'épargne brute est donc reconstituée en 2018 mettant fin à une tendance baissière.

<sup>10</sup> Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2019 : les finances des collectivités locales 2019. État des lieux Annexe 2 finances des collectivités locales p 68.

### Evolution des épargnes, cessions incluses



Les soldes intermédiaires de gestion repris dans le tableau suivant sont calculés hors les cessions.

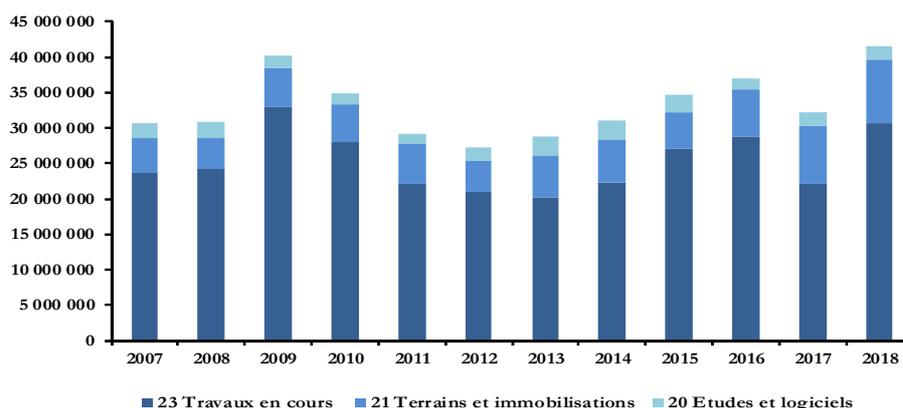
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Epargne de gestion courante	25 358 792	24 188 973	23 791 436	22 476 249	21 619 583	20 111 584	19 233 817	28 252 961
Résultat exceptionnel	163 773	485 101	325 245	215 100	- 2 741 734	1 324 911	155 473	- 641 177
Résultat financier	- 51 429	- 32 566	- 33 966	- 40 849	- 38 321	- 89 010	- 141 792	- 230 226
Epargne brute hors cessions	25 471 136	24 641 509	24 082 715	22 650 500	18 839 527	21 347 485	19 247 499	27 381 558
Remboursement dette	400 000	400 000	400 000	400 000	1 863 316	1 648 937	1 638 506	2 386 827
Epargne nette	25 071 136	24 241 509	23 682 715	22 250 500	16 976 211	19 698 548	17 608 993	24 994 730

Les opérations de gestion courante constituent la base de notre résultat excédentaire de fonctionnement. Il est donc important de veiller à l'évolution de celles-ci et éviter une dégradation trop importante des indicateurs de référence. L'épargne permet en effet, de financer une partie de l'investissement et maîtriser le recours à l'emprunt.

#### 4) Investissement et endettement

Les dépenses d'équipement brut (mouvements réels des comptes 20, 21 et 23) à hauteur de 41,51 M€, reprennent leur progression + 29,1 % après une régression en 2017 (-13,2 %). Sur le mandat 2008/2013, ce sont 191,2 M€ en matière d'équipement qui ont été dépensés soit 31,8 M€ par an en moyenne. Sur les exercices 2014 à 2018, la moyenne est de 33,56 M€ par an soit au total 167,8 M€. Cela représente 276 € par habitant pour 2018.

### Evolution des dépenses d'équipement (hors subventions)



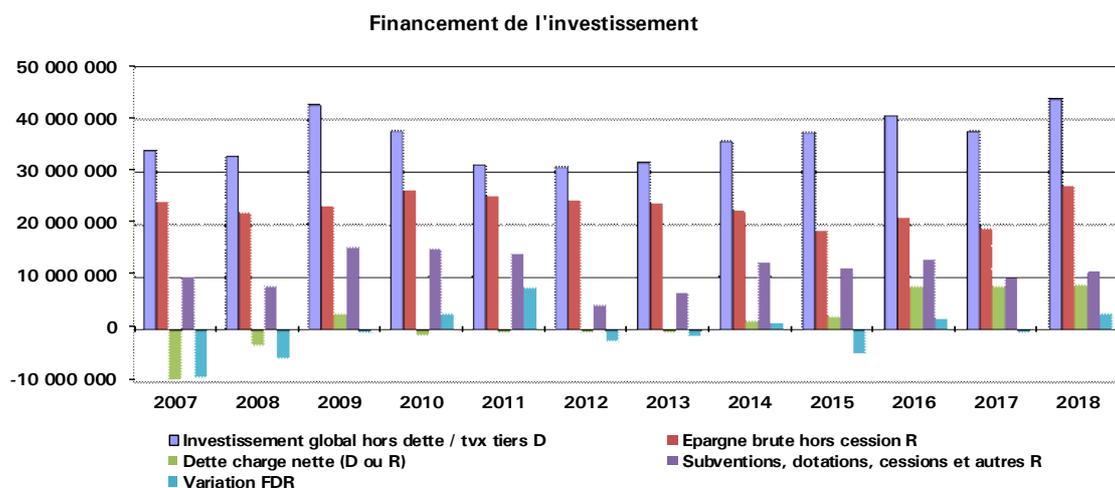
En 2018, les dépenses d'équipement brutes retraitées des comptes d'avance (238) représentaient 224 € par habitant contre 198 € en 2017. Elles s'élevaient à 226 € par habitant pour les communes de + 100 000 habitants hors Paris <sup>11</sup>. Les mêmes dépenses des communes au niveau national, augmentent de 6,9 %<sup>12</sup> contre 13,15 % à Villeurbanne.

En matière de recettes d'investissement, l'exercice 2018 est caractérisé par une forte évolution des cessions d'actifs 5,55 M€ contre 1,07 M€ en 2017. Ces dernières recettes relèvent sur le plan comptable de la section de fonctionnement mais leur caractère ponctuel conduit à les retraiter dans l'analyse financière en les intégrant dans les recettes d'investissement.

<sup>11</sup> Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2019 : les finances des collectivités locales en 2019. État des lieux Annexe 5 : disparités communales p 132.

<sup>12</sup> Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2019 : les finances des collectivités locales en 2019. État des lieux Annexe 2A Les finances des collectivités locales p 68.

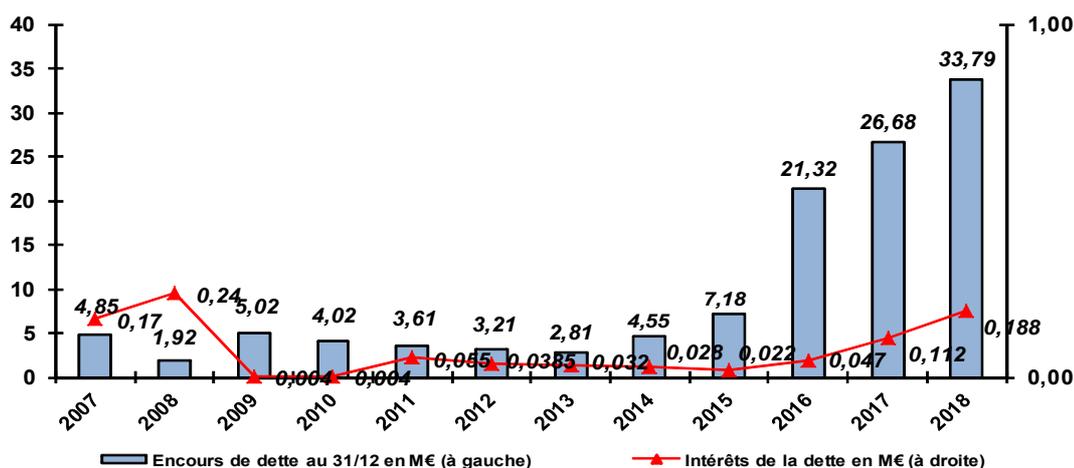
Les subventions perçues (0,86 M€ contre 0,48 M€ en 2017) sont en hausse. Les participations obtenues dans le cadre des projets d'urbanismes (Pup, Zac) régressent à 0,91 M€ (3,1 M€ en 2017), du fait des échelonnements de paiement fonction de l'avancement des travaux. Le FCTVA (3,56 M€) diminue en liaison avec le moindre volume de dépenses d'équipement réalisées en 2017 sur lequel il est fondé.



Le graphique ci-dessus décrit les éléments constitutifs du financement des dépenses d'investissement. Il met en lumière l'importance de l'autofinancement, l'impact des cessions et l'évolution du fond de roulement (+3,2 M€).

Il est à noter que l'exercice 2018 a vu une forte augmentation des reports (16 M€) comparé aux exercices précédents conséquence du niveau élevé de crédits ouverts en 2018. Ceci explique que malgré un autofinancement en hausse, l'endettement continue de s'accroître car l'équilibre d'un exercice budgétaire doit être obtenu en intégrant les restes à réaliser en dépenses et recettes d'investissement.

La dette propre de Villeurbanne s'élève désormais à 33,79 M€ fin 2018 contre 26,68 M€ fin 2017. Ceci représente une dette par habitant de 225 €. Le taux d'endettement de la ville (dette rapportée aux recettes réelles de fonctionnement) est de 21,2 % contre 82,7 % pour les communes de plus de 100 000 habitants hors Paris<sup>13</sup>. L'endettement nouveau en 2018 s'élève à 9,5 M€ dont 1,5 M€ reportés sur 2019. Le niveau d'endettement nouveau est un critère posé par le contrat de maîtrise des dépenses même s'il n'a qu'un caractère indicatif. Pour la première étape du contrat, le repère posé a été respecté avec un endettement net (nouveaux emprunts – remboursement effectif en 2018) de 8,6 M€ pour un repère plafond fixé à 12 M€.



La capacité de désendettement de la Ville, qui se calcule en rapportant le stock de dette à l'épargne brute (hors cessions) évolue logiquement avec l'accroissement de la dette et l'évolution de l'épargne brute pour passer à 1,23 an.

Ces éléments sur la dette propre doivent être complétés par ceux relatifs à la dette garantie. Il s'agit de la dette souscrite par d'autres organismes auxquels la ville pourrait se substituer s'ils étaient défaillants dans leur remboursement. Il s'agit très majoritairement d'établissements intervenant dans le domaine du logement social (42,76 M€ de garantie) et accessoirement de structures associatives ou privées (1,65 M€). Le ratio de dette garantie par habitant est de 296 €.

<sup>13</sup> Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2019 : les finances des collectivités locales en 2019. État des lieux Annexe 5 : disparités communales p 132.

## B) L'évolution des ratios prudentiels au CA 2018

Le calcul de ces indicateurs est effectué sur la base des recettes de fonctionnement retraitées des seules cessions et sur le remboursement/tirage net des emprunts revolving. Les définitions sont les suivantes :

- épargne de gestion : excédent des recettes réelles de fonctionnement courant sur les dépenses réelles de fonctionnement courant. Ce ratio mesure l'épargne dégagée dans la gestion courante ; il peut être analysé comme le fondement de l'autofinancement de la collectivité sans en constituer la totalité,
- épargne brute : épargne de gestion à laquelle on ajoute les soldes des opérations financières de l'exercice et des opérations exceptionnelles. Elle mesure la capacité de la section de fonctionnement à financer globalement la section d'investissement, elle est aussi appelée autofinancement. Plus les opérations sur dette et exceptionnelles sont conséquentes, plus l'écart sera important avec l'épargne de gestion,
- épargne nette : épargne brute après déduction du remboursement du capital de la dette. Elle mesure la capacité de la collectivité à financer ses dépenses d'équipement une fois la dette réglée,
- capacité de désendettement : elle correspond au rapport entre l'encours de dette au 31/12 et l'épargne brute et traduit le nombre d'années en termes d'épargne brute nécessaire au seul apurement de la dette.

	Référence	CA 2008	CA 2009	CA 2010	CA 2011	CA 2012	CA 2013	CA 2014	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018
Epargne de gestion	15%	18,1%	19,8%	21,1%	19,5%	18,1%	17,4%	16,4%	15,46%	14,53%	13,60%	18,81%
Epargne brute	10%	19,1%	19,4%	20,9%	19,6%	18,4%	17,6%	16,5%	13,47%	15,42%	13,61%	18,23%
Epargne nette	6%	15,0%	19,4%	20,1%	19,3%	18,1%	17,3%	16,2%	12,11%	14,16%	12,35%	16,49%
Capacité de désendettement en année hors cessions	7,00	0,10	0,21	0,15	0,13	0,13	0,13	0,20	0,38	1,00	1,39	1,23

Le phénomène tendanciel d'érosion progressif de l'épargne de gestion connaît un coup d'arrêt en 2018. Cela rejait sur les autres épargnes. La situation financière de la ville de Villeurbanne s'améliore donc à compter de 2018 avec l'impact des mesures fiscales. Des mesures d'économie avaient été impulsées dès 2015, préalablement à cette hausse de la fiscalité puis en parallèle, pour freiner la progression des dépenses réelles de fonctionnement. Elles avaient permis de limiter la dégradation des ratios, sans compenser l'effet corrélé des baisses de dotations et de la dynamique de dépenses liées à la démographie de la collectivité et aux services publics liés à ces nouveaux besoins.

## C) Les perspectives envisagées pour l'exercice 2019

### 1) Concernant les recettes de fonctionnement

Les inscriptions prévisionnelles du BP 2019 en matière de fiscalité directe (83,97 M€) s'avèrent inférieures aux notifications obtenues en mars 2019 (84,6 M€). Pour mémoire, le coefficient de revalorisation nominale des bases a été finalement déterminé à 2,2 % largement plus élevé que celui envisagé au moment de la préparation du BP (1 %).

Les variations physiques provisoires issues des données des notifications 2018 par rapport aux bases définitives 2018 sont de 0,18 % pour le foncier bâti (FB), chiffre très faible et de 1,28 % pour la taxe d'habitation (TH).

Ces données ne tiennent pas compte des bases définitives qui ne seront connues officiellement qu'en décembre 2019 ni des rôles supplémentaires (0,2 M€ à fin septembre).

Les dotations et compensations perçues, pour certaines d'entre elles servent de variable d'ajustement de l'enveloppe normée. Au regard des notifications connues, il apparaît globalement que le différentiel est positif, (+0,9 M€) par rapport aux prévisions du BP. Si la Dotation Forfaitaire baisse (-0,27 M€ / CA 2018) en étant légèrement inférieure au montant du BP 2019 (-30 K€ à 13,94 M€), la DSU réformée à 4,63 M€ est en hausse de 7,8 % (+0,3 M€) comparée au CA 2018. Un reliquat de Dotation Nationale de Péréquation (11 K€) reste attribué à la ville.

En matière de compensations, celles relatives aux taxes foncières sont en légères hausse au regard du CA 2018 et des estimations du BP 2019 (+30 K€). La compensation de TH passe de 3,72 M€ en 2018 à 4,57 M€ (en hausse de 0,83 M€ /2018). Le calcul de la compensation versée par l'État se fait sur le fondement des valeurs locatives exonérées en N -1. Cette évolution intègre l'effet de la révision de l'Abattement Général à la Base. Au total les dotations et compensations étatiques devraient passer de 23,01 M€ à environ 23,93 M€ (montant estimatif) en 2019 soit une hausse de 3,98 %.

La Dotation de Solidarité et de Croissance (DSC) a été revue sur décision de la Métropole (3,62 M€ soit +0,79 M€ ou 28 %). L'attribution de compensation, sera en légère baisse (8,94 M€ contre 9 M€ auparavant) suite à des transferts de compétences en 2018 à la métropole constatés sur 2019.

Concernant les droits de mutation encaissés fin septembre à hauteur de 5,78 M€ (montant de 4,7 M€ à même époque en 2018), le produit perçu au final sera supérieur aux inscriptions du BP (5,5 M€) et favorisera l'autofinancement.

Parmi les autres recettes, les perspectives d'évolution devraient être limitées par rapport aux prévisions. Seules les fréquentations des divers services et activités organisées par la ville pourraient générer des évolutions en volume par rapport aux prévisions initiales.

## 2) Concernant les dépenses de fonctionnement

La masse salariale demeure le premier poste de dépenses. Au vu des éléments connus, l'évolution globale de la masse salariale 2019 de CA à CA, pourrait connaître une hausse proche de 2,3 % (CA 2018 pour mémoire 73,81 M€), correspondant à une évolution légèrement inférieure à la moyenne constatée précédemment sur la période 2007/2018.

Les crédits de dépenses courantes relevant du chapitre 011 (23,8 M€ ouverts) servent à financer les charges induites par les services offerts à la population et le fonctionnement des directions. L'élément marquant est l'édition de la biennale des Invites qui conduira à une augmentation des dépenses en termes de réalisé.

Les autres charges de gestion courantes qui recouvrent notamment subventions, participations et autres charges de gestion courante devraient être proches des dépenses réalisées en 2019 (pour mémoire 23,3 M€). Les charges financières progressent, prenant en compte l'augmentation de notre endettement global tout en bénéficiant des taux historiquement bas pour les emprunts déjà conclus. Elles seraient d'environ 0,25 M€. Aucune dépense exceptionnelle majeure n'est prévue cette année.

Les éléments évoqués ci-dessus laissent entrevoir une épargne brute retraitée proche du niveau 2018, environ 27 M€. La consommation des crédits et la couverture des nouveaux besoins en cours d'année font l'objet d'un suivi renforcé dans un objectif continu de maîtrise des dépenses.

## 3) En termes d'investissement

Les travaux dans les groupes scolaires demeurent le principal poste de dépense d'équipement, complété par la création d'Équipement d'Accueil de Jeunes Enfants, de gymnases et l'entretien en vue de la conservation du patrimoine. A fin septembre 2019, le niveau des dépenses d'équipement (compte 20, 21, 23) était de 30,2 M€ (24,1 M€ en septembre 2018). Le niveau de dépenses en fin d'exercice pourrait être proche de celui de 2018 (pour mémoire 41,5 M€). L'acquisition de foncier pouvant jouer fortement de même que l'effet des reports sur la réalisation d'ici le 31/12/2019. A cela s'ajoutent les participations et dépenses d'équipements (9,2 M€ réalisés fin septembre sur 13,9 M€ inscrits).

Concernant les recettes d'investissement, elles se composent

- du FCTVA, basé sur les travaux réalisés en 2018 très importants en valeur, qui s'élèvera à environ 4,7 M€,
- le produit des cessions devrait être proche de 8 M€ ; une partie du montant pourra faire l'objet de reports,
- les recettes de participations dans le cadre d'opérations d'urbanisme (Zac et Projet Urbain Partenarial) inscrites pour 7 M€. Elles seront partiellement réalisées ou reportées en fonction de l'avancement des opérations.

L'endettement constituera la variable d'ajustement amenant le stock de dette à progresser pour se situer aux alentours de 39 M€ suite à la conclusion d'emprunts nouveaux en 2019 (8 M€) et l'encaissement d'emprunts conclus en 2018. Ceci, sous réserve de la couverture du besoin nécessaire à l'équilibre du compte administratif dans le respect des règles budgétaires et comptables applicables (intégration des reports d'investissement). L'ensemble des chiffres évoqués ci-dessus sont estimatifs à mi-octobre. Ils permettent d'esquisser l'impact de l'exercice sur les principaux indicateurs et faire le lien entre CA 2018 et perspectives 2020.

## **II) UN PLF 2020 QUI TRADUIT UN PRINCIPE DE CONTINUITÉ DU RÉTABLISSEMENT DES COMPTES PUBLICS**

Le gouvernement poursuit les objectifs affichés dans les lois de finances précédentes à savoir le redressement de la trajectoire des finances publiques à travers la réduction des déficits, la maîtrise de la dépense publique et la réduction des prélèvements obligatoires. En termes macro-économiques, le PLFI 2020 table sur une continuité du contexte économique connu en 2019. Il dresse par ailleurs, pour la partie concernant les collectivités territoriales, le cadre dans lequel va s'inscrire le financement de leurs budgets dans les prochains exercices avec la compensation de la disparition programmée de la Taxe d'Habitation à terme, mesure phare du PLF 2020.

### **A) Les fondements économiques de la loi de finances 2020**

Après un rebond en termes de croissance en 2017 (2,3 % en volume), la France a connu en 2018 une décélération de celle-ci même si le niveau constaté était encore de 1,7 %. Alors que le ralentissement économique mondial est patent, lié

notamment aux tensions commerciales entre la Chine et les Etats-Unis et aux incertitudes du brexit, la croissance française pourrait atteindre encore 1,4 % en 2019. Elle est anticipée à un niveau sensiblement inférieur de 1,3 % dans le cadre du PLFI 2020 légèrement supérieure aux estimations de croissance dans la zone euro (1,2 %).

Ces chiffres sont proches des anticipations d'autres prévisionnistes. Ainsi le FMI et la commission européenne prévoient-ils sur 2019 et 2020 sur la base des données de juillet respectivement 1,4 % puis 1,3 %, alors que l'OCDE à la mi-septembre anticipe 1,3 % puis 1,2 % et la banque de France 1,3 % puis 1,4 %. Comme l'impose l'article 14 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP), chargé d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques des textes financiers et la cohérence de la trajectoire des finances publiques au regard des engagements européens de la France, a émis un avis sur le texte. S'il juge atteignable pour 2019 et plausible pour 2020, l'hypothèse de croissance, il relève néanmoins «qu'elle s'inscrit dans un contexte international marqué par des incertitudes particulièrement élevées».

Les facteurs d'une stabilisation attendue de la croissance pour 2019 et 2020 selon le projet de LFI 2020 sont :

- les réformes de structure (fiscalité du capital, marché du travail et attractivité),
- la consommation des ménages (anticipée à +1,2 % en 2019 et +1,5 % en 2020) toujours portée par une évolution favorable du marché du travail et les mesures relatives au pouvoir d'achat des ménages (suppression du dernier tiers de la TH pour la majorité des contribuables, réforme du barème de l'impôt sur le revenu, reconduction de la prime exceptionnelle exonérée de cotisations et contributions sociales),
- l'investissement hors construction des entreprises qui continuerait toutefois de baisser en 2020 (+3,1%) contre 3,5 % en 2019 et 4 % en 2018.

L'inflation des prix hors tabac en 2020 est anticipée à 1 %, stable par rapport à celle qui semble se dessiner pour 2019 (1 %). Le prix du baril de Brent en dollars serait en légère baisse en 2020 par rapport à 2019 passant de 63 à 59 \$ le baril. La parité de l'Euro avec le dollar qui demeure une unité de compte essentielle en termes d'échanges internationaux se maintiendrait à 1,12 \$ identique à 2019. Ces éléments ne sont pas sans effet stabilisateur sur l'inflation.

Le déficit public est envisagé à -2,2 % du PIB fin 2020 contre -3,1 % estimé en 2019 en intégrant la bascule du CICE en allègement de charge (0,8 %). Cela équivaudrait à une baisse de 20 Md€ du déficit par rapport à 2019. Cependant, le Haut Conseil des Finances Publiques pointe l'écart entre ce déficit structurel envisagé pour 2020 et la prévision de la loi de programmation des Finances Publiques de 2018 qui était de 1,6 point. Il souligne en outre que les ajustements structurels «sont non seulement en-deçà des engagements initiaux pris par le gouvernement, mais aussi très en-deçà des règles européennes du "Pacte de stabilité" prévoyant un ajustement structurel d'au moins 0,5 point de PIB par an. »

Le ratio de dépense publique continuerait de décroître à 53,4 % contre 53,8 % en 2019. Le taux de prélèvement obligatoire observerait une tendance analogue de 44,7 % à 44,3 % hors CICE notamment.

La dette publique conséquence de ces divers éléments serait quasi stable en 2020 à 98,7 % du PIB, contre 98,8 % en 2019. Ces prévisions constituent une légère dégradation au regard des données 2017 et 2018 qui ressortaient à 98,4 %.

Enfin, l'Etat entend poursuivre l'objectif d'association des collectivités locales au redressement des finances publiques dans le cadre de la LPFP 2018/2022 à travers un indicateur impératif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement. Celui-ci est décliné dans un contrat de maîtrise de la dépense locale qui s'achèvera en 2020.

## **B) Le Projet de loi de finances 2020 et les collectivités locales**

L'analyse du PLF 2020 réalisée ci-après, quant aux dispositions relatives aux collectivités locales, porte sur le projet déposé en première lecture devant le parlement fin septembre. Le débat au sein de chaque assemblée et l'éventuel passage en commission mixte paritaire, pourra conduire à des modifications qui ne seront définitivement établies que lors du vote final courant décembre.

### **1) Suppression de la TH sur la résidence principale et réforme du financement des collectivités territoriales**

Il s'agit de la mesure essentielle concernant les collectivités locales dans le PLF 2020. La suppression de la TH sur l'habitation principale concernera l'ensemble des foyers à terme. Elle implique une refonte du financement des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Cette réforme, progressivement mise en œuvre entre 2020 et 2023, comporte plusieurs volets :

1- la suppression totale et définitive de la TH sur la résidence principale pour les 80 % de foyer au niveau national bénéficiant déjà d'un dégrèvement sous condition des ressources issues de la loi de finances 2018; les contribuables encore redevables verront leur contribution disparaître progressivement d'ici à 2023 avec des exonérations de 30 % en 2021, 65 % en 2022 et 100 % en 2023. En corolaire, afin de limiter, d'une part, les hausses de cotisation de TH pour les contribuables dont le niveau de ressources les conduit à continuer à acquitter cette taxe et, d'autre part, le coût pour l'Etat, les taux d'imposition de TH sont gelés au niveau de ceux appliqués en 2019.

À compter de 2023, seule subsistera une taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale (THRS), notamment les locaux meublés occupés par des personnes. Les taxes sur les locaux vacants (TLV) et la majoration de TH pour les résidences non affectées à l'habitation principale, en zone tendue, ainsi que la TH sur les locaux vacants (THLV), hors zone tendue, sont maintenues.

2- le transfert de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) aux communes à compter de 2021. Ce transfert permettra de compenser en grande partie la suppression de la TH pour les communes et de renforcer la spécialisation de la TFPB en supprimant un échelon de collectivité bénéficiaire. Un abondement qui prendra la forme d'une part des frais de gestion perçus aujourd'hui par l'État, sera prévu pour compenser un écart éventuel.

Afin d'assurer une égalité tant pour les communes que pour les contribuables, un ajustement via une situation communale de référence servira de point de départ pour l'établissement de la nouvelle TFPB communale ; les taux départementaux et communaux seront additionnés et une base communale, intégrant les exonérations et abattements applicables au niveau départemental, est élaborée.

Corrélativement, le pouvoir d'exonération et d'abattement des communes en matière de TFPB est suspendu, uniquement au titre de l'année 2021, pour des raisons techniques de gestion.

3- l'adaptation des règles de lien et de plafonnement des taux des impositions directes locales s'agissant de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPNB) dès 2020 et, s'agissant de la THRS, en 2023. La TFPB remplaçant la TH comme imposition pivot, son évolution cadrera les possibilités d'évolution de la CFE et de la THRS soit à la baisse soit à la hausse.

4- l'instauration d'un mécanisme de coefficient correcteur destiné à neutraliser les écarts de compensation pour les communes liés au transfert de la part départementale de la TFPB. Il se traduira chaque année soit par une retenue sur le versement des recettes de TFPB pour les communes surcompensées, soit par le versement d'un complément pour les communes sous-compensées. Ce dispositif devrait permettre d'éviter une fragilisation à terme de la compensation inhérente aux dotations servies par l'État.

Une évaluation du dispositif aura lieu au cours de la troisième année suivant son entrée en vigueur et les résultats seront présentés dans un rapport remis au Parlement.

5- la mise en œuvre de mesures de compensation pour les EPCI à fiscalité propre, les départements et les régions ; A compter de l'année 2021, une fraction de TVA sera affectée aux EPCI à fiscalité propre, aux départements et à la Ville de Paris. Cette affectation vise à compenser la perte de ressources résultant pour les EPCI à fiscalité propre et la Ville de Paris de la suppression de la TH sur la résidence principale; pour les départements du transfert aux communes de leur part de TFPB et pour les régions de la perte des frais de gestion liés à la TH perçus depuis 2014.

6- les dispositifs de compensation exonérations catégorielles de TH prévues en faveur des personnes âgées, veuves ou infirmes et de condition modeste, devenues inutiles, sont supprimés.

## 2) Mesures relatives aux dotations et compensations

La Dotation Globale de Fonctionnement est stabilisée à périmètre constant (26,8 Md€). Néanmoins les enveloppes réparties au titre de la Dotation de Solidarité Urbaine et de la Dotation de Solidarité Rurale seront majorées chacune de 90 M€ afin de renforcer l'effort de solidarité au sein des concours financiers de l'État. Au regard de ces éléments techniques, la stabilité des dotations individuelles n'est donc pas assurée, la dotation forfaitaire étant une des variables d'ajustement.

Le besoin de financement de 120 M€ sera assuré par une répartition entre les autorités organisatrices de la mobilité (45 M€), les régions (55 M€), les départements (10 M€) et le bloc communal (10 M€).

Les dotations de soutien à l'investissement du bloc communal seraient en hausse.

Le dispositif permettant à l'EPCI de proposer aux communes de répartir la DGF différemment de la répartition de droit commun sera réécrit. Il s'agit d'éviter de la faire remonter aux intercommunalités qui la rétrocédait ensuite aux communes et de favoriser une répartition en fonction de critères locaux, adaptés aux particularités du territoire, mais qui garantirait que chaque maire puisse donner son accord de manière explicite sur les modalités proposées.

L'effet de ces différentes mesures reste difficilement quantifiable sur le plan budgétaire en l'absence de simulations fournies par le ministère des Finances mais aussi de leur caractère non définitif.

### 3) Mesures diverses

#### *Suppression de taxes*

Le processus de simplification de l'état du droit, d'allègement de la pression fiscale et des formalités déclaratives visant à réduire le nombre des prélèvements frappant les particuliers et les entreprises est poursuivi. Il porte suppression de dix-huit taxes dont le rendement est jugé faible et plusieurs formalités d'enregistrement obligatoires. Aucune ne concerne la collectivité. La compensation des pertes de recettes en résultant sera assurée par le budget général de l'État, sous réserve de modalités particulières convenues avec les différents affectataires.

#### *Automatisation du FCTVA*

Le PLF décale l'entrée en vigueur à 2021 de l'automatisation du traitement du FCTVA par le biais du recours à une base comptable éligible en totalité, qui permettrait une dématérialisation quasi-intégrale de la procédure d'instruction, de contrôle et de versement du fonds. Le gouvernement justifie ce report par sa volonté de garantir le coût nul de celle-ci pour son budget par une négociation avec les collectivités.

#### *Valeurs locatives*

Pour finir, le projet de loi évoque la réforme des valeurs locatives des locaux d'habitation en cours d'expérimentation dans plusieurs départements. Elle se déroulera en deux étapes : une révision initiale, reflétant la situation actuelle, et un dispositif de mise à jour permanente des évaluations, permettant de prendre en compte au fur et à mesure les évolutions du marché locatif. Le Gouvernement présentera au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> septembre 2024, un rapport qui exposera les impacts de cette révision pour les contribuables, les collectivités territoriales et l'État. En 2025, les commissions locales se réuniront pour arrêter les nouveaux secteurs et tarifs qui serviront de base aux nouvelles valeurs locatives. Celles-ci s'appliqueront pour les impositions établies à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026.

Conséquence de la réforme de la TH, la nécessaire redéfinition des indicateurs financiers potentiel fiscal, financier n'est pas évoquée dans le présent projet de loi de Finances 2020 mais devrait être abordée dans l'édition 2021.

Il est à noter qu'aucune mesure n'est prévue en l'état actuel pour venir amender les principes posés dans le cadre de la Loi de Programmation des Finances Publiques 2018/2022 en matière de contractualisation. Ce, alors que les associations d'élus représentatives des différentes catégories de collectivité ont fait part d'attentes d'évolutions face à un dispositif qui soulève des incohérences, d'ailleurs soulignées par la Cour des comptes, comme le non retraitement des dépenses réalisées dans le cadre des politiques partenariales mises en œuvre avec l'Etat. Ce, bien que ces actions soient financièrement neutres puisque l'Etat verse des subventions aux collectivités.

### **III) LES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES ET FINANCIÈRES POUR 2020**

Elles prennent en compte les données provisoires du PLFI 2020, le contexte général et les objectifs que se fixe la collectivité. Les éléments factuels définissant les grandes orientations du budget primitif 2020 sont précisés ci-après.

#### 1) En matière de recettes

En matière de fiscalité directe locale, premier poste de recettes de la collectivité, le produit perçu restera donc encore fonction en 2020 du taux et des bases en matière de taxe foncière, de taxe foncière non bâtie mais aussi de taxe d'habitation. Ce bien que concernant cette dernière, plus de 70 % de la population villeurbanaise soit désormais dégrèvée ou exonérée. Les facteurs d'évolution demeurent:

- la réévaluation nominale des bases, destinée à compenser l'absence de révision des bases fiscales. Décidée par le parlement dans le cadre du projet de loi de Finances, elle sera établie sur la base de l'indice des prix à la consommation harmonisé (ICPH), estimé sur la période allant de décembre 2018 à Novembre 2019. Le PLFI 2020 dans ses données économiques générales estime l'ICPH pour l'année civile 2019 à 1 %. L'évolution nominale retenue dans le cadre du BP 2020 est donc de 1 % sur la seule partie Foncier Bâti conformément au PLFI 2020 en cours de discussion,
- la variation physique des bases. Concernant le foncier bâti, l'élément essentiel est le nombre de logements autorisés à la construction. Celui-ci est en hausse en 2018 (2443) au regard de celui de 2017. Ces éléments permettent d'esquisser une tendance sur la durée mais restent délicats à exploiter. Il existe toujours un décalage entre la délivrance du permis de construire et la livraison du bien, génératrice de la taxation.

Pour la taxe d'habitation, au-delà de l'achèvement, c'est l'occupation effective des locaux par le contribuable au 1<sup>er</sup> janvier de l'année considérée et le nombre de personnes à charge qui sont des facteurs conséquents d'évolution des bases. Doit être pris en compte des éventuelles évolutions législatives spécifiques en termes d'exonération ou dégrèvements.

Il est envisagé une hypothèse d'évolution physique des bases de 1 % en matière de taxe foncière bâtie et 1 % en matière de taxe d'habitation en tenant compte des permis autorisés antérieurement et des opérations d'aménagement urbain.

L'estimation 2020 intègre le différentiel de bases entre les estimations faites lors de la préparation du BP 2019 en septembre 2018 et celles effectivement notifiées en 2019. Les taux resteront équivalents à ceux de 2019. Au global, l'évolution envisagée est de 2,2 M€ soit + 2,7 % par rapport au BP 2019.

En matière de dotations et compensations versées par l'Etat et la métropole du Grand Lyon, la variation est à la hausse. Concernant la dotation forfaitaire, elle demeure une variable d'ajustement dans le cadre du dispositif « zéro volume-zéro valeur » de respect de l'enveloppe normée. Elle est envisagée à 13,66 M€ en 2020 contre 13,94 M€ notifiés en 2019 soit une baisse de -2,22 % mais -2,01 % par rapport aux prévisions du BP 2019.

La Dotation de Solidarité Urbaine est envisagée en hausse de 8,8 % par rapport au BP 2019 mais de 3 % au regard du montant effectivement notifié en cours d'exercice soit un produit de 4,7 M€.

Les compensations pour exonérations de foncier bâti et taxe d'habitation, elles sont inscrites à un montant stabilisé au regard des données notifiées en 2019, respectivement 0,18 M€ et 4,57 M€ mais en hausse comparées au BP.

Concernant les dotations et compensations versées par la métropole du Grand Lyon, la dotation de solidarité communautaire est inscrite en hausse à 3,63 M€ (+28 %). C'est la prise en compte d'une première évolution délibérée par la Métropole de Lyon en 2019 qui vise à un quasi doublement de l'enveloppe de la DSC entre 2019 et 2021. La poursuite de cette variation doit s'inscrire dans une réflexion sur la répartition des moyens entre la Métropole et les communes mais aussi les communes entre elles dans un contexte de contrainte financière qui pèse sur toutes les collectivités. Cette réflexion pouvant aboutir selon la Métropole à un pacte financier destiné à accompagner des besoins des territoires tant en fonctionnement qu'en investissement.

L'attribution de compensation reste fixée, elle, à 8,95 M€ montant équivalent à celui de 2019. Seul un transfert de compétences entre la Métropole et les communes membres est susceptible de venir modifier ce montant. La Commission Locale d'Evaluation des Transferts de Charges (CLECT) fixerait alors les éléments financiers relatifs aux transferts.

Concernant les autres taxes et impositions, le produit des droits de mutation est envisagé à 5,9 M€ contre 5,5 M€ au BP 2019 en se basant sur les données des exercices antérieurs et un marché stabilisé. La taxe sur la consommation finale d'électricité, est maintenue à 2,2 M€.

Les autres recettes de fonctionnement concernent essentiellement les services rendus aux usagers et les subventions.

Les recettes qui proviennent des services à la population demeurent à périmètre constant, fonction de la fréquentation et de l'évolution des tarifs. La ville entend poursuivre une politique de tarification qui vise à assurer l'équilibre entre la participation au coût du service public et la capacité contributive des utilisateurs. Il est donc favorisé la mise en œuvre de quotients familiaux qui permettent de moduler la participation de l'utilisateur en fonction de ses ressources notamment en termes de services à caractère sociaux (restauration scolaire, périscolaire, ALSH, crèches). Cela peut être corrigé annuellement par l'intégration de l'évolution du coût du service rendu.

La mise en œuvre de nouveaux services comme l'accueil périscolaire du matin ou la diversification des activités à Chamagnieu conduira à une hausse des produits encaissés.

Un effet report de l'extension de la zone de stationnement payant intervenue courant 2019 conduit à une hausse des recettes prévisionnelles concernant les droits de stationnement payés préalablement, de 2 M€ à 2,1 M€.

Au global le niveau de recette et produits du domaine devrait approcher de 12,8 M€.

Le montant de subventions perçues repose principalement sur la Caisse d'Allocations Familiales pour les ALSH, les activités périscolaires et surtout l'accueil des jeunes enfants. L'ouverture de nouveaux équipements et la révision de modalités de financement de la CAF devrait conduire à une hausse de ces financements.

Cette catégorie de recette intègre aussi les subventions versées à la ville par l'Etat. Ces financements sont dépendants dans leur effectivité des dispositifs mis en œuvre par chaque financeur. Ils peuvent par conséquent faire l'objet de révision au regard des politiques publiques déployées par chacun d'entre eux ou de leurs contingences budgétaires.

La variation des recettes réelles de fonctionnement devrait être d'environ 3,4 % pour atteindre 153 M€.

**Concernant les recettes d'investissement**, hors la dette, elles sont composées :

- des recettes de cessions d'actif inscrites en section d'investissement mais réalisées en section de fonctionnement sur le plan comptable. Elles porteraient sur moins de 0,9 M€, ce poste étant relativement fluctuant d'une année sur l'autre.
- du FCTVA, en hausse (4 M€) ajustées au montant de nos dépenses d'investissement 2019 potentiellement éligibles,
- des subventions pour des projets menés par la collectivité (0,87 M€). Les domaines d'intervention faisant l'objet de financement externes relèvent essentiellement du sport.
- des participations versées dans le cadre de secteurs d'aménagement, ZAC ou PUP, en baisse à 3,2 M€. Elles relèvent de conventions passées avec les aménageurs ou promoteurs qui participent au financement d'équipements publics dont la création ou l'extension est rendue nécessaire pour répondre aux besoins de la population,

- des autres recettes (taxe d'aménagement, travaux pour compte de tiers), qui, portent sur un faible volume et sont peu significatives pour l'équilibre de la section d'investissement (environ 0,34 M€),
- de l'autofinancement (épargne brute) qui sera la deuxième recette de la section d'investissement après l'emprunt d'équilibre.

## 2) En matière de dépenses

Concernant le fonctionnement, le premier poste de dépense demeure la masse salariale.

La ville de Villeurbanne poursuit son action structurante en développant une gestion des ressources humaines partagée. L'objectif est de donner aux agents municipaux les moyens de répondre aux évolutions du contexte dans lequel agit la collectivité, renforcer la cohérence des politiques ressources humaines, développer la responsabilité sociétale d'employeur de la collectivité et créer du lien social et des solidarités professionnelles.

### La structure des effectifs

Au 31 décembre 2018, la ville de Villeurbanne gère 1 814 agent.es rémunéré.es, dont 1 506 agent.es permanent.es, 249 agent.es non permanent.es, 59 emplois aidés, et 112 agent.es non rémunéré.es, dont 9 agent.es en congé parental, 71 en disponibilité et 32 en détachement dans une autre administration. Cet effectif est en légère hausse car il était de 1 790 agent.es rémunéré.es au 31 décembre 2017.

L'effectif total des agent.es géré.es administrativement par la ville de Villeurbanne est donc de 1 926 agent.es.

En équivalent temps plein le nombre d'agent.es rémunéré.es est de 1 697 agent.es.

Les femmes représentent 67% (1 208 agentes) de l'effectif rémunéré et les hommes 33% (606 agents).

### Répartition des effectifs rémunérés par catégories hiérarchiques :

Catégories	Femmes	Hommes	Total	Évolution 2017/2018
Catégorie A	144 (67%)	70 (33%)	214	-2%
Catégorie B	178 (61%)	115 (39%)	293	10%
Catégorie C	839 (67%)	409 (33%)	1 248	1%
Sans catégorie	47 (80%)	12 (20%)	59	-17%
<b>Total</b>	<b>1 208</b>	<b>606</b>	<b>1 814</b>	
<b>Évolution 2017/2018</b>	<b>2,03%</b>	<b>-0,16%</b>	<b>1,28%</b>	

### Répartition des effectifs rémunérés par statut :

Statut	Femmes	Hommes	Total	Évolution 2017/2018
Titulaires	933 (66%)	485 (34%)	1 418	1,79%
Non titulaires	228 (68%)	109 (32%)	337	3,37%
Droit privé	47 (80%)	12 (20%)	59	-17%
<b>Total</b>	<b>1 208</b>	<b>606</b>	<b>1 814</b>	
<b>Évolution 2017/2018</b>	<b>2,03%</b>	<b>-0,16%</b>	<b>1,28%</b>	

### Répartition des effectifs rémunérés par filière :

Filières	Femmes	Hommes	Total	Évolution 2017/2018
Activité physique et sportive	12 (23%)	40 (77%)	52	21%
Administrative	313 (77%)	96 (23%)	409	1%
Animation	31 (63%)	18 (37%)	49	2%
Culturelle	76 (78%)	21 (22%)	97	-2%
Police municipale	11 (27%)	27 (73%)	38	2%
Sanitaire et sociale	400 (98%)	6 (2%)	406	3%
Technique	318 (45%)	386 (55%)	704	2%
Sans filière	47 (80%)	12 (20%)	59	-17%
<b>Total</b>	<b>1 208</b>	<b>606</b>	<b>1 814</b>	
<b>Évolution 2017/2018</b>	<b>2,03%</b>	<b>-0,16%</b>	<b>1,28%</b>	

Il est à noter que la hausse des effectifs rémunérés sur la filière activité physique et sportive, s'explique par le recrutement sur plusieurs postes vacants en 2017 notamment sur le périscolaire. La fin progressive du dispositif des emplois d'avenir explique la baisse des effectifs de droit privé.

## Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel ont baissé de -0,96% en 2018 après une hausse de 4,6 % en 2017. De façon générale, l'évolution de la masse salariale peut provenir de mesures nationales, extérieures à la collectivité et de choix de gestion du personnel qui lui sont propres. L'évolution de la masse salariale peut ainsi être liée à l'évolution des effectifs notamment dans le domaine scolaire, en lien avec la démographie, l'ouverture de nouveaux équipements et de façon exceptionnelle à la mise en place d'évolutions spécifiques comme le projet périscolaire en 2014. Elle provient aussi d'autres motifs comme les mesures réglementaires (hausse des cotisations ou du point d'indice, réforme des cadres d'emplois en 2017), l'impact du Glissement Vieillesse Technicité (GVT) et accessoirement des révisions du régime indemnitaire.

L'évolution 2018 s'explique par l'effet de mesures nationales limitées et tendant à la réduction des dépenses, comme l'instauration de la journée de carence, alors que l'exercice précédent les mesures statutaires avaient eu un caractère inflationniste (hausse du point d'indice, refonte des grilles indiciaires), complétée par une mesure locale avec l'impact de la progression du régime indemnitaire des agents de catégorie C au sein de la collectivité, mais aussi pour partie l'absence d'élections à organiser et la diminution du nombre d'emplois d'avenir. La baisse de la consommation des budgets de remplacement explique aussi cette évolution, grâce à une meilleure maîtrise des recrutements de remplaçants.

Le coût moyen annuel chargé d'un agent permanent à temps plein était en 2018 de 42 000€, en progression de 2% par rapport à 2017. Il se répartit entre 61% de traitement brut, 29% de charges et 10% de primes (régime indemnitaire, prime de fin d'année, ...). Ce coût a augmenté sous l'effet de la hausse du GVT et de la réforme PPCR qui a modifié les grilles indiciaires.

L'ensemble des éléments constitutifs d'une évolution de la masse salariale, GVT, évolutions réglementaires et ouvertures et fermetures d'équipements ont été intégrés dans les perspectives 2020. La variation globale du chapitre 012 est envisagée à un niveau d'environ 2,9 %.

## Les dépenses de fonctionnement général

Après une phase pluriannuelle d'économie entamée en 2016, pour mémoire -1,6 % jusqu'en 2019 applicable à tous les postes, l'exercice 2020 est marqué par la recherche d'une maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement dans un contexte d'ouverture d'équipements nouveaux et de services renforcés à la population.

Les dépenses de fonctionnement courantes relevant du chapitre 011, sont en baisse, proche de - 3 % prenant en compte notamment l'absence de réalisation de la manifestation des Invites qui suit un rythme biennal. Elles intègrent aussi l'impact de la démographie scolaire avec notamment l'ouverture de classes, d'école mais aussi d'EAJE.

En matière de subventions et participations, la gestion par enveloppes thématiques réparties par délibérations tout au long de l'exercice permet d'ajuster l'aide de la ville en fonction de la situation des structures et de leur activité. Les crédits globaux ouverts au chapitre 65 devraient évoluer à la hausse (2,6 % estimé) avec un effort significatif pour le CCAS.

Le FPIC est encore en baisse en termes prévisionnels (1,59 M€) puisque le montant 2019 avait été surestimé.

Le dispositif mis en place par le gouvernement à travers la maîtrise des dépenses de fonctionnement est sanctionné en cas de non-respect par un reversement pour partie du produit fiscal. La ville table sur le respect de son objectif 2019 et l'absence de pénalités en 2020.

Concernant les frais financiers, le volume d'encours de dette de la ville a de nouveau progressé. Cependant la valeur des taux sur les emprunts déjà contractés permettra de contenir l'évolution de la charge de la dette (estimation de 0,35 M€). Les dépenses exceptionnelles seront stables avec un niveau proche de celui constaté au BP 2019 à savoir 150 K€.

L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement est envisagée à un niveau inférieur à 1,8 % pour atteindre un montant proche de 127,6 M€ au global. Il s'agit d'inscription et d'évolution prévisionnelles, calculées par rapport au BP 2019. Cela ne préjuge pas du niveau de réalisation effectif qui sera constaté au moment du vote du CA.

Ce pourcentage est brut, sans les retraitements prévus dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de programmation des Finances Publiques. Ceux-ci peuvent être d'essence législative (diminution du montant du FPIC, du chapitre 013 « atténuation de frais de personnel ») ou contractuelle (frais gestion du FPS).

Au vu des éléments développés ci-dessus, l'épargne brute ou autofinancement, différentiel entre recettes réelles de fonctionnement et dépenses réelles de fonctionnement connaîtrait une évolution à la hausse passant de 22,45 M€ à environ 25,46 M€ soit une hausse de plus de 13 %. L'épargne nette sera elle aussi en progression mais dans une moindre mesure +11,2 % à 21,26 M€ (19,3 M€ au BP 2019).

En termes de dépenses d'équipement (comptes 20, 21 et 23), le niveau global serait proche de 42 M€, en baisse par rapport au BP 2019 (48 M€). La collectivité poursuit sa politique d'investissement à travers des études préalables à la rénovation, la construction d'équipements mais aussi des assiettes foncières nécessaires à la mise en œuvre de son programme d'équipement.

Les axes en termes de dépenses d'équipement portent sur les champs de compétence principaux de la collectivité. Il s'agit de poursuivre les chantiers et objectifs définis antérieurement. Ainsi en est-il en matière scolaire de créations, rénovations et extensions de bâtiments liés à l'accueil des élèves et à la restauration, de locaux sportifs, d'établissement d'accueil de jeunes enfants, de la poursuite de l'action en matière de qualité thermique du bâti ou d'accessibilité, des espaces verts, de l'éclairage public. A cela s'ajoute des participations versées aux structures en charge de l'aménagement de certaines zones (Gratte-Ciel Nord, la Soie) qui évoluent d'une année sur l'autre en fonction de l'avancement des opérations. Le détail des investissements envisagés sur plusieurs exercices est joint en *annexe A*. Sur le plan méthodologique, il s'agit notamment d'opérations dont le montant est supérieur à 1 M€, d'une durée de deux ans minimum démarrant en 2020 ou ayant démarrées antérieurement et se poursuivant. Ces opérations ont des conséquences budgétaires en termes d'inscription sur la période 2020/2023. Les éléments de planification sont donnés à titre indicatif, l'état d'avancement des projets peut conduire à des décalages dans le temps. La liste, des projets qui font l'objet d'autorisations de programme, est jointe en *annexe B*.

Le recours à l'emprunt demeure la variable d'équilibre de la section d'investissement après prise en compte de l'autofinancement. L'emprunt nouveau d'équilibre devrait être proche de 22 M€ contre 17,7 M€ au BP 2019.

En conséquence, le besoin de financement prévisionnel défini par la différence entre les emprunts nouveaux diminués des remboursements de dette ressortirait à 18,1 M€ environ contre 14,6 M€ au BP 2019. Cette donnée prévue par l'article 13 de la LPFP 2018-2022 est indicative et non pas impérative. Dans le cadre de la maîtrise de l'évolution de la dépense locale, le montant du besoin de financement inscrit est de 9 M€. Les éléments constatés au compte administratif s'avèrent généralement inférieurs.

#### **IV Perspectives générales**

L'endettement de la collectivité demeure maîtrisé comme évoqué précédemment. Cette maîtrise se décline dans son volume mais aussi dans sa constitution avec près de 71 % de taux fixes contre 29 % de taux variables. Le volume mesuré de son endettement permet à la ville de s'écarter d'une répartition habituellement considérée par les analystes comme équilibrée dans la proportion de 60 % de taux fixes et 40 % de taux variables sans s'exposer à un risque de taux excessif.

Ce dernier se définit comme le niveau d'exposition de la collectivité à la fluctuation des taux au regard de la composition de sa dette. Ainsi une dette composée uniquement de taux fixe ne permet pas de bénéficier d'un effet à la baisse des taux variables. A l'inverse, une dette composée entièrement de taux variables fait supporter à la collectivité la conséquence des mouvements haussiers des marchés. Il est donc normal de rechercher un mix des deux grands types d'emprunt pour compenser les effets des marchés sur le long terme.

La situation des marchés financiers a évolué récemment prenant en compte un nouveau ralentissement du commerce mondial, des résultats économiques mitigés en zone Euro auxquels s'ajoutent une guerre commerciale USA/Chine et les incertitudes du Brexit. L'annonce de la Banque Centrale Européenne de perspectives d'assouplissement de sa politique a amené une baisse des taux longs d'intérêt. Cependant, leur anticipation reste naturellement à la hausse.

Dès lors, au regard des éléments propres à la ville, la recherche de taux fixes bas sur des durées longues (15 ans voire plus) peut être poursuivie. La ville pourra continuer de faire en complément appel à des emprunts à taux variables bien que les collectivités ne bénéficient pas totalement des baisses constatées sur les marchés suite à l'instauration de planchers (floor) à 0 %, imposés par les banques.

Cette politique pourra être ajustée pour tenir compte des évolutions des marchés. De même, le risque d'exposition au taux pourrait être pris en compte à travers une politique de couverture avec la réalisation d'opérations de swap de taux -opérations consistant à échanger un type de taux par exemple fixe contre un taux variable si ceux-ci venaient à baisser. L'état actuel du marché et la consistance de notre dette rend toutefois encore peu attractive ce type d'opération.

En 2019, le taux de couverture défini par le rapport entre le cumul des propositions de prêts faites par les établissements bancaires et le besoin exprimé par la ville est demeuré nettement supérieur à 100 % témoignant de l'appréciation de la bonne situation de la ville. Pour mémoire la ville est membre de l'agence France Locale qui est un facteur supplémentaire de sécurisation sur ce point tout autant que d'opportunité de taux.

Un des indicateurs d'analyse de la santé financière est la capacité de désendettement. Cette dernière se définit par le rapport entre le stock de dette et l'épargne brute constatée au compte administratif de l'exercice. Elle se situait à 1,23 an à fin 2018. La ville dispose d'une marge de manœuvre réelle pour faire face au remboursement de sa dette sur la durée. La soutenabilité de cette dette est liée notamment à la capacité d'épargne brute que la ville est susceptible de dégager. Celle-ci a été reconstituée notamment suite aux évolutions fiscales auxquelles la collectivité a procédé en 2018 en intervenant sur l'abattement général à la base en matière de TH et sur les taux de taxe d'habitation et de taxe foncière bâti. En matière de recettes courantes, les évolutions fondamentales portent sur l'actualisation régulière des tarifs appliqués selon les modalités décrites précédemment.

Si ces éléments fondamentaux de l'équilibre financier des collectivités territoriales sont positifs, un contexte nouveau s'est dessiné pour celles-ci à savoir la loi de programmation des finances publiques 2018 à 2022. Dans l'objectif de réduction des déficits publics, elle a fixé pour les collectivités locales un cadre d'évolution de leur budget sur la période concernée. Cet objectif légal a été doublé d'une possibilité de contractualisation pour la seule période 2018 à 2020 qui devrait être renouvelé pour 2021/2022.

Ce cadre prend corps dans un contexte évolutif pour la ville avec une accélération de l'ouverture d'équipements liée à un effort soutenu d'investissement (écoles R. Parks, S. Veil provisoire, crèches Keller, Carré de Soie...). Les coûts de fonctionnement de ces services viendront accroître les dépenses de la collectivité. Or l'objectif de maîtrise fixé par la loi ne faisant pas l'objet d'une révision quant à la base de calcul, ceci rend d'autant plus prégnant tout dépassement, réalisé par rapport à chaque objectif annuel, qui peut venir accroître l'écart éventuel existant. Dès lors la maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement, trouve une autre justification au-delà de la norme classique d'équilibre des finances.

Cela doit inciter à poursuivre le travail entamé depuis plusieurs exercices de recherche d'efficacité et d'amélioration de la performance. Ceci à travers l'organisation des services et son impact sur les postes de travail, des démarches de réflexion sur les modes de gestion les plus adéquats, intégrant si nécessaire l'externalisation, le non remplacement de départs avec si nécessaire réorganisation des tâches, la révision des politiques menées ou de leurs modalités d'exercice, les réorganisations structurelles de l'activité, la réalisation d'investissements générateurs d'économies d'entretien et de fonctionnement courant.

Au vu des caractéristiques en particulier de l'année 2020 en termes d'ouverture de services publics, il conviendra de déterminer l'équilibre entre les besoins d'évolution du territoire, les attentes des citoyens et les moyens de fonctionnement des services au public, et les marges d'optimisation possible, pour se positionner en termes d'objectif de dépenses et quant à une éventuelle pénalité à supporter.

Alors que les perspectives de développement et de mutation du territoire communal se concrétisent à travers la ZAC Gratte-Ciel, la Soie, et s'esquissent quant aux futures ZAC Grandclément, Saint-Jean, le développement de la collectivité se fait dans un cadre financier et budgétaire relativement mouvant depuis plusieurs exercices maintenant. Ceci rend d'autant plus complexe le développement d'une stratégie financière sur le moyen terme faute de visibilité et lisibilité. L'exercice 2020 ne dérogera pas à la règle et même s'il viendra lever des inconnues majeures comme les modalités de compensation de la taxe d'habitation, les axes d'évolution législatifs et réglementaires demeurent nombreux et conséquents.

Après en avoir délibéré, le conseil municipal décide à la majorité de prendre acte de la présentation du rapport relatif aux orientations budgétaires et de la tenue du débat d'orientation budgétaire.

*Certifiée exécutoire compte tenu de l'affichage en Mairie le 20 novembre 2019 et de la réception en Préfecture le 20 novembre 2019  
identifiant de l'acte : 069-216902668-20191118-lmc121286-DE-1-1*

Jean-Paul Bret  
Maire de Villeurbanne

Par délégation  
Éric Grignard  
Directeur Général des Services