

membres du conseil municipal			
en exercice	présents	procurations	absent(s)
55	53	2	0
délibéré : Adopté à l'unanimité			

**EXTRAIT du registre des délibérations du Conseil municipal**  
**Séance du lundi 23 novembre 2020**

Le lundi 23 novembre 2020 à 17h00, le conseil municipal s'est réuni en mairie sur convocation du mardi 17 novembre 2020 effectuée en application de l'article L2121-10 du Code général des collectivités territoriales.

délibération n° D-2020-285
objet : Rapport sur les orientations budgétaires 2021
rapporteur : Monsieur Jonathan BOCQUET
pièce(s)-jointe(s) : Annexe A Dépenses, Annexe A Recettes, Annexe B Dépenses, Annexe B Recettes

**Président :** Monsieur Cédric VAN STYVENDAEL

**Présent-e-s :**

Madame Marwa ABDELLI, Madame Catherine ANAVOIZARD, Madame Maryse ARTHAUD, Monsieur Mahrez BENHADJ, Madame Sabrina BENHAIM, Monsieur Mariano BERON-PEREZ, Madame Muriel BETEND, Monsieur Jonathan BOCQUET, Monsieur Alain BRISSARD, Madame Katia BUISSON, Madame Antoinette BUTET, Monsieur Paul CAMPY, Madame Danielle CARASCO, Monsieur Loïc CHABRIER, Monsieur Sébastien CHATAING, Monsieur Ikhlef CHIKH, Monsieur Antoine COLLIAT, Monsieur Gaëtan CONSTANT, Monsieur Yann CROMBECQUE, Monsieur Lotfi DEBBECHE, Madame Virginie DEMARS, Madame Sylvie DONATI, Madame Agathe FORT, Monsieur Stéphane FRIOUX, Madame Laura GANDOLFI, Monsieur Mathieu GARABEDIAN, Monsieur Jacques GERNET, Monsieur Olivier GLUCK, Madame Aurore GORRIQUER, Madame Christine GOYARD GUDEFIN, Madame Morgane GUILLAS, Madame Melouka HADJ MIMOUNE, Monsieur Cyril HAULAND-GRONNEBERG, Monsieur Maxime JOURDAN, Monsieur Prosper KABALO, Madame Zemorda KHELIFI, Madame Aurélie LOIRE, Madame Cristina MARTINEAU, Monsieur Mohamed-Ali MOHAMED AHAMADA, Monsieur Floyd NOVAK, Monsieur Antoine PELCÉ, Madame Laure-Emmanuelle PRADELLE, Madame Emilie PROST, Monsieur Laurent QUIQUEREZ, Monsieur Julien RAVELLO, Madame Caroline ROGER-SEPPI, Madame Pauline SCHLOSSER, Madame Agnès THOUVENOT, Madame Sonia TRON, Monsieur Cédric VAN STYVENDAEL, Monsieur Frédéric VERMEULIN, Monsieur Jacques VINCE, Madame Anaïs D'HOSTINGUE.

**Procurations :**

Monsieur Stéphane COLSON donne pouvoir à Loïc CHABRIER, Madame Béatrice VESSILLER donne pouvoir à Jacques VINCE.

L'assemblée élit pour secrétaire de séance Marwa Abdelli.

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 2021 devrait intervenir lors du conseil municipal de décembre 2020. Le présent document est le fondement d'un débat qui est une réflexion globale à caractère financier et stratégique. C'est le budget primitif 2021 présenté par la suite, qui définira plus précisément les éléments budgétaires.

Après une analyse rétrospective de la situation financière de la Ville (I), seront abordés les données économiques majeures qui déterminent le contexte de la préparation du budget primitif 2021 ainsi que les principales mesures du projet de loi de finances 2021 de l'Etat (PLF 2021) connues à ce jour, intéressant les collectivités locales (II), et pour finir, les éléments de cadrage financiers et budgétaires (III) qui constituent les éléments directeurs de la préparation budgétaire 2021.

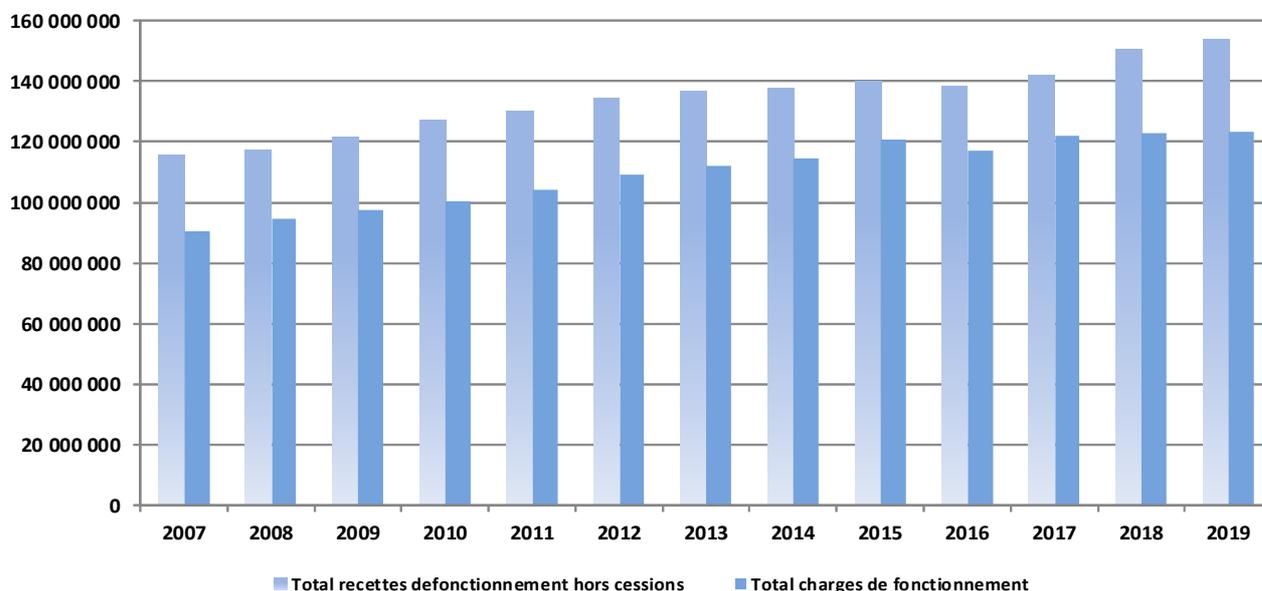
Cet exercice sera marqué par les incertitudes contextuelles sanitaires et économiques mais aussi et surtout par la mise en œuvre de la réforme de la taxe d'habitation dans son volet compensatoire pour les collectivités.

## **I) 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 2020. Les retraitements réalisés par rapport aux chiffres bruts des CA sont précisés.

### **A Les fondements de la situation financière villeurbanaise au 31/12/2019**

Les recettes réelles de fonctionnement (RRF) de la ville, hors le produit des cessions des biens relevant de l'actif qui est réintégré en investissement, ont progressé en 2019 (+2,32 %) de même que les dépenses de fonctionnement dans une moindre mesure (+0,38 %). Le graphique ci-dessous porte sur la totalité des recettes, retraitées des cessions, et dépenses réelles de fonctionnement en M€. La tendance à la croissance des dépenses s'est amenuisée depuis 2014 avec le plan d'économie imposé par l'Etat de 2014 à 2017, à travers une action sur les recettes des collectivités territoriales puis par une contrainte sur l'évolution des dépenses de fonctionnement.

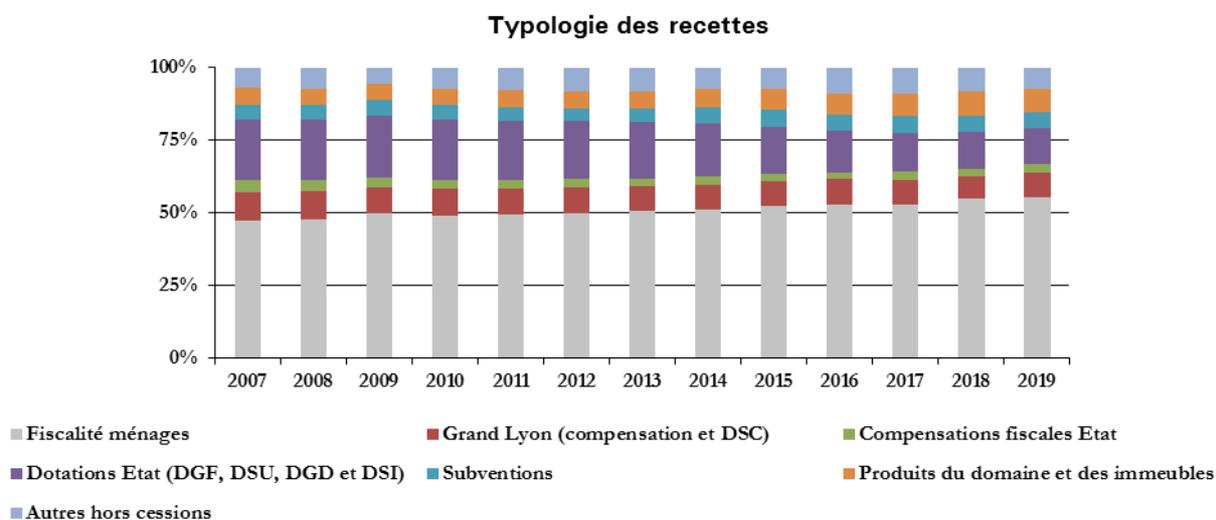


#### 1) En matière de recettes de fonctionnement

Entre 2007 et 2019, les recettes globales hors cessions de la collectivité sont passées de 115,19 M€ à 153,7 M€ soit une hausse globale de 30,4 %. Sur la même durée, les recettes de gestion courantes<sup>1</sup> croissent de 33,9 %. Si l'on s'en tient aux seules recettes courantes, le pourcentage d'évolution en 2019 par rapport à 2018 est de +3,34 % alors que la moyenne géométrique de la période 2007/2019 était de 2,46 %.

<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).

En 2019, les recettes réelles de fonctionnement, cessions incluses, représentaient 1 071 € par habitant contre 1 038 € en 2018. La comparaison réalisée sur la base de données provisoires 2019 donne le chiffre de 1 347 € en moyenne pour la 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 :



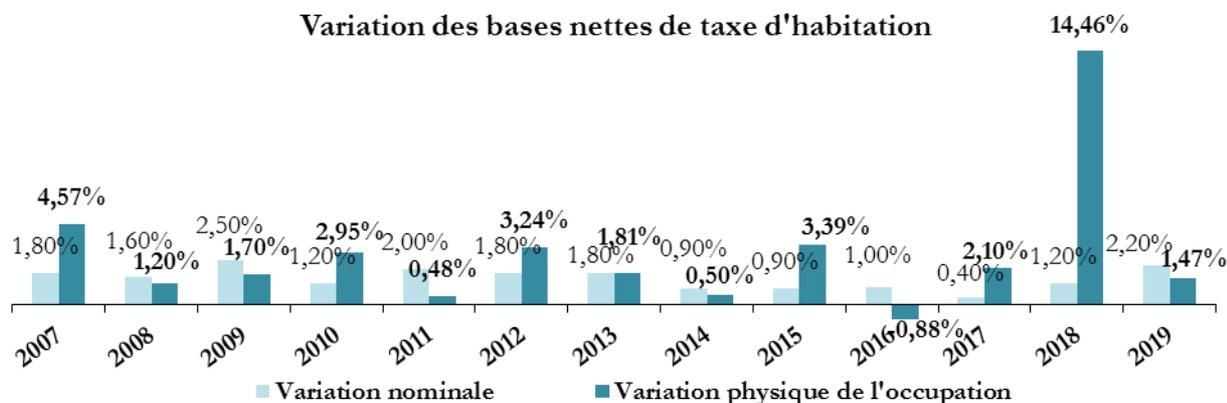
Cette structure donne à la collectivité des marges de manœuvre limitées et rend sa situation sensible à toute évolution majeure de ces ressources.

La fiscalité directe locale (taxe foncière bâti, taxe foncière non bâti et taxe d'habitation) demeure le premier poste de ressources de la collectivité. Elle représentait, hors rôles supplémentaires et complémentaires, 47,1 % des RRF hors cessions au CA 2007 et 55,11 % au CA 2019. Cette évolution du poids en termes de valeur relative est la résultante de la hausse du produit fiscal sur la période, lui-même fonction des évolutions de taux, abattements et bases mais aussi 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 est issue de la loi. C'est 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 à la base fiscale existante soit pour 2019, +2,2 %, le coefficient plus élevé depuis 2009.

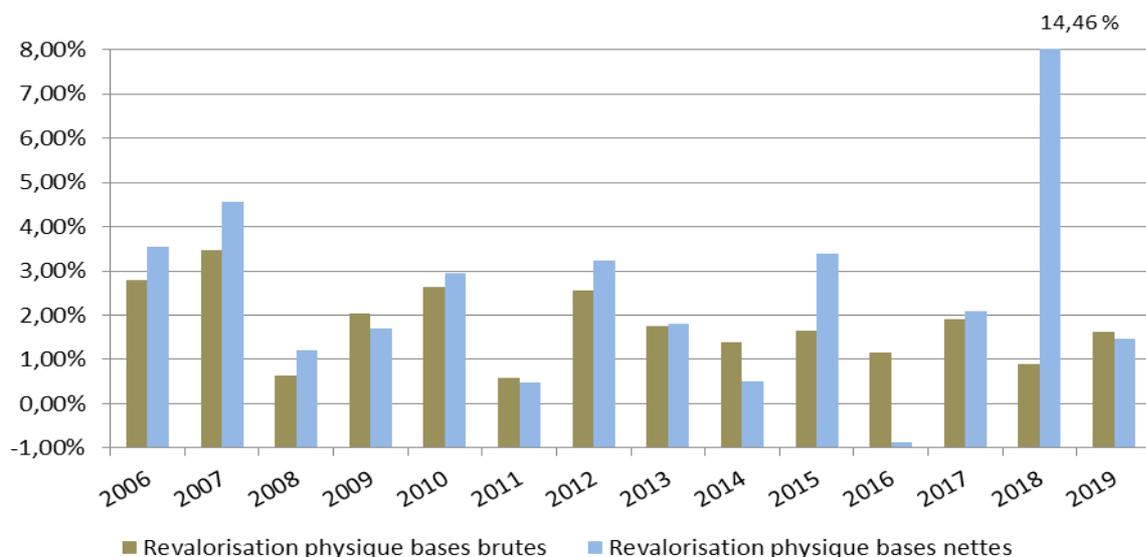
La variation physique intègre l'évolution du parc immobilier sur le territoire communal (constructions, améliorations et démolitions) et son occupation réelle. En matière de Taxe d'Habitation (TH), la variation physique 2019 est de 1,47 %. La révision de l'Abattement Général à la Base (AGB) qui a été ramené du taux dérogatoire de 28,09 % au taux légal maximum de 15 % a conduit à une hausse significative des bases de TH de 14,46 % en 2018. Hors cet effet AGB, la hausse aurait été de 0,94 %. Pour mémoire, la moyenne sur la période 2008/2017 était +1,65 %.



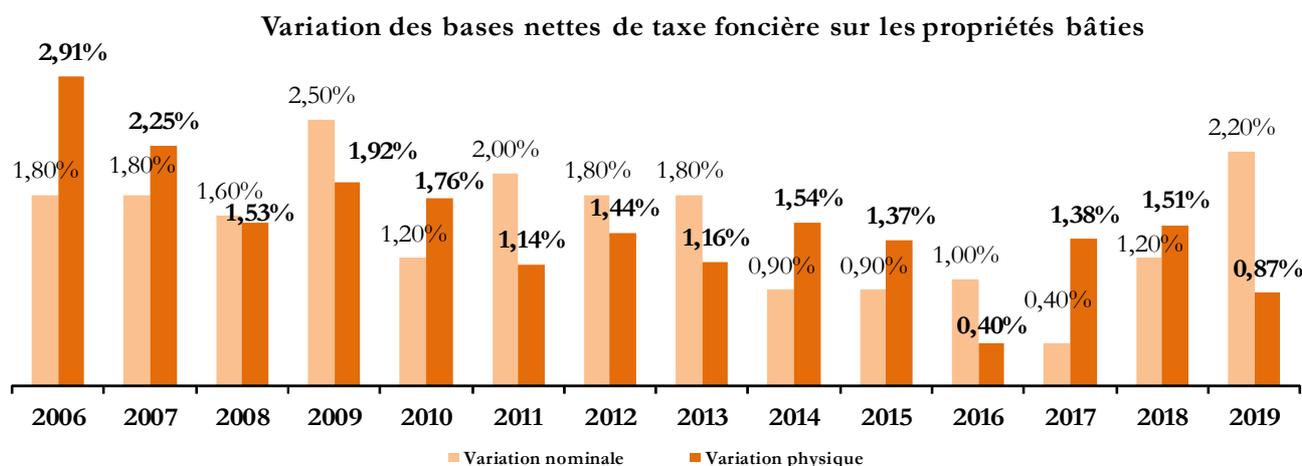
Le calcul des bases nettes prend en compte la situation familiale des contribuables, paramètre qui rend complexe l'analyse des évolutions. En effet, l'écart entre l'évolution physique des bases brutes fondé sur la valeur locative cumulée

<sup>2</sup> Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales 2020 : les finances des collectivités locales en 2020. État des lieux Annexe 5 : disparités communales p 120

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 annuelle des bases fiscales et celle de la population car les données du recensement de l'Insee sont établies avec un décalage de 3 ans.



La variation physique de la base nette de taxe foncière bâtie en 2019, hors revalorisation nominale, est elle aussi en hausse (+0,87 %). Cette hausse est inférieure à la moyenne constatée sur la période 2008/2018 soit 1,38 %. 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 0,5 %<sup>3</sup>, progression inférieure à celle connue à Villeurbanne.



Pour mémoire le produit fiscal 2019, hors rôles supplémentaires, était de 84,7 M€ dont 43,41 M€ de taxe d'habitation et 41,22 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 sur le territoire de Villeurbanne, est passé de 27,94 % à 29,45 % soit une hausse de 5,4 %, celui du foncier bâti a augmenté de 14,6 % 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 de 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.

<sup>3</sup> Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales 2020: les finances des collectivités locales en 2020. État des lieux Annexe 8: la fiscalité locale p139.

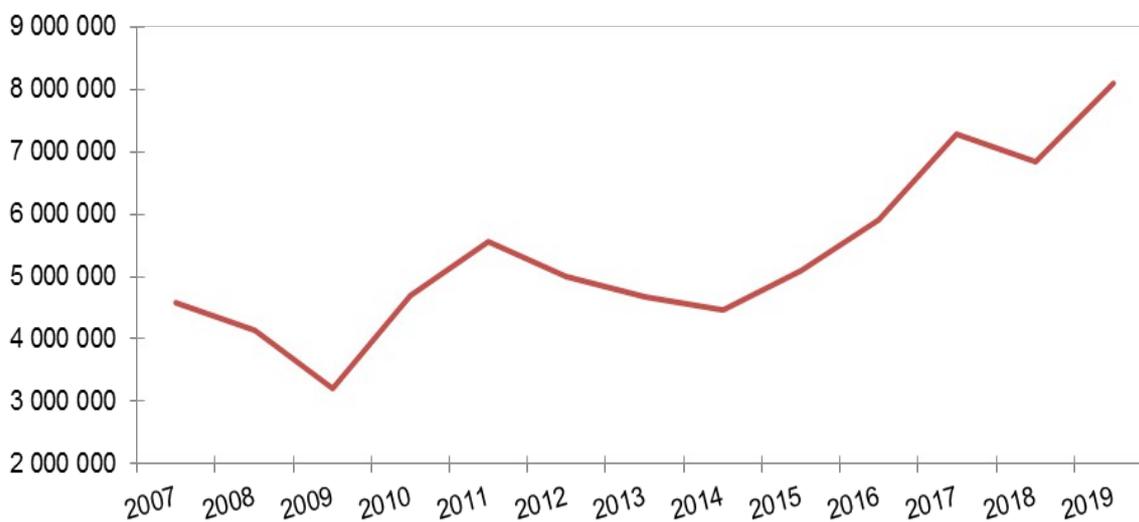
Taxe d'habitation	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Villeurbanne	21,50%	21,50%	21,50%	21,50%	21,50%	21,50%	21,50%	21,50%	18,94%	18,94%
Métropole de Lyon	0,00%	7,25%	7,25%	7,25%	7,25%	7,61%	7,61%	7,61%	7,61%	7,61%
Autres	0,112%	0,164%	0,208%	0,259%	0,298%	0,340%	0,371%	0,344%	0,326%	0,285%
CG Rhône	6,370%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
<b>Total TH</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>	<b>26,84%</b>

Taxe foncière bâti	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Villeurbanne FB	16,21%	16,21%	16,21%	16,21%	16,21%	16,21%	16,21%	16,21%	18,91%	18,91%
Métropole de Lyon	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	11,58%	11,58%	11,58%	11,58%	11,58%
Autres	0,084%	0,124%	0,153%	0,189%	0,218%	0,249%	0,272%	0,252%	0,239%	0,279%
CG Rhône	6,09%	9,47%	9,47%	11,03%	11,03%	0,00%	0,00%	0%	0%	0%
CR Rhône Alpes	2,12%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
<b>Total FB</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>	<b>30,77%</b>

En 2018, l'évolution de l'AGB combinée, au rééquilibrage de la pression fiscale à travers la modification des taux, a conduit à une baisse du taux global de taxe d'habitation de -8,75 % et à une hausse du taux de foncier bâti de 9,58 %. L'évolution annuelle 2018/2019 est quasi-nulle, +0,13 pour le FB et -0,15 % pour la TH provenant uniquement des taux appliqués par le Sygerly.

Concernant la taxe communale additionnelle aux droits de mutation, l'exercice 2019 laisse apparaître une reprise après le coup d'arrêt constaté en 2018. 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 2019 :



La hausse de 18,7 % en 2019 est supérieure à la tendance nationale toutes collectivités confondues (+9,8 %)⁴.

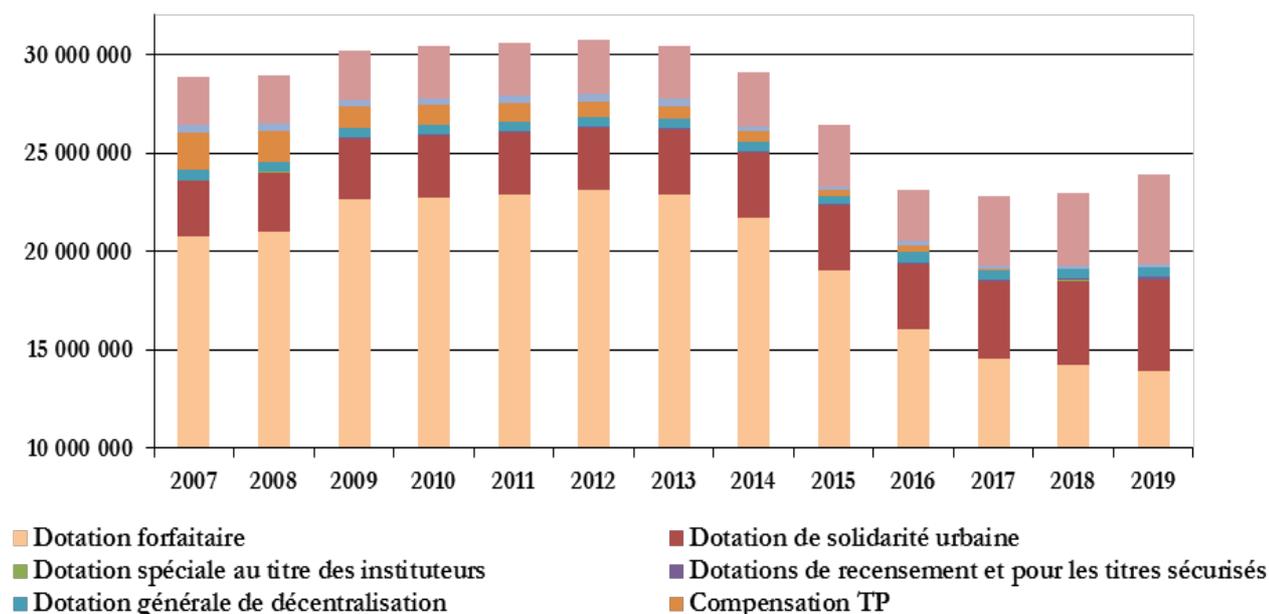
Le deuxième poste de recettes de la collectivité concerne les dotations et compensations de l'État qui résultent de :

- 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 15,57 % en 2019. Cette évolution est essentiellement la résultante de la baisse régulière des dotations ces dernières années et de l'évolution des autres postes de recettes.

⁴ Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales 2020 : les finances des collectivités locales en 2020. Annexe 8 Fiscalité locale p 136.

## Evolution des dotations et compensations



La loi de Finances pour 2009 avait institué un dispositif visant à ce que le montant global des concours financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales progresse au même rythme que la norme que l'État se fixait 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 doivent 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. La Dotation Forfaitaire, la Dotation de Compensation de la Taxe Professionnelle (DCTP) mais aussi les compensations d'exonérations de fiscalité faisaient parties de ces variables d'ajustement.

En outre dès 2014, l'Etat a accentué son action en vue de réduire le déficit public commençant, dans un premier temps, à mettre en œuvre un plan d'économie qui faisait participer l'ensemble des acteurs publics et notamment les collectivités territoriales. Cette participation se faisait via la Dotation Forfaitaire, réduite en sus de son rôle de variable d'ajustement. Etabli initialement sur les exercices 2014 et 2015 à 1,5 Milliard € annuel d'économies. 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 Dotation Forfaitaire 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.

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 (DSU), spéciale instituteur, globale de décentralisation passe de 24,1 M€ en 2007 à 19,18 M€ en 2019, soit une baisse de -20,4 % et 4,92 M€ sur la durée. Cet ensemble de dotations a connu un pic à 26,75 M€ en 2012 et depuis une baisse continue jusqu'à 2018 ou il a recommencé à progresser (+0,27 %) par rapport à 2017. En 2019, cet ensemble a continué de croître de 0,17 % soit +34 K€.

La Dotation de Solidarité Urbaine réformée depuis 2017 participe de cette stabilisation. 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 à répartir prévu par les lois de finances successives et la réduction du nombre de bénéficiaires ont conduit à une progression de 38,4 % soit 1,28 M€ % depuis 2016. Il est à noter que la baisse de dotation forfaitaire au titre de variable d'ajustement (-1,03 M€) de 2017 à 2019 vient absorber en partie la hausse de la DSU.

Cette baisse de la dotation forfaitaire ramène celle-ci en 2019 à 13,94 M€ au lieu de 14,21 M€ en 2018 soit -1,94 %. La DGF est stable avec 123 € par habitant à Villeurbanne contre 209 € 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 0,48 % au niveau national contre +0,13 % pour Villeurbanne.

Les compensations liées à la fiscalité (taxe professionnelle, habitation, foncier bâti) par rapport à 2018 augmentent de 3,77 M€ à 4,75 M€ soit une hausse de 23 % ou 0,88 M€ en valeur absolue. Cette variation est due à la normalisation du taux d'abattement général à la base; cela a eu pour effet d'augmenter mécaniquement le montant de la base fiscale exonérée en 2018 soit un impact spécifique de plus de 0,64 M€ en termes de compensation en 2019.

Cependant, en contrepoint il faut noter que la Dotation de Compensation de Taxe Professionnelle (DCTP) a disparu définitivement en 2018. Cette variable d'ajustement s'élevait à 1,93 M€ en 2007 s'est vue réduite chaque année au titre de variable d'ajustement.

Ce caractère de variable d'ajustement, s'applique aussi à d'autres dotations ou compensations. Il en est ainsi du Fond Départemental de Péréquation de la Taxe Professionnelle (FDPTP) qui a disparu en deux ans, 0,24 M€ en 2017 et une attribution nulle en 2019.

Concernant la compensation pour exonération de la taxe foncière bâtie pour des raisons sociales et de revenus, la ville aurait dû percevoir théoriquement 0,65 M€ en 2019, elle aura encaissé 0,18 M€ après application des réfections cumulées soit moins de 28 % du montant théorique.

De 2007 à 2019, l'ensemble des dotations et compensations servies par l'Etat sont passées de 28,83 à 23,93 M€ avec un pic en 2012 à 30,75 M€. L'évolution 2019/2018 est de +4 % soit + 0,92 M€ de hausse. Rapportés à la population, les concours de l'État par habitant progressent à nouveau de 153,3 € en 2018 à 159,2 € en 2019. Cependant, cela reste bien inférieur au produit 2009 de 214 € 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.

REDUCTION ANNUELLE EN M€ / année précédente							
Montants	2014	2015	2016	2017	2018	2019	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	7,3
<b>Norme "Zéro volume zéro valeur"</b>	0,38	0,66	0,62	0,44	0,37	0,25	2,7
<b>FPIC</b>	0,31	0,26	0,35	0,32	-0,04	0,07	1,3
<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>0,3</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 période 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 12,57 M€ en 2019. Il s'agit d'une part, de l'attribution de compensation issue du passage à la TPU en 2003 en légère baisse (-58 K€) avec les transferts de compétence intervenus (immeubles menaçants ruines, sécurité civile...) soit 8,95 M€. Et d'autre part, la dotation de solidarité communautaire (DSC) est en hausse conséquente à 3,63 M€ soit + 28 % suite à la volonté de la Métropole de doubler l'enveloppe globale de 20 à 40 M€ sur 3 ans en refondant les critères de répartition actuels. Dans l'attente de cette évolution, le conseil de la Métropole a validé une évolution à 27 M€ de l'enveloppe 2019 avec une répartition modulée en fonction de l'évolution démographique des communes membres soit une recette supplémentaire de 0,8 M€ pour Villeurbanne.

L'ensemble des recettes ci-dessus représentent presque 79,2 % des recettes hors cessions au CA 2019 (121,76 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 11,98 M€ entre 2007 et 2019. Cela représente 7,79 % de nos recettes réelles hors cessions au CA 2019. Le périmètre est évolutif avec notamment plusieurs reclassements de recettes, comme celles liées à l'occupation du domaine public de la ville (TNP, installations sportives mises à disposition des lycées et collèges). De même, alors que les droits de stationnement avaient été reclassés dans le chapitre impôts et taxes (chapitre 73) en 2009, en 2018, un mouvement inverse a eu lieu avec la mise en place du Forfait Post Stationnement qui, dépenalisant le stationnement, conduit à rapatrier le produit de cette

<sup>5</sup> Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales 2020: les finances des collectivités locales en 2020. État des lieux Annexe 5 : disparités communales p 120.

activité au chapitre 70. En 2015, deux types de recettes avaient été basculés vers le chapitre 70, le remboursement par la métropole de 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, 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	2019
<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	11 977 481
dont redevances services périscolaires 7067	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	3 961 535
dont redevances occupation domaine public 70323	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	1 082 294
dont redevances à caractère social 7066	837 156	861 916	900 027	939 947	940 185	895 667	890 122	858 938	821 245	804 291	785 775	856 990	898 832
dont stationnement payant 70321	378 041	393 520	426 335									1 940 394	1 902 037

- les subventions versées par des tiers permettent de financer des actions menées par la ville ou en coordination avec ces financeurs. La Caisse d'Allocation Familiale dans le cadre du Contrat Enfance-Jeunesse demeure le principal de ces financeurs. La disparition programmée des emplois d'avenir conduit à un tassement du montant perçu.

### Evolution des subventions de fonctionnement en masse

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<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	8 105 677

- la Taxe Finale sur la Consommation d'Electricité (TCFE). La réorganisation du marché de l'électricité a conduit à l'établissement de cette taxe 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 des évolutions désormais très limitées.

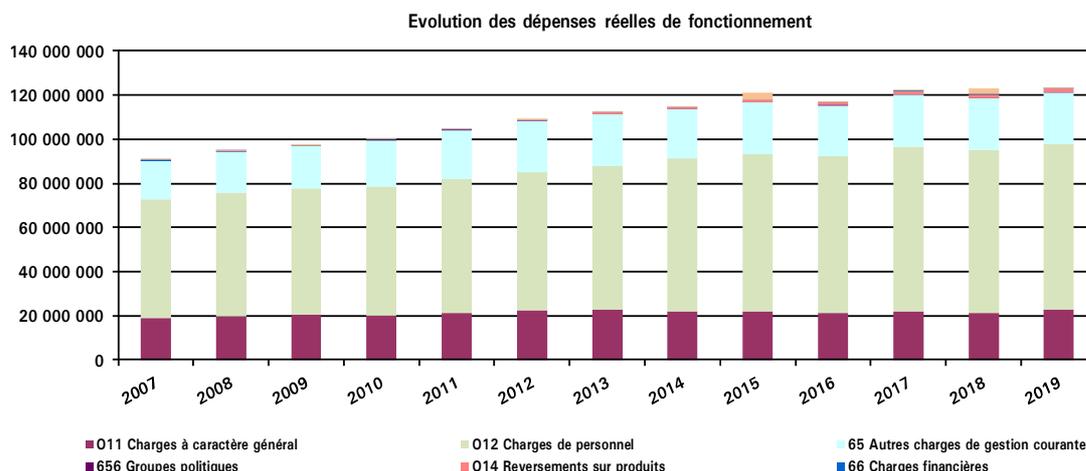
### Evolution de la TFCE

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<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	2 179 492

## 2) En matière de dépenses de fonctionnement

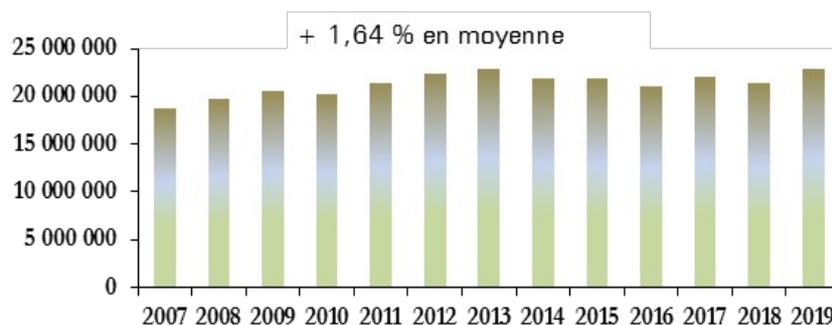
Les dépenses réelles de fonctionnement de Villeurbanne s'élevaient à 820 € par habitant contre 818 € en 2018. La moyenne de la strate des villes de plus de 100 000 habitants hors Paris était de 1 150 € par habitant<sup>6</sup>. Les dépenses réelles de fonctionnement ont progressé de 35,9 % sur la période 2007/2019 et de 0,38 % par rapport à 2018 et de 2,59 % en moyenne sur la durée.

<sup>6</sup> Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales 2020 : les finances des collectivités locales en 2020. État des lieux Annexe 5 : disparités communales p 120



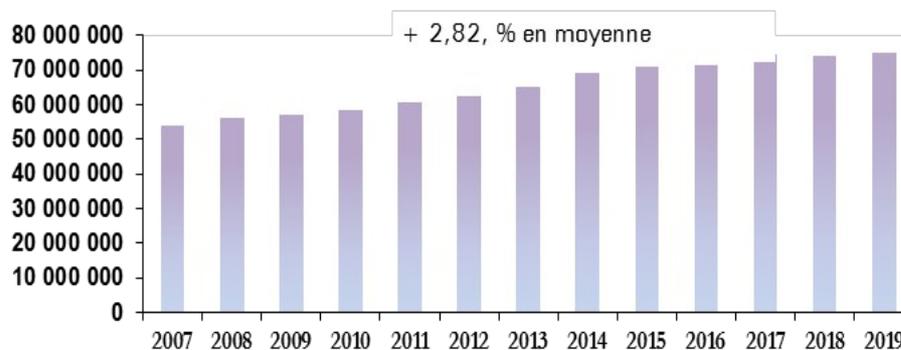
Les charges à caractère général (chapitre 011) sont en hausse par rapport à 2019 (+6,46 %). L'exercice est caractérisé par la réalisation de la manifestation des Invites à la différence de 2018. Ce chapitre représente environ 18,5 % des dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité. De 2007 à 2019, le chapitre 011 est passé de 18,77 à 22,82 M€ soit une progression annuelle moyenne de 1,64 % et 21,6 % au global.

### Charges à caractère général



Les charges de personnel (chapitre 012) ont elles, progressé de 39,7 % sur la période 2007 à 2019, soit en moyenne 2,82 % par an passant de 53,7 M€ à 75,1 M€. La masse salariale augmente entre 2018 et 2019 de 1,7 % et représente 60,88 % des dépenses réelles de fonctionnement (60,1 % en 2018). L'évolution des dépenses de personnel entre 2018 et 2019 est quasi équivalente au niveau national pour le bloc communal (+1,6 %)7.

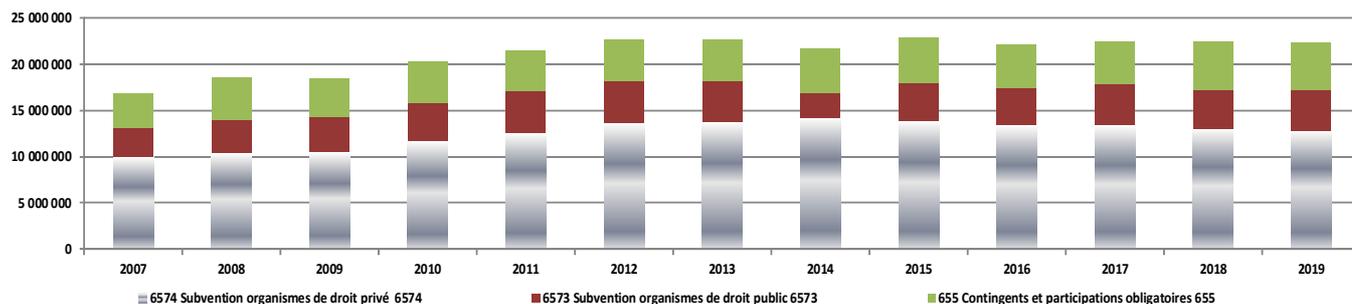
### Charges de personnel



Le troisième poste principal de dépenses relatif aux « Autres charges » chapitre 65, intègre notamment les subventions et participations (chapitre 65). Elles représentent 18,83 % des dépenses réelles de l'exercice. Ce chapitre est en baisse de -0,43 % mais en croissance moyenne sur la période 2007/2019 de 2,37 % par an. Les versements sont ajustés aux

7 Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales 2020: les finances des collectivités locales en 2020. État des lieux : Vue d'ensemble –Fiches par collectivités p 22

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 -1,85 % passant de 13,03 à 12,79 M€. De 2007 à 2019, la progression du chapitre 65 est de 32,4 % soit 2,37 % en moyenne (de 17,54 à 23,22 M€).



Les frais financiers (chapitre 66) relatifs à la dette et aux lignes de trésorerie peuvent être considérés comme stables au regard du faible montant de la baisse constatée entre 2018 et 2019 (-6 K€ à 0,225 M€ soit -2,66 %). Ce, alors même que le stock de dette a continué de croître. Le taux moyen de la dette était de 0,65 % au 31/12/2019.

Concernant les dépenses exceptionnelles (chapitre 67), elles portent sur des opérations qui ne relèvent pas de la gestion courante de la collectivité et de 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 et en 2018 l'impact du protocole transactionnel conclu avec les écoles privées. L'exercice 2019 conduit à un retour à un niveau plus habituel pour ce type de charges.

### Evolution des charges exceptionnelles

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Charges exceptionnelles	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	210 025

Concernant l'objectif fixé par la loi de Programmation des Finances Publiques (LPFP) 2018/2022, visant à la maîtrise des dépenses de fonctionnement, il est respecté pour l'exercice 2019. Le niveau de dépenses après retraitements légaux et contractuels est de 121,42 M€ alors que le seuil maximum 2019 était de 122,65 M€.

Les évolutions évoquées doivent être rapprochée du contexte démographique et inflationniste que connaît la ville. D'une part, une forte évolution de population est constatée sur un temps long qui va de 1999 à 2019 puisque le nombre d'habitants est passé, données officielles du recensement Insee, de 127 299 à 150 375 habitants (population totale) soit + 23 076 habitants (+18,1 % au total). Depuis 2009, date de la mise en œuvre du recensement réformé, l'évolution est en moyenne géométrique de 0,82 % par an. L'évolution 2019 par rapport à 2018 est plus faible (0,19 %). Cependant le chiffre, officialisé par l'Insee au 1er janvier 2019, est celui établi au 1<sup>er</sup> janvier 2016, en conséquence, la population réelle a pu évoluer depuis de façon différente.

Si l'on rapporte cet indicateur de population aux données du compte administratif, il apparaît qu'en 2019, les charges de personnel (chapitre 012) se sont élevées à 499 € par habitant, les charges courantes (chapitre 011) à 152 € par habitant et les autres charges dont les subventions et participations (chapitre 65) à 154 €. Les évolutions respectives par habitant pour chacun des chapitres, entre 2009 (première année du recensement nouvelle formule) et 2019 sont de 20,99 % (012), 2,63 % (011) et 10,99 % (65). En valeur absolue, sur la même période la comparaison donne respectivement les valeurs suivantes 31,27 % (012), 11,35 % (011) et 20,42 % (65).

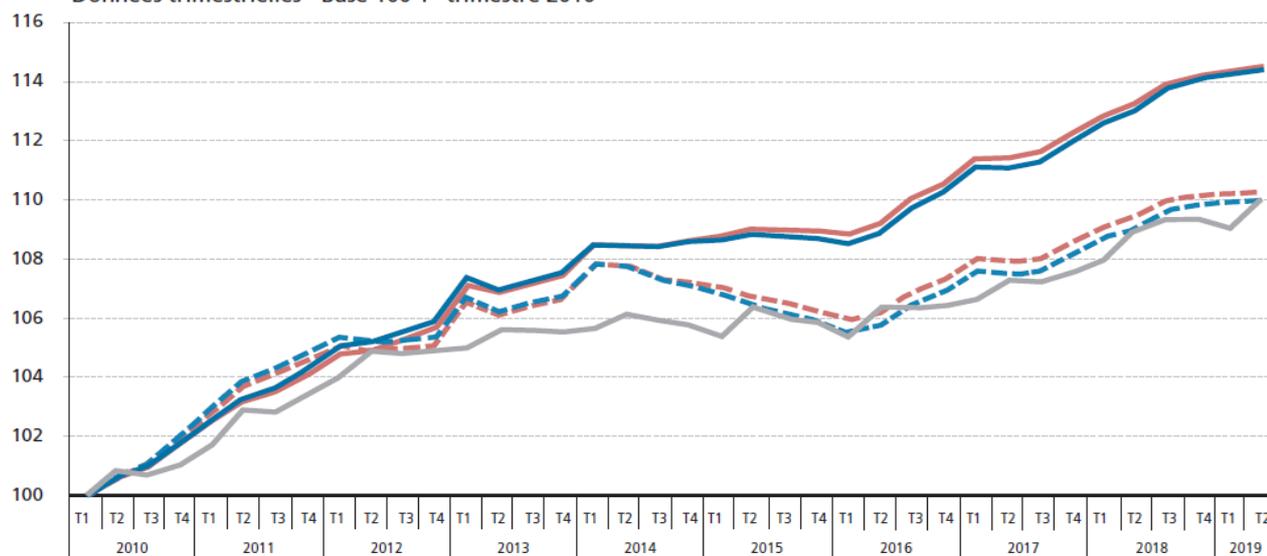
Sur la même période, l'ensemble des dépenses réelles en valeur absolue augmentent de 26,04 % et les recettes réelles hors cessions de 26,65 %. Rapportés à l'habitant, elles évoluent respectivement de 16,17 % et 16,73 %.

D'autre part, un second critère d'appréciation est l'impact de l'inflation. L'Association des Maires de France et la Banque Postale calcule un indice spécifique dit "panier du Maire" qui mesure l'inflation constatée pour les communes sur la base d'un ensemble de dépenses relevant de leurs compétences<sup>8</sup>. Le décalage reste constant avec l'indice des prix à la consommation appliqué aux ménages par l'Insee. De 2010 à 2018 l'indice des prix des dépenses communales hors charges financières (communes de plus de 30 000 habitants) a progressé en moyenne de 1,49 % par an alors que l'indice des prix à la consommation hors tabac progressait lui de 0,99 % en moyenne. Sur 1 an de juin 2018 à juin 2019, la progression est de 1,57 % pour les dépenses communales et 1,4 % pour les prix à la consommation hors tabac.

<sup>8</sup> Indice des prix des dépenses communales Novembre 2019 n°14 page 5

## INDICE DE PRIX DES DÉPENSES COMMUNALES COMMUNES DE PLUS DE 30 000 HABITANTS

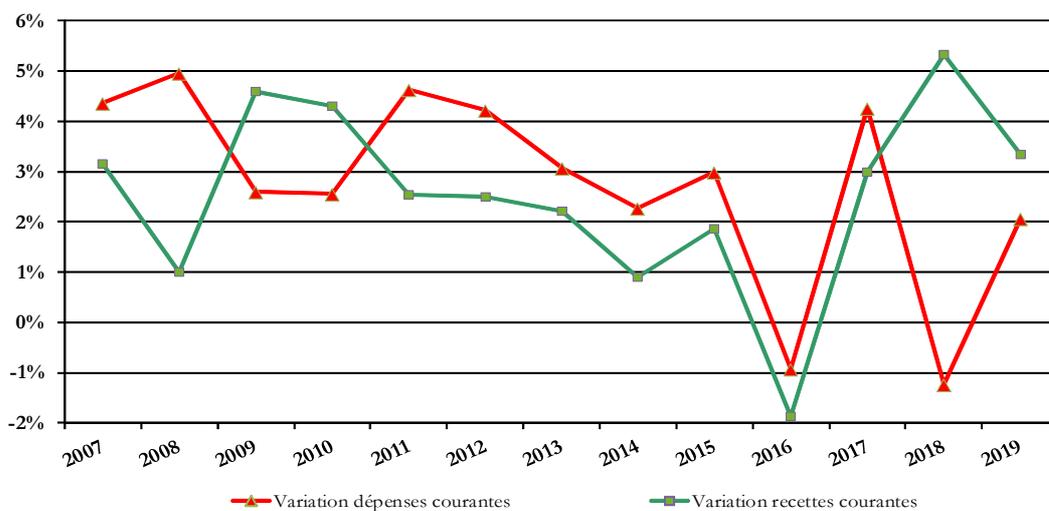
Données trimestrielles - Base 100 1<sup>er</sup> trimestre 2010



### 3) Les épargnes

L'évolution des charges courantes sur un an (hors opérations financières et exceptionnelles) de 2,08 % est inférieure à celle des ressources courantes : + 3,34 %.

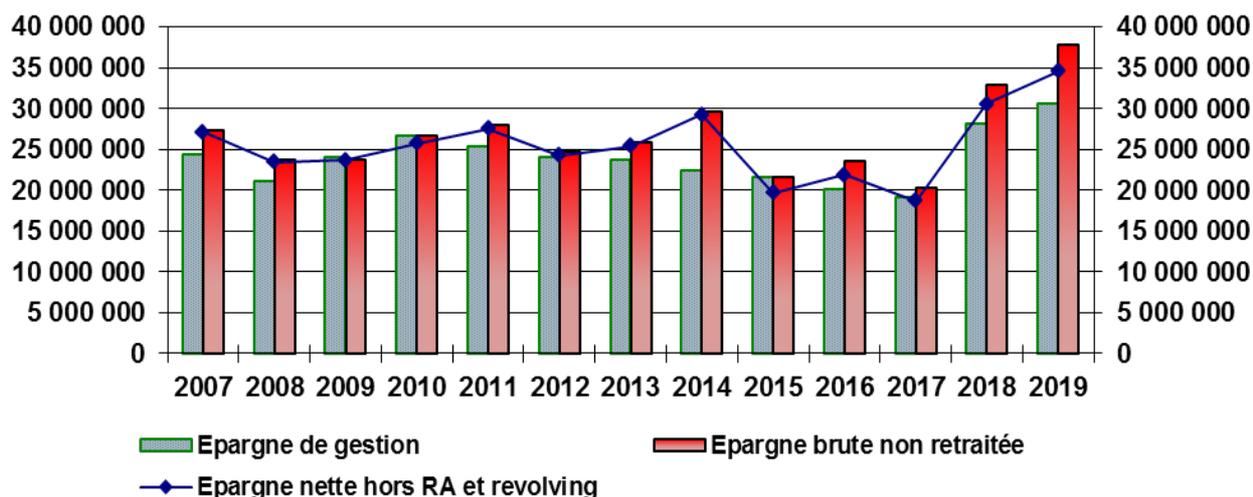
Evolution de la section de fonctionnement - Charges et recettes courantes



Cette évolution conduit à une hausse de l'épargne de gestion +8,74 %, 30,72 M€ soit + 2,47 M€ (en 2018, 28,25 M€). L'épargne brute hors cessions, progresse de 11,02 % soit +3 M€ à 30,4 M€. L'absence d'opération exceptionnelle majeure permet de venir accroître l'épargne brute par rapport au niveau d'épargne de gestion. Au niveau national, le secteur communal aurait connu en 2019 une hausse de l'épargne brute de 4,7 %<sup>9</sup>. Cette dernière donnée ne peut être comparée qu'à la seule épargne brute villeurbanaise non retraitée des cessions qui augmente de 14,6 %. L'épargne brute se voit donc confortée en 2019.

<sup>9</sup> Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales 2020: les finances des collectivités locales 2020. État des lieux Annexe 2 finances des collectivités locales p 53.

## Evolution des épargnes, cessions incluses



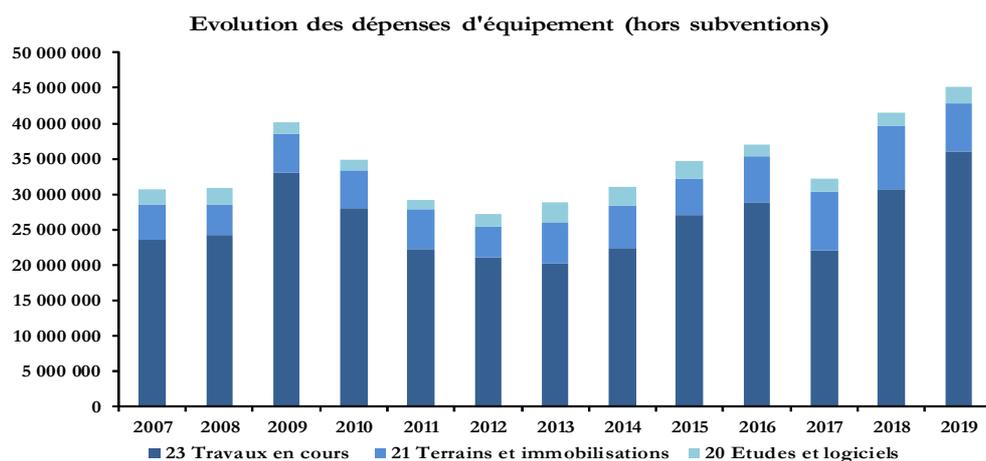
Les soldes intermédiaires de gestion repris dans le tableau suivant sont calculés hors les cessions.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
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	30 722 164
Résultat exceptionnel	163 773	485 101	325 245	215 100	-2 741 734	1 324 911	155 473	-641 177	-97 790
Résultat financier	-51 429	-32 566	-33 966	-40 849	-38 321	-89 010	-141 792	-230 226	-225 055
Epargne brute hors cessions (EB)	25 471 136	24 641 509	24 082 715	22 650 500	18 839 527	21 347 485	19 247 499	27 381 558	30 399 319
Epargne nette ( EB - Capital de la dette)	25 071 136	24 241 509	23 682 715	22 250 500	16 976 211	19 698 548	17 608 993	24 994 730	27 264 662

Les opérations de gestion courante constituent la base du 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 45,14 M€, continuent leur progression + 8,75 % moindre cependant que celle constatée en 2018 (+ 29,1 %). Cela représente 300 € par habitant pour 2019. Sur le mandat 2008/2013, ce sont 191,2 M€ en matière d'équipement qui auront été dépensés soit 31,9 M€ par an en moyenne. Sur le mandat qui s'est achevé, la moyenne est de 36,94 M€ par an soit au total 221,62 M€.

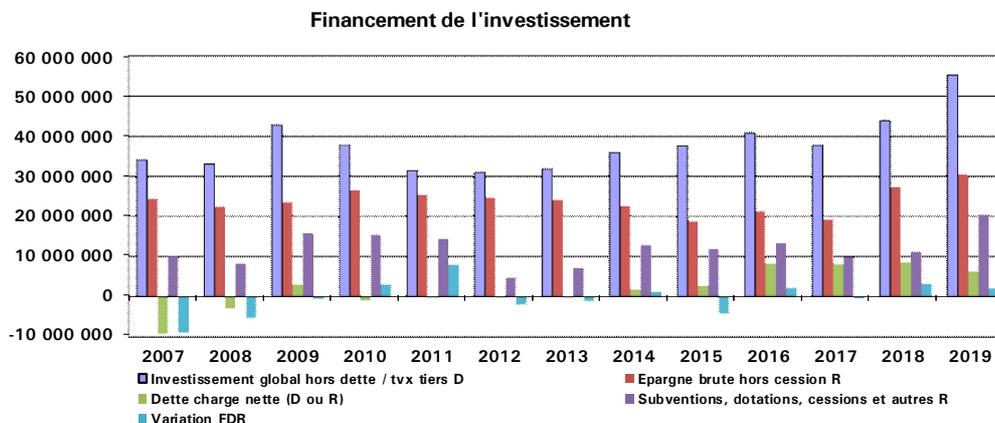


En 2019, les dépenses d'équipement brutes retraitées des comptes d'avance (238) représentaient 243 € par habitant contre 224 € en 2018. Elles s'élevaient à 258 € par habitant pour les communes de + 100 000 habitants hors Paris<sup>10</sup>. Les mêmes dépenses des communes au niveau national, augmentent de 14,1 %<sup>11</sup> contre +8,5 % à Villeurbanne.

<sup>10</sup> Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales 2020: les finances des collectivités locales en 2020. État des lieux Annexe 5 : disparités communales p 120.

<sup>11</sup> Idem Annexe 2.A1 Les finances des collectivités locales p 53.

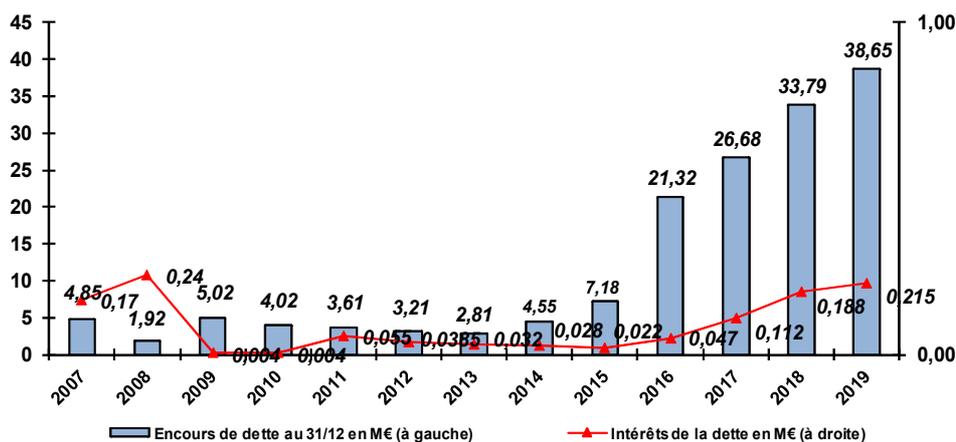
En matière de recettes d'investissement, l'exercice 2019 est encore marqué par un fort volume de cessions d'actifs 7,35 M€ (5,55 M€ en 2018). Ces dernières recettes relèvent sur le plan comptable de la section de fonctionnement mais leur caractère ponctuel conduit à les retraiter dans l'analyse financière en les intégrant dans les recettes d'investissement. Les subventions perçues 0,83 M€ sont stables (0,86 M€ en 2018). Les participations obtenues dans le cadre des projets d'urbanismes (Projet Urbain Partenarial, ZAC) sont en forte progression à 7,33 M€ (0,9 M€ en 2018), du fait des échelonnements de paiement fonction de l'avancement des travaux. Il est à noter à ce titre un versement de 5,4 M€ dans le cadre de la ZAC Gratte-Ciel. Le FCTVA (4,7 M€) augmente en liaison avec le volume, sur lequel il est fondé, de dépenses d'équipement éligibles réalisé en 2018.



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 (+2,04 M€).

Le niveau de reports est encore élevé en 2019 (15 M€) conséquence du niveau élevé de crédits ouverts au global en dépenses d'investissement (80,7 M€). Ceci explique que malgré un autofinancement conforté, l'endettement continue de s'accroître car l'équilibre financier est obtenu en intégrant les restes à réaliser en dépenses et recettes d'investissement.

La dette propre de Villeurbanne fin 2019 ressort à 38,65 M€ contre 33,79 M€ fin 2018. Ceci représente une dette par habitant de 257 €. Le taux d'endettement de la ville (dette rapportée aux recettes réelles de fonctionnement cessions incluses) est de 24 % contre 80,4 % pour les communes de plus de 100 000 habitants hors Paris<sup>12</sup>. En 2019, 9,5 M€ d'emprunts nouveaux ont été mobilisés. Dans le cadre de la LPFP 2018/2022, le critère du niveau d'endettement nouveau (nouveaux emprunts – remboursement effectif de l'exercice) était fixé à 9 M€. Il a été respecté avec un endettement net de 6,36 M€. Ce critère purement indicatif n'est pas sanctionné en cas de non-respect.



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 1,27 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 leurs remboursements. Il

<sup>12</sup> Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales 2020: les finances des collectivités locales en 2020. État des lieux Annexe 5 : disparités communales p 120.

s'agit très majoritairement d'établissements intervenant dans le domaine du logement social (47,51 M€ de garantie) et accessoirement de structures associatives ou privées (1,36 M€). Le ratio de dette garantie par habitant est de 325 €.

## B) L'évolution des ratios prudentiels au CA 2019

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 annuel en 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 2013	CA 2014	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018	CA 2019
Epargne de gestion	15%	17,4%	16,4%	15,46%	14,53%	13,60%	18,81%	19,99%
Epargne brute	10%	17,6%	16,5%	13,47%	15,42%	13,61%	18,23%	19,78%
Epargne nette	6%	17,3%	16,2%	12,11%	14,16%	12,35%	16,49%	17,59%
Capacité de désendettement en année hors cessions	7,00	0,13	0,20	0,38	1,00	1,39	1,23	1,27

Pour faire face aux réductions des dotations de l'Etat, des mesures d'économie avaient été impulsées dès 2016, 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. Le retournement de l'évolution de l'épargne de gestion à compter de 2018 avec l'impact des mesures fiscales est consolidé en 2019. Cette tendance se retrouve avec l'épargne brute.

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

### 1) Concernant les recettes de fonctionnement

L'élément essentiel de l'exercice est l'effet de la crise sanitaire qui ne peut être apprécié pleinement encore à ce jour. Les produits des services rendus à la population sont les plus concernés. La fermeture des équipements (restauration scolaire, activités périscolaires, crèches, piscines), les mesures de soutien au tissu économique local, annulation de la TLPE, la révision des droits d'occupation du domaine public (chantiers, terrasses) ou accompagnement du déconfinement avec le stationnement gratuit pourraient conduire à des pertes d'environ 3,6 M€ de recette en 2020 sous réserve de de l'évolution des dispositifs de prévention.

A cela s'ajoute une baisse des droits de mutation attendue par rapport au CA 2019 (-1 M€) mais qui sera moindre que celles envisagé en Juin. Au global les pertes estimées provisoirement sont de -4,6 M€ soit 3 % du CA 2019.

Les inscriptions prévisionnelles du BP 2020 en matière de fiscalité directe (86,27 M€) s'avèrent inférieures aux notifications obtenues en mars 2020 (86,7 M€). Le coefficient de revalorisation nominale des bases a été finalement déterminé à 0,9 % pour la TH contre 0 % envisagé au BP sur la base du projet de loi de Finances Initial et 1,2 % pour le foncier bâti sensiblement contre 1 % dans nos prévisions.

Les variations physiques provisoires issues des données des notifications 2020 par rapport aux bases définitives 2019 sont de 1,51 % pour le foncier bâti (FB) et de 0,44 % pour la taxe d'habitation (TH). Ce dernier chiffre étant assez faible comparé aux exercices antérieurs

Ces données ne tiennent pas compte des bases définitives qui ne seront connues officiellement qu'en décembre 2019 ni des rôles supplémentaires (0,18 M€ en septembre).

Concernant les dotations et compensations perçues, dont certaines servent de variable d'ajustement de l'enveloppe normée, il apparaît globalement que pour les principales d'entre elles, le différentiel est positif (+0,17 M€) par rapport

aux prévisions du BP. Si la Dotation Forfaitaire 13,5 M€ (13,94 M€ au CA 2019) est légèrement inférieure au montant du BP 2020 (-0,16 M€), la DSU 4,97 M€ est en hausse de 7,2 % (+0,33 M€) comparée au CA 2019. Un reliquat de Dotation Nationale de Péréquation (7 K€) reste attribué à la ville.

En matière de compensations, celles relatives aux taxes foncières sont en légères hausse au regard du CA 2019 et des estimations du BP 2020 (+ 40 K€). La compensation de TH passe de 4,57 M€ en 2019 à 4,83 M€ (+ 0,26 M€). Le calcul de la compensation versée par l'état se fait sur le fondement des valeurs locatives exonérées en N -1.

Au total les dotations et compensations étatiques devraient passer de 23,93 M€ à environ 24,09 M€ (montant estimatif) en 2020 soit une hausse de 0,67 % alors que si l'on s'en tient aux seules dotations, elles baisseraient de 0,7 %.

La Dotation de Solidarité et de Croissance (DSC) revue en 2019 sur décision de la Métropole restera stable en 2020 (3,62 M€). L'attribution de compensation, est stable, elle aussi, à 8,94 M€ en l'absence de transferts de compétences.

En matière de subventions, des moins-values sont attendues liées aux activités non réalisées. A noter que la CAF entend aider les collectivités qui gèrent des EAJE pour les aider à faire face aux baisses de fréquentation. Une aide exceptionnelle devrait être versée en 2020 ajoutée aux acomptes déjà perçus, l'ajustement en cas de trop perçu aurait lieu au final en 2021.

Ces données restent fortement conditionnées par l'évolution de la pandémie en cours.

## 2) Concernant les dépenses de fonctionnement

La masse salariale, premier poste de dépenses envisagé à 77,8 M€ devrait croître d'environ 3,7 % (CA 2019 pour mémoire 75,06 M€).

Les crédits de dépenses courantes relevant du chapitre 011 (23,9 M€ ouverts) servent à financer les charges induites par les services offerts à la population et le fonctionnement des directions. En pendant des recettes, l'élément marquant est l'impact des mesures de prévention de la pandémie de Covid 19. Si ce contexte conduit à des baisses de dépenses suite à une réduction de l'activité, d'autres postes sont en forte augmentation (+1,6 M€) pour notamment assurer une prévention (nettoyage renforcé, produits sanitaires et de protection, accueil adapté).

Les autres charges de gestion courantes qui recouvrent notamment subventions, participations et devraient être en hausse (25 M€ estimés) par rapport à 2019 (pour mémoire 23,22 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 0,27 M€. Aucune dépense exceptionnelle majeure n'est prévue cette année.

Les éléments évoqués ci-dessus laissent entrevoir une épargne brute retraitée qui devrait décroître comparée à 2019 à environ 23 M€.

## 3) En termes d'investissement

Les travaux sont importants dans un nombre de secteurs limité, groupes scolaires principal poste de dépense d'équipement, création d'Equipement d'Accueil de Jeunes Enfants, et la conservation du patrimoine. A fin septembre 2020, le niveau des dépenses d'équipement (compte 20, 21, 23) était de 19,5 M€ (pour mémoire 30,2 M€ en septembre 2019). Là aussi la crise sanitaire aura un effet conséquent avec un moindre volume de crédits consommés du fait de l'arrêt des chantiers pendant le confinement. Le niveau de dépenses en fin d'exercice pourrait être proche de 28,5 M€ en nette baisse par rapport à 2019 (pour mémoire 45,1 M€). L'acquisition de foncier ne jouera pas le rôle d'amortisseur de la baisse pour les mêmes raisons. A cela s'ajoutent les participations et dépenses d'équipements (4,9 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 2019 très importants en valeur, qui s'élèvera à environ 5 M€,
- le produit des cessions là aussi en nette baisse devrait être inférieur à 0,5 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 5,8 M€. Elles devraient être complétées par des versements anticipés par la métropole notamment dans le cadre des participations aux équipements publics des ZAC La soie et Gratte-Ciel pour près de 8 M€ au total.

L'endettement constituera la variable d'ajustement. Le stock de dette pourrait se stabiliser au niveau du CA 2019 voire légèrement baisser. 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 2019 et perspectives 2021.

## **II) UN PLF 2021 QUI SE VEUT UN BUDGET DE RELANCE**

Confronté à la crise économique conséquence de la crise sanitaire qui se poursuit, le gouvernement table sur le plan de relance présenté début septembre pour permettre une reprise accélérée de l'activité. Le projet de Loi de finances 2021 traduit ce principe. Il intègre par ailleurs, pour la partie concernant les collectivités territoriales, le cadre dans lequel va s'inscrire le financement de leurs budgets avec la compensation de la disparition programmée de la Taxe d'Habitation à terme mais aussi des mesures nouvelles comme la suppression des impôts de production.

### **A) Les fondements économiques de la loi de finances 2021**

La France devrait connaître en 2020 une contraction de son PIB de 10 % qui sera sans équivalent dans son passé. Ceci affectera fortement les finances publiques à travers la dégradation de l'environnement économique et les mesures de soutien d'ampleur. Au niveau mondial le même phénomène de contraction est observé dans des proportions différentes (fourchette de -5 à -15 % suivant les pays) et -7,9 % pour la zone Euro. Ceci se traduit par des incertitudes sur l'effectivité et la durabilité de la reprise d'autant que le risque sanitaire reste prégnant. Pour l'exercice 2021, le gouvernement table sur une reprise de l'activité de 8 %, à travers le plan France Relance traduit dans le PLF 2021 mais aussi les mécanismes de soutien européens.

Ces chiffres présentés par le gouvernement sont proches des anticipations d'autres prévisionnistes. Ainsi le FMI, la commission européenne et la Banque de France prévoient-ils sur 2021 sur la base des données de Septembre, un rebond de l'activité dans une fourchette de 7,3 à 7,5 %. L'OCDE anticipe +5,8 % en 2021 alors que le consensus forecast table sur 6,9 %.

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. Celui-ci *«considère que le niveau d'activité qui serait atteint en 2021 dans le scénario du Gouvernement (-2,7 % par rapport à 2019), très dépendant de l'évolution de la situation sanitaire, est plausible. Il estime que la prévision d'activité pour 2020 est prudente et, à l'inverse, que l'ampleur du rebond prévu pour 2021 est volontariste»*. Il ajoute cependant qu'en *«raison de la crise sanitaire entraînée par l'épidémie de Covid-19, les incertitudes demeurent exceptionnellement élevées. Elles fragilisent les exercices de prévisions macroéconomiques et de finances publiques et rendent délicate l'appréciation par le Haut Conseil des finances publiques du scénario du projet de loi de finances pour 2021»*.

Les facteurs de reprise 2021 selon le projet de LFI 2020 sont, malgré une baisse de l'emploi salarié marchand :

- le plan de 100 Md€ pour la cohésion sociale et territoriale, la compétitivité des entreprises et la transition écologique dont l'Etat est le principal financeur (86 Md€) et les réformes de structure (fiscalité du capital, marché du travail et attractivité),
- le plan de relance européen de 750 Md€ dont 390 de subventions et 40 Mds affectés à la France,
- la consommation des ménages avec un rebond de +6,2 % après une chute de -8 %, portée par le soutien à l'activité partielle, des mesures pour l'emploi des jeunes et l'effet des mesures relatives au pouvoir d'achat des ménages (suppression de la TH pour la majorité des contribuables, réforme du barème de l'impôt sur le revenu) même si l'épargne de précaution resterait conséquente,
- l'investissement hors construction des entreprises qui remonterait de +14,9 % après une chute de -15 % en 2020, porté par le renforcement de la compétitivité avec notamment la baisse des impôts de production (CVAE, TFPB, CFE) et le rebond de l'activité.

L'inflation des prix hors tabac en 2021 est anticipée à +0,6 %, après une chute à 0,2 % en 2020. Le prix du baril de Brent en dollars serait en légère hausse par rapport à 2020 passant de 42 à 44 \$ le baril mais largement inférieur au coût 2019 de 64 \$. La parité de l'Euro avec le dollar, unité de compte en termes d'échanges internationaux s'apprécierait à 1,16 \$ contre 1,13 \$ en 2020.

Le déficit public est envisagé à -6,7 % du PIB fin 2021 contre -10,2 % estimé en 2020 et -3 % en 2019 traduisant l'impact de la crise sanitaire sur les finances publiques *«résultant d'un choc aussi violent qu'inédit sur l'activité»* selon le Haut Conseil des Finances Publiques. Cependant, le Haut Conseil constate aussi que *«le solde structurel prévu en 2021 serait ainsi inférieur de 2,4 points à celui inscrit dans cette loi de programmation, soit un écart important au sens de la loi organique de décembre 2012»*.

Le ratio de dépense publique recommencerait à baisser à 58,3 % contre 62,5 % en 2020 (pour mémoire 53,7 % en 2019). Le taux de prélèvement obligatoire observerait une tendance analogue de 44,5 % à 43,5 %.

La dette publique conséquence de ces divers éléments serait en légère baisse en 2021 à 116,2 % du PIB, contre 117,5 % en 2020 après un fort bond au regard de 2019, 98,1 %. *Le Haut Conseil relève que la loi de programmation de janvier 2018 constitue désormais une référence dépassée et estime nécessaire l'adoption dès le printemps 2021 d'une nouvelle loi de programmation des finances publiques fixant une nouvelle trajectoire d'évolution du PIB et du PIB potentiel ainsi que des finances publiques.*

## **B) Le Projet de loi de finances 2021 dans ses aspects relatifs aux collectivités locales**

L'analyse du PLF 2021 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 législatif pourra conduire à des modifications qui ne seront définitivement établies que lors du vote final courant décembre.

### Réduction des impôts de production

Dans le cadre du plan de relance, le Gouvernement a annoncé une baisse des impôts de production destinée à améliorer la compétitivité des entreprises françaises et l'attractivité du territoire. Il en tire les conséquences dans l'article 4 du PLF 2021 en modifiant les paramètres de la méthode d'évaluation de l'assiette foncière des établissements industriels.

La base d'imposition à la cotisation foncière des entreprises (CFE) et à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de la plupart des établissements industriels est calculée selon la méthode dite « comptable », fondée sur la valeur des immeubles inscrite au bilan. Elle consiste à appliquer au prix de revient des différents éléments des établissements industriels des taux dits « d'intérêt », ce en l'absence de données pertinentes de loyers.

Ces paramètres, qui n'ont pas été actualisés depuis leur détermination en 1973, sont à l'origine d'une imposition des établissements industriels plus dynamique que celle des autres locaux professionnels. Le dispositif vise à moderniser les taux d'intérêt applicables au prix de revient des différents éléments des établissements industriels. L'allègement d'impôt s'élève à 1,75 Md€ pour la TFPB et 1,54 Md€ pour la CFE. De plus, la règle de revalorisation annuelle de la valeur locative des établissements industriels est modifiée afin de la rapprocher de celle applicable aux locaux professionnels.

La compensation de la perte de recettes serait égale au produit obtenu en multipliant, chaque année, la perte de bases résultant de la mesure par le taux de TFPB et de CFE appliqué en 2020 dans la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale.

Le poids relatif des immobilisations industrielles évaluées selon la méthode comptable dans la clé de répartition du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est maintenu, apportant une neutralité sur les recettes des territoires qui accueillent des immobilisations industrielles.

Dans le cadre de la réforme de la fiscalité directe locale et la disparition de la TH sur la résidence principale pour les communes, la compensation versée par l'État en substitution de la part de TFPB concernée est ajoutée au produit de TFPB servant au calcul de ces montants.

### Révision des modalités de calcul des dotations

Conséquence de la réforme de la fiscalité directe locale issue de la LFI 2020 et des modalités d'évaluation des locaux industriels, l'article 58 prévoit des modalités d'ajustement du calcul des indicateurs financiers utilisés dans la détermination des dotations et fonds de péréquation. Ces évolutions, visent à tenir compte du nouveau panier de ressources des collectivités (notamment attribution de la part départementale de taxe foncière aux communes ; perception par les EPCI et les départements d'une fraction de TVA et création d'un Prélèvement Sur Recettes perçues par l'État compensant les pertes de recettes liées à la réforme de l'assiette des locaux industriels). Cette réforme entrera en vigueur en 2022 et fera l'objet d'évolutions en loi de finances pour 2022 en fonction des échanges qui se poursuivront dans les mois à venir.

### Automatisation du FCTVA

L'automatisation de la gestion du FCTVA antérieurement reportée est fondée sur le recours à une base comptable des dépenses engagées et mises en paiement. Elle doit permettre une dématérialisation quasi-intégrale de la procédure d'instruction, de contrôle et de versement du fonds. D'un montant de 5,949 Md€ en 2019, c'est le principal dispositif de soutien de l'État à l'investissement public local.

Pour mesurer l'impact d'un surcoût éventuel et afin de respecter une neutralité budgétaire, le gouvernement souhaite une mise en œuvre progressive de la réforme pour les dépenses payées à compter du 1er janvier 2021. Ainsi, en 2021, l'automatisation s'appliquera pour les collectivités territoriales qui reçoivent le FCTVA l'année de la réalisation de la dépense, parallèlement à la poursuite des déclarations écrites. Cette première étape s'accompagnera d'un bilan permettant d'identifier l'éventuel surcoût qui donnera lieu à une mesure de correction. La ville devrait être concernée en 2022.

### Dotations et compensations

La Dotation Globale de Fonctionnement est fixée à 26,76 Md€, stabilisée à périmètre constant. Les enveloppes réparties au titre de la Dotation de Solidarité Urbaine et de la Dotation de Solidarité Rurale seront à nouveau majorées chacune de 90 M€ et les dotations de péréquation des départements de 10 M€, afin de renforcer l'effort de solidarité au sein des concours financiers de l'État. Pour mémoire, le principe de l'enveloppe normée fait que la stabilité des autres dotations n'est pas assurée. L'effet de ces différentes mesures est difficilement quantifiable sur le plan budgétaire en l'absence de simulations fournies par le ministère des Finances mais aussi de leur caractère non définitif.

Les dotations de soutien à l'investissement restent équivalentes au BP 2020 après ouverture d'une enveloppe complémentaire en 2020.

Si le PLF 2021, ne comporte aucune mesure sur le principe de contractualisation posé dans le cadre de la Loi de Programmation des Finances Publiques 2018/2022, il précise néanmoins dans sa présentation générale et plus particulièrement la trajectoire des Finances Publiques que « la démarche contractuelle individualisée devra être reprise et pérennisée, dans un premier temps, pour associer les collectivités à l'effort de relance ».

### **III) LES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES ET FINANCIÈRES POUR 2021**

Elles prennent en compte les données provisoires du PLFI 2021, le contexte général et les objectifs que se fixe la collectivité. Les éléments factuels définissant les grandes orientations du budget primitif 2021 sont précisés ci-après.

#### 1) En matière de recettes

En matière de fiscalité directe locale, l'exercice sera marqué par la réforme de la fiscalité directe locale et la disparition de la taxe d'habitation. Même si cette dernière continuera d'être payée par une partie des contribuables, son produit ira désormais à l'Etat. La ville percevra en compensation le produit de taxe foncière bâtie perçue par la Métropole qui s'est substituée au Conseil Départemental sur le territoire de la commune. La Métropole sera elle, compensée par l'Etat par affectation d'une part d'un impôt national à savoir, la TVA.

La TFPB métropolitaine (24,5 M€ en 2019) ne correspond pas exactement à la perte de recettes de la ville en TH (43,5 M€) communes. Aussi, un mécanisme de péréquation garantissant la compensation à l'euro près pour chaque commune sera mis en œuvre :

- l'Etat comble la différence par une dotation budgétaire,
- au niveau de chaque commune un mécanisme de coefficient correcteur de la TFPB transférée permet d'assurer que les communes reçoivent in fine un produit de TFPB compensant exactement la TH supprimée.

L'ensemble des éléments en notre possession ne permet pas à la collectivité de calculer avec précision la compensation qui devrait intervenir et qui ne sera connue qu'en 2021. Un écart pourrait être constaté à cette occasion.

Il est à noter le maintien résiduel d'une taxe équivalente à la taxe d'habitation. Elle s'appliquerait aux locaux meublés non affectés à l'habitation principale ou occupés par des personnes morales ainsi que les locaux meublés sans caractère industriel ou commercial occupés par les organismes de l'Etat des départements, communes et établissements publics). La majoration sur délibération des collectivités en zone tendue telle qu'elle a été établie à Villeurbanne applicable aux résidences secondaires est maintenue.

Pour mémoire, la dynamique des bases était plus marquée pour la TH que pour le foncier bâti. De 2009 à 2017, les moyennes respectives des progressions annuelles sont de 1,7 % et 1,13 %, donc la progression du produit fiscal devrait être moins rapide à l'avenir.

Ceci sera d'autant plus marqué que, la suppression d'abattement sur les constructions neuves en matière de foncier bâti autorisée par l'article 1383 du CGI ancienne version, en vigueur à Villeurbanne, a été remise en cause par la même réforme fiscale. Une nouvelle délibération pour réinstaurer ces suppressions ne pourrait avoir qu'un effet partiel, 60 % de suppression contre 100 actuellement et ne serait effective que pour 2022. Si la ville récupère 100 % de la taxation au bout des deux années d'exonération, le caractère cyclique du dispositif conduit à perdre des recettes de façon à la fois temporaire sur un bien mais renouvelée chaque année sur les constructions nouvelles.

Le niveau effectif serait fonction du dynamisme de la construction et de l'achèvement des permis délivrés antérieurement. Il existe toujours un décalage entre la délivrance du permis de construire et la livraison du bien, génératrice de la taxation.

Enfin, la réforme des impôts de production annoncée début Septembre pourrait agir sur le dynamisme des bases en fonction des modalités précises et définitives de compensation qui seront retenues par la Loi de Finances 2021.

La réévaluation nominale des bases, destinée à compenser l'absence de révision des bases fiscales est décidée par le parlement dans le cadre du projet de loi de Finances. Elle est établie sur la base de l'indice des prix à la consommation harmonisé (ICPH), estimé sur la période allant de décembre de N-2 à Novembre N-1 par rapport au millésime du budget concerné. Le PLFI 2021 dans ses données économiques générales estime l'ICPH pour l'année civile 2020 à 0,2 %. Il est envisagé une hypothèse d'évolution physique des bases de 0,8 % en matière de taxe foncière sur les biens bâtis. Les taux resteront inchangés.

Au global, le produit cumulé des impositions foncières des biens bâtis et non bâtis auquel s'ajoute l'attribution compensatoire dans le cadre de la réforme de la TH devrait atteindre 92 M€ soit + 1,2 % par rapport au BP 2020.

Concernant les dotations et compensations versées par l'Etat, 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 13,45 M€ en 2021 contre 13,49 M€ notifiés en 2020, en baisse de -1,5 % de BP à BP et de -0,3 % par rapport au notifié 2020.

La Dotation de Solidarité Urbaine est envisagée en hausse de 6,9 % par rapport au BP 2020 mais de 2,7 % au regard du montant effectivement notifié en cours d'exercice soit un produit de 5,1 M€.

Les compensations pour exonérations de foncier bâti sont stabilisées au niveau du montant perçu en 2020, soit 0,22 M€. La compensation de taxe d'habitation intégrée dans la compensation définie dans le cadre de la réforme de la fiscalité directe locale disparaît.

Concernant les dotations et compensations versées par la métropole du Grand Lyon, la dotation de solidarité communautaire est envisagée à 3,63 M€. Le projet de doublement de l'enveloppe délibérée par la Métropole de Lyon entre 2019 et 2021 a été neutralisé en 2020. Ce, dans l'attente d'une réflexion sur les relations financières entre la Métropole et les communes qui pourrait 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€ équivalente à celui de l'exercice 2020. Ce montant pour mémoire n'évolue que suite à un transfert de compétences entre la Métropole et les communes membres. 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 6,2 M€ contre 5,9 M€ au BP 2020 en se basant sur les données des exercices antérieurs et un marché qui se maintiendrait. 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 sont fonction de la fréquentation et de l'évolution des tarifs. En matière tarifaire, la ville met en œuvre une politique qui module la participation de l'utilisateur en fonction de ses ressources, notamment en termes de services à caractère sociaux (restauration scolaire, périscolaire, ALSH, crèches) sur la base du quotient familial. Cela peut être corrigé annuellement par l'intégration de l'évolution du coût du service rendu.

Concernant la fréquentation, elle sera fortement sujette à l'évolution de la situation sanitaire dans les prochains mois.

Au global le niveau de recette et produits du domaine devrait approcher 12,5 M€ en légère baisse.

Le montant des subventions perçues repose principalement sur la Caisse d'Allocations Familiales pour les ALSH, les activités périscolaires et surtout la fréquentation des Etablissements d'Accueil de Jeunes Enfants (EAJE). Cette catégorie de recette intègre aussi les subventions versées à la ville par l'Etat. Ces financements sont dépendants des politiques mises en œuvre par les financeurs. Ils peuvent donc être remis en cause d'un exercice à l'autre. Pour l'exercice 2021, il est anticipé une baisse des subventions en provenance de la CAF. En effet, la crise sanitaire qui a débuté en mars 2020 a conduit à la fermeture des EAJE, cependant la CAF a continué de verser les acomptes prévus au Contrat Enfance Jeunesse. L'ajustement entre la somme perçue et la somme qui aurait dû être effectivement perçue au regard de la fréquentation sera réalisé en 2021. Le manque à encaisser serait de 0,9 M€. Au global les subventions envisagées se stabiliseraient au niveau 2020, la perte liée à la CAF étant compensée en termes d'inscription par le remboursement par l'Etat de la contribution aux écoles maternelles privées.

La variation des recettes réelles de fonctionnement devrait être d'environ 0,6 % pour atteindre 154 M€.

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

- du FCTVA, en baisse (3,5 M€) pour tenir compte de l'investissement 2020 réduit comparé aux exercices antérieurs,
- des subventions pour des projets menés par la collectivité (0,68 M€) notamment en matière scolaire,

- des participations versées dans le cadre de secteurs d'aménagement, ZAC ou PUP, à 7,7 M€ dont 5 M€ pour le GS Rosa Parks. Ces recettes proviennent des 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, restent peu significatives pour l'équilibre de la section d'investissement (environ 0,29 M€),

A noter l'absence prévisionnelle de produits de cessions qui connaissent une fluctuation fonction du foncier libérable.

- 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

Le principal poste de dépenses du budget communal est le poste de la masse salariale.

### La structure des effectifs

Au 31 décembre 2019, la ville de Villeurbanne gère 1 809 agent.es rémunéré.es, dont 1 481 agent.es permanent.es, 274 agent.es non permanent.es, 54 emplois aidés. La collectivité gère aussi 150 agent.es non rémunéré.es, dont 16 agent.es en congé parental, 95 en disponibilité et 39 en détachement dans une autre administration.

L'effectif total des agent.es géré.es administrativement par la ville de Villeurbanne est donc de 1 959 agent.es.

L'effectif rémunéré est en légère baisse car il était de 1 814 agent.es rémunéré.es au 31 décembre 2018.

En équivalent temps plein le nombre d'agent.es rémunéré.es est 1 702.

Les femmes représentent 68% (1 221 agentes) de l'effectif rémunéré et les hommes 32% (588 agents).

### Répartition des effectifs rémunérés par catégories hiérarchiques :

Catégories	Femmes	Hommes	Total	Évolution 2018/2019
Catégorie A	195 (72%)	77(28%)	272	+27%
Catégorie B	132 (57%)	99 (43%)	231	-21%
Catégorie C	852 (68%)	400 (32%)	1 252	0%
Sans catégorie	42 (78%)	12 (22%)	54	-8%
<b>Total</b>	<b>1 221</b>	<b>588</b>	<b>1 809</b>	
<b>Évolution 2018/2019</b>	<b>1,08%</b>	<b>-2,97%</b>	<b>-0,28%</b>	

### Répartition des effectifs rémunérés par statut :

Statut	Femmes	Hommes	Total	Évolution 2018/2019
Titulaires	912 (65%)	484 (35%)	1 396	1,55%
Non titulaires	267 (74%)	92 (26%)	359	6,53%
Droit privé	42 (78%)	12 (22%)	54	-8%
<b>Total</b>	<b>1 221</b>	<b>588</b>	<b>1 809</b>	
<b>Évolution 2018/2019</b>	<b>1,08%</b>	<b>-2,97%</b>	<b>-0,28%</b>	

### Répartition des effectifs rémunérés par filière :

Filières	Femmes	Hommes	Total	Évolution 2018/2019
Activité physique et sportive	11 (32%)	23 (68%)	34	-35%
Administrative	325 (78%)	64 (22%)	419	2%
Animation	30 (57%)	23 (43%)	53	8%
Culturelle	75 (76%)	24 (24%)	99	-2%
Police municipale	13 (32%)	27 (68%)	40	5%
Sanitaire et sociale	399 (98%)	5 (2%)	404	-0,5%
Technique	326 (46%)	380 (54%)	706	2%
Sans filière	42 (78%)	12 (22%)	54	-0,3%
<b>Total</b>	<b>1 221</b>	<b>588</b>	<b>1 809</b>	
<b>Évolution 2018/2019</b>	<b>1,08%</b>	<b>-2,97%</b>	<b>-0,28%</b>	

Il est à noter que la baisse des effectifs rémunérés sur la filière activité physique et sportive, s'explique par une évolution à la baisse des contractuels en remplacement sur cette filière.

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 augmenté de 1,7 % en 2019 après une baisse de -0,96% en 2018. 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 en lien avec la démographie, l'ouverture de nouveaux équipements et de façon exceptionnelle à la mise en place d'évolutions spécifiques comme par exemple le projet périscolaire en 2014. Elle provient aussi d'autres motifs comme les mesures réglementaires (hausse des cotisations ou du point d'indice, réforme de cadres d'emplois comme en 2017), l'impact du Glissement Vieillesse Technicité (GVT) et accessoirement des révisions du régime indemnitaire.

De façon particulière l'évolution 2019 s'explique essentiellement par la création de 30 postes : 17 à la direction éducation (ouverture des groupes scolaires R. Parks et S. Veil), 1 à la petite enfance, 1 à la direction de la restauration municipale, 6 à la police municipale, 3 à la direction de la santé publique et 2 à la direction du sport (ouverture du complexe sportif A David-Neel).

Le coût moyen annuel chargé d'un agent permanent à temps plein était en 2019 de 42 000 €, comme en 2018. Il se répartit entre 61% de traitement brut, 29% de charges et 10% de primes (Régime indemnitaire, prime de fin d'année, ...).

L'ensemble des éléments constitutifs d'une évolution de la masse salariale, GVT, évolutions réglementaires, mesures structurelles, ouvertures et fermetures d'équipements ont été intégrés dans les perspectives 2021. La variation globale du chapitre 012 est envisagée à un niveau d'environ 4,3 %.

La ville de Villeurbanne poursuit son objectif visant à donner aux agents municipaux les moyens de répondre aux évolutions du contexte dans lequel agit la collectivité, à 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.

## **Les dépenses de fonctionnement général**

L'exercice 2021 sera caractérisé par des événements qui auront des effets majeurs sur le plan budgétaire. Outre la biennale des Invites, il faut noter l'intégration au BP de la subvention aux écoles privées pour l'accueil en maternelle des élèves villeurbannais et aussi dans le cadre de la crise sanitaire.

Les dépenses de fonctionnement courantes relevant du chapitre 011 connaissent une hausse proche de 14 % prenant en compte la manifestation des Invites et les mesures de prévention sanitaire sur un semestre. Elles intègrent aussi notamment l'impact du transfert à la cuisine centrale de la ville de la plus grande partie de la production des repas à destination des publics du CCAS.

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 être en légère baisse (-0,6 %) avec toutefois des évolutions contrastées avec pour le CCAS, pour tenir compte du transfert au budget municipal de la production des repas, une baisse de la subvention et à contrario l'intégration dès le BP de la participation aux écoles privées pour l'accueil d'enfants villeurbannais.

Le FPIC est stabilisé en termes prévisionnels (1,59 M€). Le dispositif mis en place par le gouvernement à travers la maîtrise des dépenses de fonctionnement a été neutralisé en 2020 et ne pourra donc conduire à la constatation d'un non-respect se traduisant par une pénalité en 2021.

Concernant les frais financiers, le volume d'encours de dette de la ville devrait se stabiliser. La charge de la dette devrait être contenue au niveau 2020 (estimation de 0,35 M€).

Les dépenses exceptionnelles seront-elles aussi stables avec un niveau proche de celui constaté au BP 2020 soit 150 K€.

L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement est envisagée à un niveau proche de 5,1 % correspondant à une hausse en valeur absolue d'environ 6,5 M€. Il s'agit d'inscriptions et d'évolutions prévisionnelles, calculées par rapport au BP 2020. Le niveau de réalisation réel sera constaté au moment du vote du CA.

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 passant de 25,45 M€ en 2020 à environ 20 M€ au BP 2021 soit une baisse proche de -21,5 %. L'épargne nette sera elle aussi en baisse équivalente -22,5 % environ à 16,6 M€ (21,46 M€ au BP 2020).

### **Concernant les dépenses d'investissement**

Le niveau envisagé de dépenses d'équipement (comptes 20, 21 et 23) serait proche de 51 M€, en hausse par rapport au BP 2020 (41,6 M€). La collectivité conduit une politique d'investissement soutenue à travers les différentes composantes qui en sont constitutives, acquisitions foncières, études de conception préalables et travaux de rénovation ou de construction.

Les axes en termes de dépenses d'équipement demeurent conditionnés par les domaines de compétence de la collectivité. Il s'agit ainsi d'interventions en matière scolaire pour la création, rénovation et l'extension 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. 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 2021 ou ayant démarrées antérieurement et se poursuivant. Le recensement est réalisé sur la période 2021/2024. Il possède un caractère 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 31 M€ contre 22,43 M€ au BP 2020.

### **IV Perspectives générales**

L'endettement de la collectivité a évolué régulièrement et s'est éloigné de son étiage (2,4 M€ en 2012). Il reste néanmoins contenu tant dans son volume que dans sa structure, fondée sur les deux grands types d'emprunt, taux fixe et taux variable simple. Il se répartit fin septembre 2020 à hauteur de 72 % de taux fixes et 28 % de taux variables. La répartition considérée par les analystes comme équilibrée relève de la proportion de 60 % de taux fixes et 40 % de taux variables afin d'éviter de 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 peut faire supporter à la collectivité la conséquence des éventuels mouvements haussiers des marchés. Il est donc normal de rechercher un mix des deux grands types d'emprunt pour atténuer les effets du marché sur le long terme. Le volume mesuré de son endettement permet à la ville de s'écarter de la proportion jugée moyenne.

La situation des marchés financiers a été atteinte par les effets de la crise sanitaire même si les chocs ont pu être atténués par les mesures des banques centrales au niveau mondial et de la BCE pour l'Union Européenne. Les marges bancaires ont connu une hausse mais sont demeurées relativement contenues. La courbe d'anticipation reste naturellement à la hausse.

En tenant compte du contexte financier global, des caractéristiques de la dette villeurbanaise, la recherche de taux fixes bas sur des durées longues (15 ans voire plus) peut être poursuivie. La ville pourra faire en complément appel à des emprunts à taux variables bien que les banques ne répercutent pas les taux négatifs variables de marché du fait de la mise en place de planchers (floor) à 0 % qui renchérissement d'autant les prêts aux collectivités.

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 à laquelle la ville a recours.

Cette politique pourra être ajustée pour tenir compte des évolutions des marchés.

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 1,27 au fin 2019. La ville dispose d'une marge de manœuvre réelle pour faire face au remboursement de sa dette sur la durée.

Celle-ci reste néanmoins fortement conditionnée par la capacité d'épargne brute que la ville est susceptible de dégager et qui est le fondement de la soutenabilité de la dette.

L'épargne brute a été consolidée par les modifications fiscales intervenues en 2018 sur l'abattement général à la base en matière de TH et sur les taux de taxe d'habitation et de taxe foncière bâti. Aussi le levier fiscal ne sera pas activé. Les évolutions fondamentales portent sur l'actualisation régulière des tarifs appliqués selon les modalités décrites précédemment et la fréquentation des services rendus ou l'occupation du domaine public aussi.

La crise sanitaire est venue remettre en cause le principe d'encadrement de l'évolution de la dépense publique posé par la loi de programmation des finances publiques 2018 à 2022. Il n'en demeure pas moins que la maîtrise de l'évolution des dépenses de la collectivité reste un nécessaire impératif.

La démarche de performance de l'administration, qui se traduit par l'organisation du fonctionnement des services, l'ajustement des postes de travail, une réflexion sur les modes de gestion les plus adéquats, intégrant éventuellement l'externalisation, la révision des politiques menées ou de leurs modalités de mise en œuvre et des investissements générateurs d'économies de fonctionnement courant doit être poursuivie afin de pouvoir dégager des marges de manœuvre.

Les multiples projets d'investissement tant en matière scolaire que sportive et de petite enfance, signes tangibles de la transformation du territoire villeurbannais, auront des effets sensibles sur le budget municipal à terme.

De même la finalisation de la feuille de route de cette nouvelle mandature permettra de déterminer les effets budgétaires sur le moyen terme avec des ajustements qui pourraient intervenir dès 2021 en cours d'exercice.

Après en avoir délibéré, le conseil municipal décide à l'unanimité de prendre acte de la présentation du rapport relatif aux orientations budgétaires et de la tenue du débat d'orientation budgétaire 2021.

*Certifiée exécutoire compte tenu de l'affichage en Mairie le 25 novembre  
2020 et de la réception en Préfecture le 25 novembre 2020  
identifiant de l'acte : 069-216902668-20201123-lmc123941-DE-1-1*

Cédric Van Styvendael  
Maire de Villeurbanne