

membres du conseil municipal			
en exercice	présents	procurations	absent(s)
55	42	11	2
délibéré : Adopté à l'unanimité			

EXTRAIT du registre des délibérations du Conseil municipal
Séance du lundi 19 novembre 2018

Le lundi 19 novembre 2018 à 16h00, le conseil municipal s'est réuni en mairie sur convocation du mardi 13 novembre 2018 effectuée en application de l'article L2121-10 du Code général des collectivités territoriales.

délibération n° D-2018-347
objet : Rapport sur les orientations budgétaires 2019
rapporteur : M. Prosper KABALO
pièce(s)-jointe(s) : PPE Annexe A dépenses.pdf, PPE Annexe A recettes.pdf, Dépenses Annexe B.pdf, AP CP Recettes Annexe B.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, M. Richard LLUNG, Mme Anne REVEYRAND, Mme Dany MONTOIS, M. Loïc CHABRIER, M. Damien BERTHILIER, Mme Christelle GACHET, M. Mohamed-Ali MOHAMED AHAMADA, M. Jean-Paul CHICH, M. Ikhlef CHIKH, M. Yann CROMBECQUE, Mme Laura GANDOLFI, Mme Melouka HADJ MIMOUNE, Mme Chafia TIFRA, M. Frédéric VERMEULIN, Mme Pascale CROZON, M. Moyses NISSANIAN, Mme Natalie PERRET, M. Marc AMBROGELLY, Mme Antoinette BUTET-VALLIAS, M. Mathieu SOARES, M. Hector BRAVO, M. Jonathan BOCQUET, Mme Samia BELAZIZ, M. Pascal MERLIN, M. Jean-Wilfried MARTIN, Mme Emmanuelle HAZIZA, M. Régis LACOSTE, Mme Virginie PANICO, Mme Béatrice BRANSKA-FARILLE, Mme Michèle MOREL, Mme Béatrice VESSILLER, M. Stéphane PONCET, M. Olivier GLUCK, Mme Zemorda KHELIFI, Madame Dominique ITRI, M. Hervé MOREL.

Procurations :

Mme Sarah SULTAN donne pouvoir à Dany MONTOIS, Mme Dominique BALANCHE donne pouvoir à Christelle GACHET, Mme Marie-Neige BLANC donne pouvoir à Mohamed-Ali MOHAMED AHAMADA, Mme Myriam GROS-IZOPET donne pouvoir à Laura GANDOLFI, M. Alain BRISSARD donne pouvoir à Anne REVEYRAND, M. Stéphane FRIOUX donne pouvoir à Jean-Paul CHICH, Mme Chantal ROUX donne pouvoir à Marc AMBROGELLY, M. Jacky ALBRAND donne pouvoir à Mathieu SOARES, Mme Yasmina SALHI donne pouvoir à Jonathan BOCQUET, Mme Martine MAURICE donne pouvoir à Jean-Wilfried MARTIN, M. Michel CASOLA donne pouvoir à Stéphane PONCET.

Excusé-e-s :

Mme Djamila GHEMRI.

Absent-e-s :

Mme Prune CHANAY.

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 dérouler dans les deux mois qui précèdent le vote du budget primitif (BP). Le vote du BP 2019 devrait intervenir lors du conseil municipal de décembre 2018. Le présent document a pour objectif de servir de base à un débat qui est une réflexion globale à caractère financier et stratégique. C'est le budget primitif 2019 présenté par la suite, qui définira plus précisément les éléments du projet municipal et leurs implications financières.

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 2019 ainsi que les principales mesures du projet de loi de finances 2019 de l'Etat (PLF 2019) (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 2019.

Le contexte économique et social connaît un retournement avec des perspectives de croissance en baisse par rapport aux estimations qui prévalaient en début d'année 2018, phénomène qui influe sur les créations d'emploi qui marquent le pas.

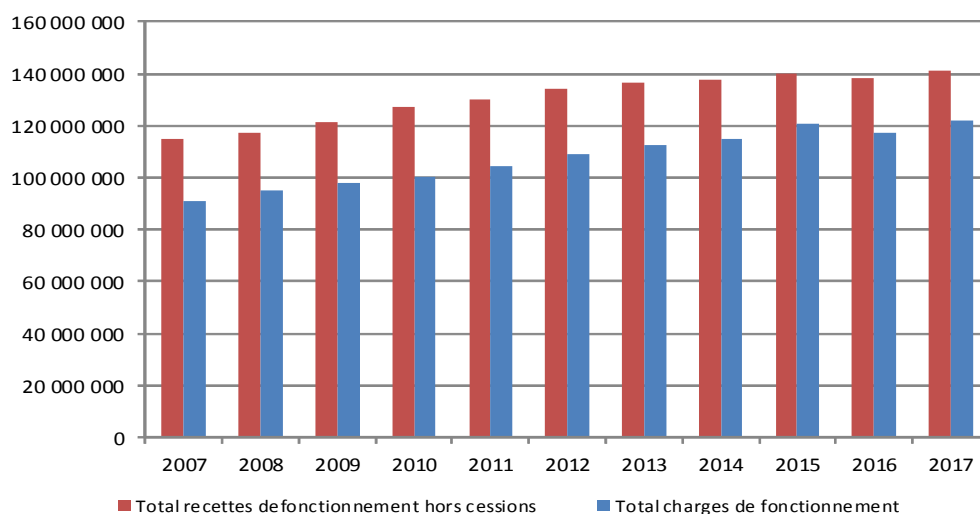
Concernant les collectivités, les projets de réforme annoncés avec la suppression totale de la taxe d'habitation, outre la problématique de la compensation, ont fait réapparaître les questions relatives aux modalités de calcul des valeurs locatives mais aussi des dotations, notamment de la Dotation forfaitaire, témoignage de la solidarité verticale. L'exercice 2019 verra pour la première fois mis en œuvre le contrôle du respect de l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement entre les exercices 2017 et 2018 imposé aux 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 2018. Les retraitements réalisés par rapport aux chiffres bruts des CA sont précisés.

A Les fondements de la situation financière villeurbannaise au 31 décembre 2017

Le plan d'économie imposé par l'Etat, à travers une action sur les recettes des collectivités territoriales, est arrivé à son terme en 2017. La situation financière de la ville de Villeurbanne demeure correcte même si les indicateurs fondamentaux font ressortir une tendance baissière depuis plusieurs exercices. Les recettes réelles de fonctionnement de la ville, hors le produit des cessions des biens relevant de l'actif qui est réintégré en investissement, repartent à la hausse en 2017 (+2,12 %) de même que les dépenses de fonctionnement (+4,30 %) alors que ces deux indicateurs étaient en baisse en 2016. Le graphique ci-dessous porte sur la totalité des recettes, retraitées des cessions, et dépenses réelles de fonctionnement en M€.

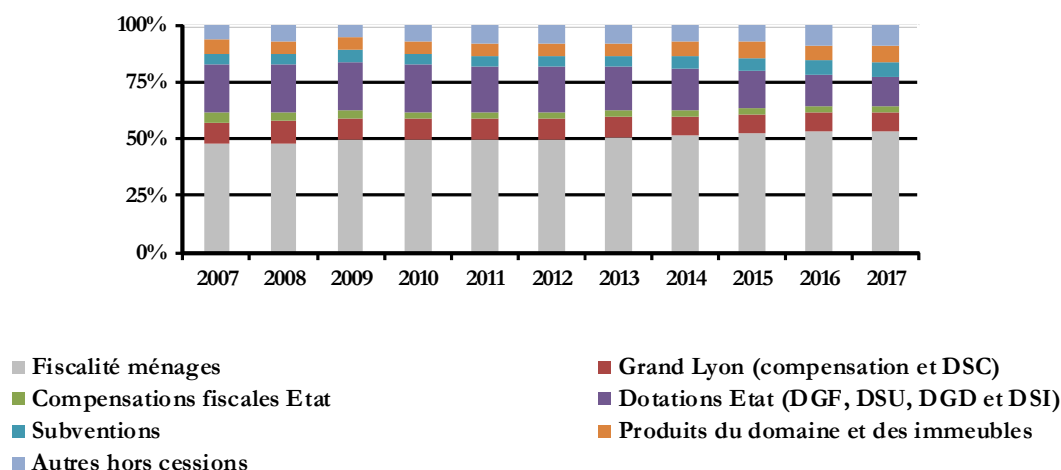


1. En matière de recettes de fonctionnement

Entre 2007 et 2017, les recettes globales hors cessions de la collectivité sont passées de 115,19 M€ à 141,39 M€ soit une hausse globale de 22,75 %. Sur la même durée, les recettes de gestion courantes¹ croissent de 23 %. Si l'on s'en tient aux seules recettes courantes, le pourcentage d'évolution en 2017 par rapport à 2016 est de +3 % alors que la moyenne géométrique de la période 2007/2016 était de 2,09 %.

En 2017, les recettes réelles de fonctionnement, cessions incluses, représentaient 949 € par habitant contre 945 € en 2016. La comparaison réalisée sur la base du compte de gestion 2017 donne le chiffre de 1 324 € en moyenne pour la strate des communes de plus de 100 000 habitants hors Paris². L'évolution 2017 est à la hausse de 1,32 % pour Villeurbanne et à la baisse de -1,27 % au niveau national. Hors les cessions de biens immobiliers, les recettes de la ville possèdent la structure suivante :

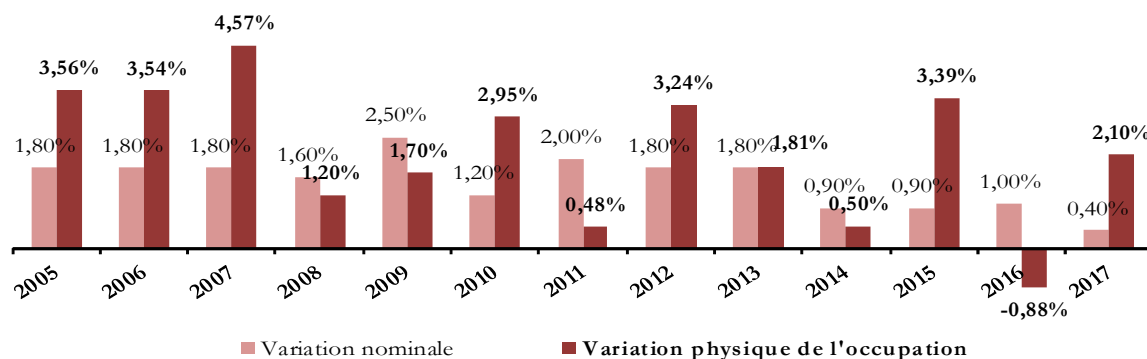
Typologie des recettes



La fiscalité directe locale demeure le premier poste de ressources de la collectivité. Un nombre limité de postes de recettes (fiscalité directe, dotations, compensations de l'état et de la métropole) représentent plus des trois-quarts (77,51 %) des recettes réelles de fonctionnement hors cessions. Cette forte concentration traduit une dépendance réelle de la collectivité à un nombre limité de ressources et une fragilité potentielle à l'évolution de l'une à la baisse.

La fiscalité directe locale (taxe foncière bâti, taxe foncière non bâti et taxe d'habitation) représentait, hors rôles supplémentaires, 47,1 % des RRF hors cessions au CA 2007 et 52,85 % au CA 2017. Cette croissance de la valeur relative est la conséquence de la hausse du produit fiscal 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.

Variation des bases nettes de taxe d'habitation



¹ 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).

² Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2018 : les finances des collectivités locales en 2018. État des lieux Annexe 5 : disparités communales p 132.

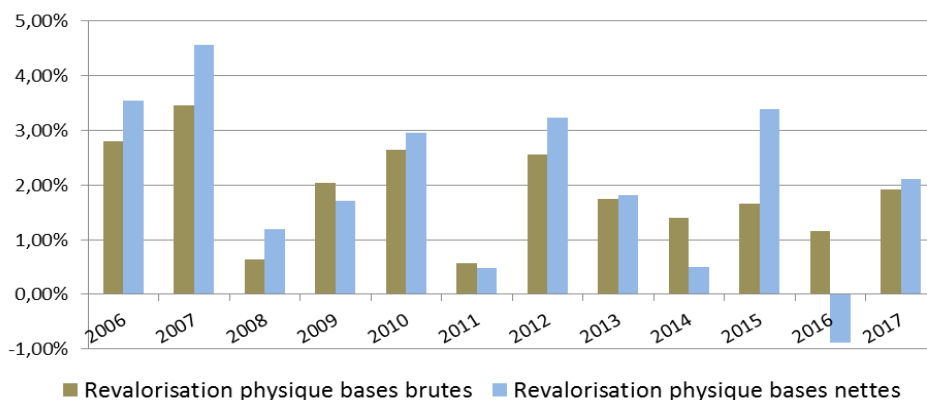
La variation nominale des bases relève de la loi de finance votée chaque année par le parlement pour le budget de l'exercice à venir. Elle était, jusqu'en 2014, fonction de l'estimation de l'inflation prévisionnelle selon les indicateurs économiques pour l'exercice concerné par la revalorisation. Au 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 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.

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 2017 traduit une tendance haussière (+2,1 %). La moyenne sur la période 2008/2016 est de +1,65 %.

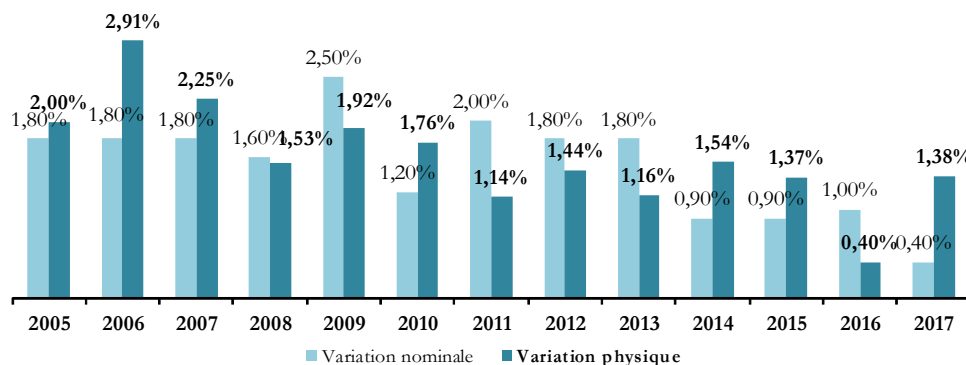
Il est à noter que des mesures législatives prises en matière d'impôt sur le revenu ont conduit par ricochet à la suppression du dispositif d'exonération en matière de TH pour certaines personnes, notamment des personnes âgées de condition modeste. En conséquence, les bases exonérées en 2014 ont été réintégrées dans les bases taxables en 2015, ce qui explique, en partie, la progression forte des bases de taxe d'habitation. Compte tenu du nombre de personnes impactées par la suppression de cette exonération et des effets sur le plan individuel, le Gouvernement a décidé de mettre en place un dispositif permettant de maintenir en 2015 et 2016 l'exonération de l'imposition à la taxe d'habitation des personnes concernées. La correction de leur imposition a été effectuée par voie de dégrèvement pris en charge par l'État, le produit du rôle de taxe d'habitation de 2015 restant acquis à la Ville.

Inversement, en 2016, l'exonération bénéficiant à certaines personnes en raison de leur âge et de leur revenu ayant été maintenue, les bases les concernant, exonérées, ont été sorties des bases taxables d'où la variation physique négative (-0,8 %). Cette même année, au niveau national, les bases nettes de TH pour les communes ont évolué de -0,5 %. Ceci explique les variations erratiques constatées sur cette période.

Il n'y a pas de lien systématique entre l'évolution des bases fiscales et celle de la population même si elle est recensée annuellement. En effet, les données annuelles de l'Insee sont établies avec un décalage de 3 ans. Par ailleurs, le calcul des bases nettes prend en compte la situation familiale des contribuables, ajoutant un paramètre qui rend complexe l'analyse des évolutions. Comme le montre le graphique ci-dessous, il y a un 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 et sur lesquelles s'appliquent les taux votés.



Variation des bases nettes de taxe foncière sur les propriétés bâties



La variation physique de la base nette de taxe foncière bâtie en 2017 est elle aussi en hausse (+1,38 %). Cette valeur reste cependant inférieure à la moyenne constatée sur la période 2008/2016 soit 1,52 %. Au niveau national, les bases

nettes globales de foncier bâti ont évolué de + 1,7 %³, progression supérieure à celle connue à Villeurbanne. Ces niveaux d'évolution restent inférieurs à ceux connus antérieurement à la crise de 2008.

Pour mémoire le produit fiscal 2017, hors rôles supplémentaires, était de 74,73 M€ dont 41,2 M€ de taxe d'habitation et 33,34 M€ de taxe foncière bâti soit une hausse globale de 2,13 % par rapport à 2016.

Concernant les taux de fiscalité, ils sont restés stables au plan communal de 2009 à 2017. Les dernières 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
Villeurbanne	21,50%	21,50%	21,50%	21,50%	21,50%	21,50%	21,50%	21,50%	21,50%
Métropole de Lyon	0,00%	0,00%	7,25%	7,25%	7,25%	7,25%	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%
CG Rhône	6,370%	6,370%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%
Total TH	27,94%	27,98%	28,91%	28,96%	29,01%	29,05%	29,45%	29,48%	29,45%

Taxe foncière bâti	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Villeurbanne FB	16,21%	16,21%	16,21%	16,21%	16,21%	16,21%	16,21%	16,21%	16,21%
Métropole de Lyon	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	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%
CG Rhône	6,09%	6,09%	9,47%	9,47%	11,03%	11,03%	0,00%	0,00%	0,00%
CR Rhône Alpes	2,12%	2,12%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Total FB	24,48%	24,50%	25,80%	25,83%	27,43%	27,46%	28,04%	28,06%	28,04%

Liée aux constructions nouvelles et aux transactions sur le bâti existant, la taxe communale additionnelle aux droits de mutation confirme son caractère fortement évolutif. Elle est liée à de nombreux paramètres qui influent sur le marché immobilier (taux bancaires, prix de l'immobilier, mesures fiscales particulières, spécificités du marché local de l'immobilier). La progression entamée après le creux de 2014 se poursuit.

Évolution du produit des droits de mutation entre 2007 et 2017 :

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Droits de mutation (7381)	4 572 476	4 130 165	3 204 642	4 701 644	5 569 317	5 002 564	4 667 873	4 475 548	5 090 382	5 899 597	7 277 196

La hausse de 15,9 % en 2017 est quasi équivalente à celle constatée pour les communes au niveau national (16,3 %)⁴

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

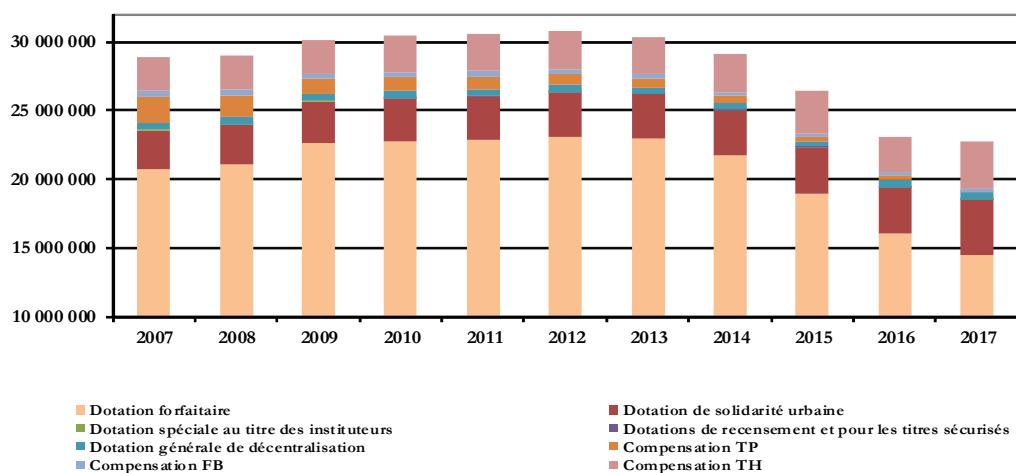
- transferts de compétences générant des charges compensées par des dotations de l'Etat,
- modifications législatives de dispositions fiscales préexistantes, qui venant réduire les recettes de la collectivité sont compensées (exonération pour conditions financières de taxe foncière bâti, réformes de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

Ces dotations représentaient 25,04 % en 2007 des recettes réelles de la ville hors cessions et 16,18 % en 2017.

³ Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2018 : les finances des collectivités locales en 2017. État des lieux Annexe 8: la fiscalité locale p 146.

⁴ Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2018 : les finances des collectivités locales en 2017. État des lieux p 22.

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 ferait 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 2,48 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. Au total, la collectivité aura perdu sur la dotation forfaitaire environ 7,3 M€ sur la période 2014/2017 dans le cadre de ces plans successifs d'économies. Ceci représente sur la durée du mandat 2014/2019, 32,5 M€ en termes de capacité de dépenses.

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'État en faveur des collectivités territoriales progresse au même rythme que la norme que l'État 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.

Les différentes composantes des concours de l'État aux collectivités territoriales connaissent donc des évolutions contrastées fonction du contexte budgétaire national et des réformes successives. Or, certaines des variables d'ajustement utilisées par l'Etat pour respecter ses objectifs, sont des compensations ou dotations adoptées par le législateur en contrepartie de suppressions de recettes ou de compensation de charges qui ont été 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 18,93 M€ en 2017, soit une baisse de - 21,44 % et 5,17 M€ sur la durée. Cet ensemble de dotations avait atteint son pic en 2012 avec 26,75 M€ pour connaître depuis une baisse continue. Dans le même temps, les compensations liées à la fiscalité (taxe professionnelle, habitation, foncier bâti) décroissent de 4,74 M€ à 3,79 M€ soit une baisse de -19,96 % ou 0,945 M€ en valeur absolue. Ceci s'explique notamment par la baisse de la DCTP (Dotation de Compensation de Taxe professionnelle) variable traditionnelle d'ajustement, passée sur la période de 1,93 M€ à 91 K€ soit une baisse de 95,3 %. Il est à noter cependant que la réforme de la Dotation de Solidarité Urbaine appliquée pour la première fois en 2017 a permis de compenser pour partie les baisses des autres dotations sur cet exercice. 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 15,2 % de la dotation perçue.

Du fait des évolutions successives du traitement de certaines catégories de population, qui étaient exonérées puis soumises à une taxation de droit commun avant d'être à nouveaux exonérées, la compensation de taxe habitation a connu des variations en dents de scie depuis 2015. Elle est ainsi passée de 3,12 M€ en 2015 à 2,64 M€ en 2016 avant de revenir à 3,55 M€ en 2017.

Le caractère de variable d'ajustement, outre la DCTP s'applique aussi à d'autres dotations ou compensations. Ceci pour 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 567 K€ en 2017, elle aura encaissé 144 K€ après application des réfections cumulées,
- la dotation forfaitaire, qui a subi un écrêtement de 0,41 M€ en 2015, 0,57 M€ en 2016 et 0,43 M€ en 2017.

Cette baisse de la dotation forfaitaire s'ajoute donc à celle du plan d'économie évoqué ci-dessus et ramène en 2017 la dotation forfaitaire à 14,51 M€ au lieu de 16,01 M€ soit -10,32 %. La Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) qui regroupe Dotation forfaitaire et DSU évolue à la baisse au niveau national de -7,1 %⁵ contre -4,64 % pour Villeurbanne.

De 2007 à 2017, l'ensemble des dotations et compensations servies par l'Etat sont passées de 28,83 à 22,87 M€ avec un pic en 2012 à 30,75 M€. L'évolution 2017/2016 est de -1,15 % soit -0,26 M€ de baisse, intégrant néanmoins l'effet de bascule entre produit TH et compensation des exonérations de TH évoqué ci-dessus. Rapportés à la population, les concours de l'Etat continuent de baisser (223 € par habitant en 2007 et 151 € en 2017). La DGF représente 123 € par habitant à Villeurbanne contre 206 € en moyenne nationale (communes de 100 000 habitants et plus hors Paris).⁶

Les dotations et compensations versées par le Grand Lyon représentent 11,83 M€ en 2017. 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 peut évoluer avec les éventuels transferts de compétence entre la ville et le Grand Lyon. Et d'autre part, la dotation de solidarité communautaire (DSC) qui a fortement cru entre 2009 et 2010, de 25,2 %, pour atteindre 2,46 M€. Jusqu'alors, c'était le chiffre de population de 1999 qui était retenu, ce qui conduisait techniquement à une sur pondération de certains critères, notamment le revenu moyen communal, aboutissant à une dotation minimisée. La DSC est stable à 2,83 M€ en 2017. Les modalités de calcul de cette dotation ont été revues, avec des limitations maximales à la hausse ou à la baisse de 2 %.

L'ensemble des recettes évoquées ci-dessus représentent plus de 77,5 % des recettes hors cessions au CA 2017 soit 109,6 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 9,65 M€ entre 2007 et 2017. Cela représente 6,83 % de nos recettes au CA 2017. 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. 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 marqué par un mouvement social dans les restaurants scolaires qui est venu amoindrir le produit perçu lié à cette activité, par contre coup, lors de l'exercice 2017 cette recette a fortement augmenté. A cela s'ajoute des remboursements de frais de personnel par la métropole dans le cadre des actions de développement territorial ou économiques.

De façon générale, l'évolution de la tarification des services qui intègre pour plusieurs d'entre eux les capacités contributives des usagers (utilisation du quotient familial) et la fréquentation expliquent une partie des variations.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Services et du domaine	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

- 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 baisse constatée en 2016 provenait notamment des aides de l'Etat pour les emplois d'avenir et des prestations CAF pour la petite enfance en raison d'une modification des modalités de versement. Le contre coup de cette évolution est une remise à niveau en 2017 qui conduit à hausse de ce poste.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Subventions	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

⁵ Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2018 : les finances des collectivités locales en 2017. État des lieux Annexe 9: Concours financiers de l'Etat p 162.

⁶ Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2018 : les finances des collectivités locales en 2017. État des lieux Annexe 5 : disparités communales p 132.

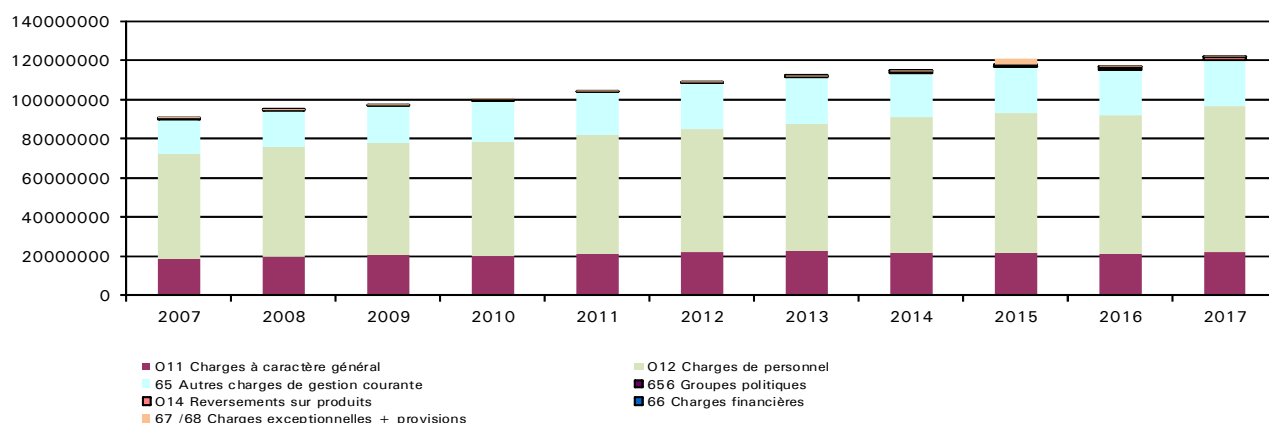
- à ces deux postes s'ajoute la Taxe Finale sur la Consommation d'Electricité (TCFE). Suite à la réforme mettant en œuvre la nouvelle organisation du marché de l'électricité en 2012, cette taxe est établie sur la base des seules consommations d'électricité et non plus sur le coût de la facture. L'effet prix qui ne joue plus et la sensibilisation générale à la recherche d'économie d'énergie explique la relative stabilité sur la durée.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
TFCE	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. En matière de dépenses de fonctionnement

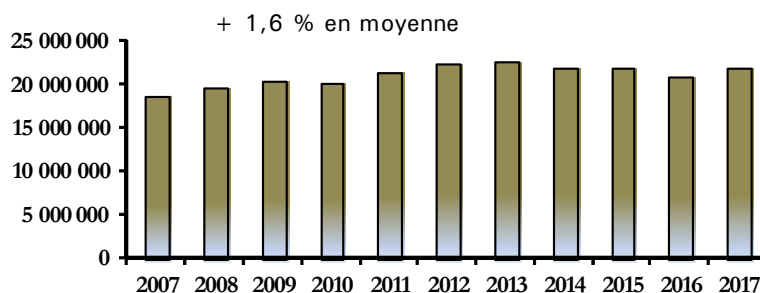
En 2017, les dépenses réelles de fonctionnement de Villeurbanne s'élevaient à 814 € par habitant contre 787 € en 2016. La moyenne de la strate des villes de plus de 100 000 habitants hors Paris était de 1 163 € par habitant⁷.

Evolution des dépenses réelles de fonctionnement



Les charges à caractère général (chapitre 011) sont en hausse par rapport à 2016 (+4,49 %). Sur la durée, de 2007 à 2017, elles sont passées de 18,77 à 22,02 M€ soit une progression annuelle moyenne de 1,6 %. Elles représentent environ 18 % des dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité au CA 2017. Hors l'organisation de la manifestation des Invites, c'est une légère baisse qui aurait été constatée.

Charges à caractère général

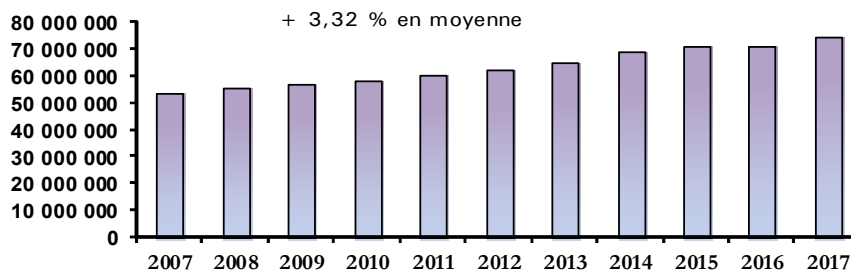


Les charges de personnel (chapitre 012) ont elles progressé de 38,67 % sur la période 2007 à 2017, soit en moyenne 3,32 % par an passant de 53,7 M€ à 74,3 M€. La masse salariale passe de 71,23 M€ à 74,52 M€ entre 2016 et 2017 et représente 61,01 % des dépenses réelles de fonctionnement au CA 2017, (60,83 % en 2016). L'évolution des dépenses de personnel entre 2016 et 2017 est de 4,62 % pour la Ville de Villeurbanne et 3,2 % au niveau national pour l'ensemble des communes mais +1,1 % pour les communes de 100 000 habitants et plus⁸.

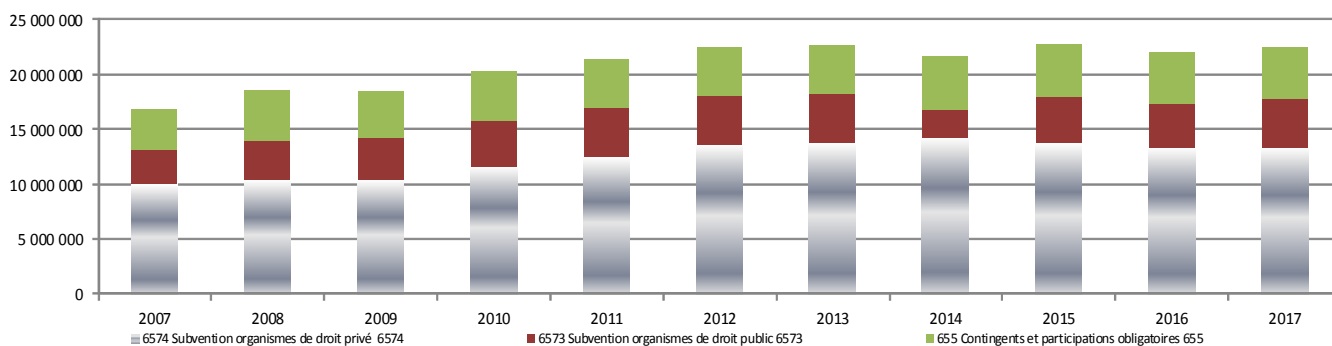
⁷ Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2018 : les finances des collectivités locales en 2018. État des lieux Annexe 5 : disparités communales p 132.

⁸ Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2018 : les finances des collectivités locales en 2018. État des lieux : p 32 et 34

Charges de personnel



Le troisième poste de dépenses porte sur les « autres charges » qui intègrent notamment les subventions et participations (chapitre 65). Elles représentent 19,22 % des dépenses réelles de l'exercice. Ce chapitre est en hausse en 2017 de 1,93 %. Les versements sont ajustés aux besoins effectifs de certaines structures, ENM, CCAS. Ceci explique le creux constaté en 2014 dans la courbe. En 2017, le CCAS a bénéficié d'une hausse de la participation de la ville afin de mettre en place un plan d'accompagnement de la fermeture des EHPAD. Concernant les subventions aux personnes de droit privé, elles diminuent de - 0,27 % passant de 13,42 à 13,38 M€. De 2007 à 2017, la progression du chapitre 65 est de 33,88 % soit 2,96 % en moyenne (de 17,54 à 23,48 M€).



Les frais financiers (chapitre 66) relatifs à la dette et aux lignes de trésorerie sont en nette augmentation à 0,14 M€ soit +57 % (92 K€ en 2016) du fait de l'accroissement de la dette. Le montant concerné reste cependant limité en valeur absolue étant donné la faiblesse des taux sur les marchés financiers. Le taux moyen de la dette était de 0,68 % au 31/12/2017.

Concernant les dépenses exceptionnelles (chapitre 67), elles portent sur des opérations qui ne se rapportent pas à 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.

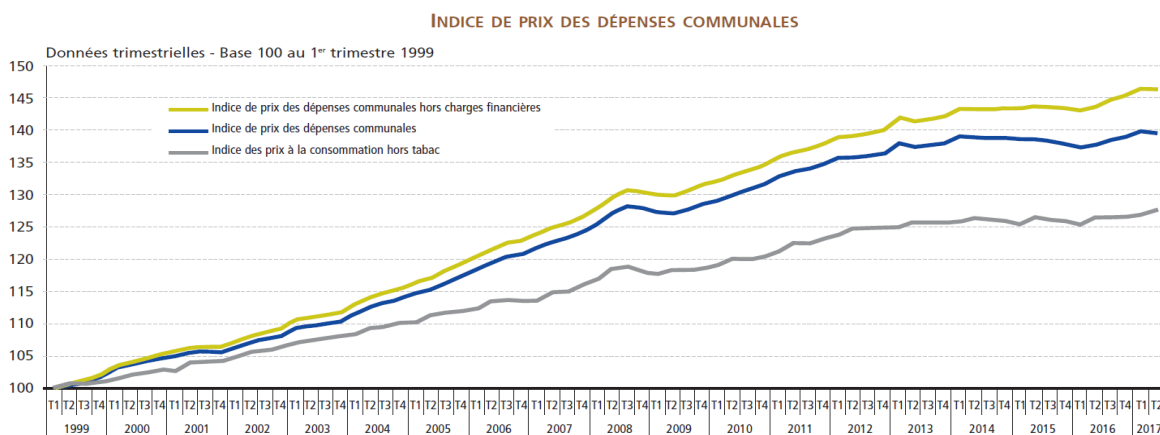
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Charges exceptionnelles	49 940	68 219	100 259	360 272	134 480	258 730	422 122	234 234	2 467 369	191 070	189 779

Au-delà de l'évolution en valeur absolue ou relative, des charges supportées, deux éléments doivent être pris en compte pour apprécier l'évolution des dépenses de fonctionnement de la collectivité sur la durée. Il s'agit d'une part de l'évolution de la population recensée sur le territoire de la commune. Celle-ci est passée entre 1999 et 2017, données officielles du recensement Insee, de 127 299 à 150 075 habitants (population totale) soit + 22 776 habitants (+17,89 %). Il est à noter que ce chiffre, connu au 1er janvier 2017, est celui établi au 1er janvier 2014, en conséquence, la population réelle a évolué depuis et peut être éventuellement plus importante.

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 497 € par habitant, les charges courantes (chapitre 011) à 147 € par habitant et les autres charges dont les subventions et participations (chapitre 65) à 156 €. Les évolutions respectives par habitant pour chacun des chapitres, entre 2009 (première année du recensement nouvelle formule) et 2017 sont de 20,35 % (012), -0,79 % (011) et 12,45 % (65). En valeur absolue, sur la même période la comparaison donne respectivement les valeurs suivantes 30,32 % (012), 7,43 % (011) et 21,77 % (65).

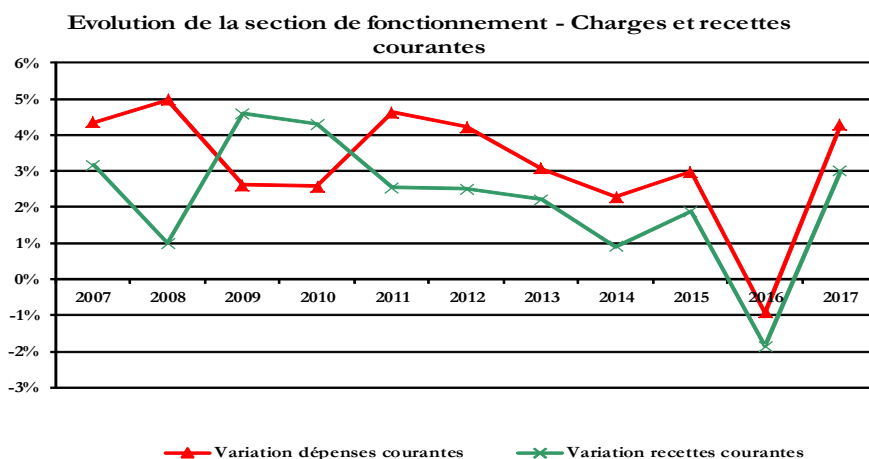
Sur la même période, l'ensemble des dépenses réelles en valeur absolue augmentent de 24,86 % et les recettes réelles hors cessions de 16,51 %. Rapportés à l'habitant, elles évoluent respectivement de 15,86 % et 7,53 %.

Le second critère 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. Le décalage est systématique avec l'indice des prix à la consommation appliqué aux ménages par l'Insee. De 1999 à 2016 l'indice des prix des dépenses communales hors charges financières a progressé en moyenne de 1,9 % par an alors que l'indice des prix à la consommation hors tabac progressait lui de 1,4 % en moyenne.



3) Les épargnes

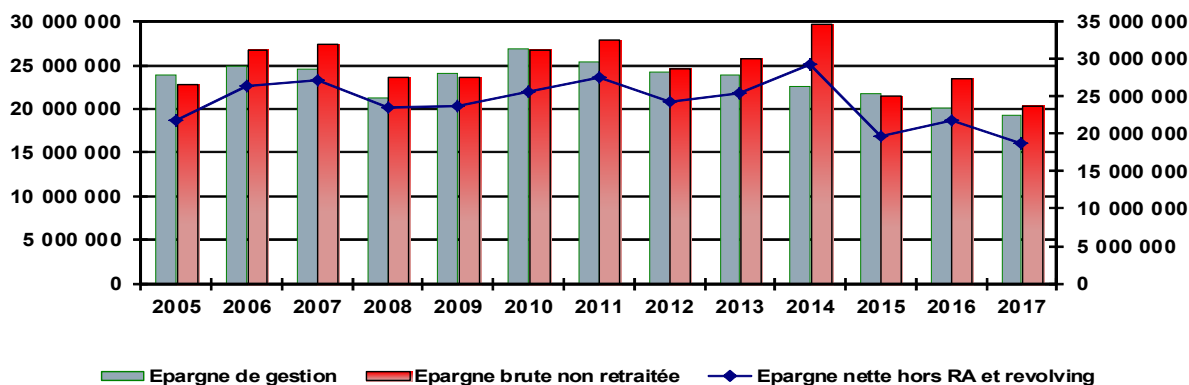
L'évolution des charges courantes (hors opérations financières et exceptionnelles), +4,27 %, demeure plus rapide que celle des ressources courantes +3 %, assurant une continuité de l'effet ciseau.



Cet effet ciseau entraîne une nouvelle baisse de l'épargne de gestion de -4,36 %, 19,23 M€ (en 2016, 20,11 M€). L'épargne brute hors cessions, diminue de -9,84 % soit -2,1 M€ à 19,24 M€. En matière de dépenses et recettes exceptionnelles et financières, il n'est ressorti aucune opération d'importance particulière en 2017. Il convient de noter une progression de la charge de la dette en lien avec l'accroissement de l'endettement mais dont le montant demeure limité. 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 2017 une hausse de l'épargne brute de 1,3 %⁹. Cette dernière donnée ne peut être comparée qu'à la seule épargne brute villeurbanaise non retraitée des cessions qui baisse de -13,54 %. L'épargne brute poursuit donc sa tendance baissière sur le long terme après un redressement en 2016 contrecoup d'opérations exceptionnelles en 2015.

⁹ Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2018 : les finances des collectivités locales 2018. État des lieux Annexe 2A finances des collectivités locales p 70.

Evolution des épargnes, cessions incluses



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

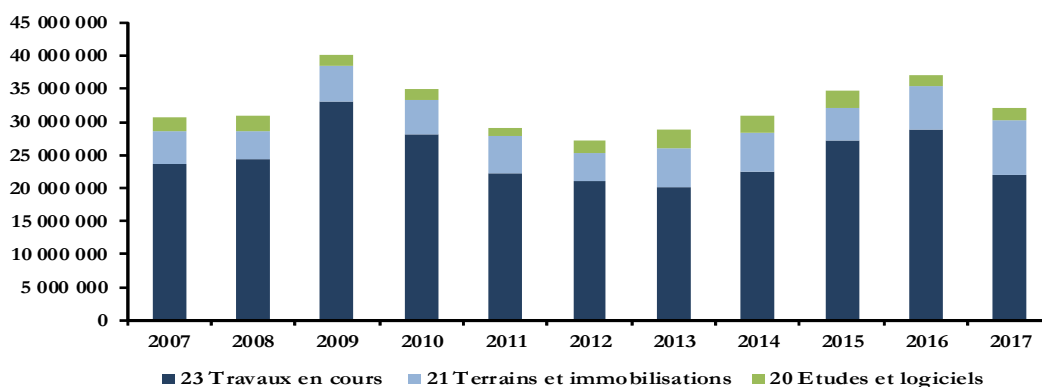
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Epargne de gestion courante	25 358 792	24 188 973	23 791 436	22 476 249	21 619 583	20 111 584	19 233 817
Résultat exceptionnel	163 773	485 101	325 245	215 100	2 741 734	1 324 911	155 473
Résultat financier	- 51 429	- 32 566	- 33 966	- 40 849	- 38 321	- 89 010	- 141 792
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
Remboursement dette	400 000	400 000	400 000	400 000	1 863 316	1 648 937	1 638 506
Epargne nette	25 071 136	24 241 509	23 682 715	22 250 500	16 976 211	19 698 548	17 608 993

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.

4) Investissement et endettement

Les dépenses d'équipement brut (mouvements réels des comptes 20, 21 et 23) à hauteur de 32,15 M€, diminuent par rapport à 2016 de -13,2 % après une progression continue depuis 2012. 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 2017, la moyenne est de 33,74 M€ par an.

Evolution des dépenses d'équipement (hors subventions)



En 2017, les dépenses d'équipement brutes représentaient 198 € par habitant contre 246 € en 2016. Elles s'élevaient à 215 € par habitant pour les communes de + 100 000 habitants hors Paris¹⁰. Ces données sont retraitées des comptes d'avance. Les dépenses d'équipement des communes au niveau national, augmentent de 8,8 %¹¹.

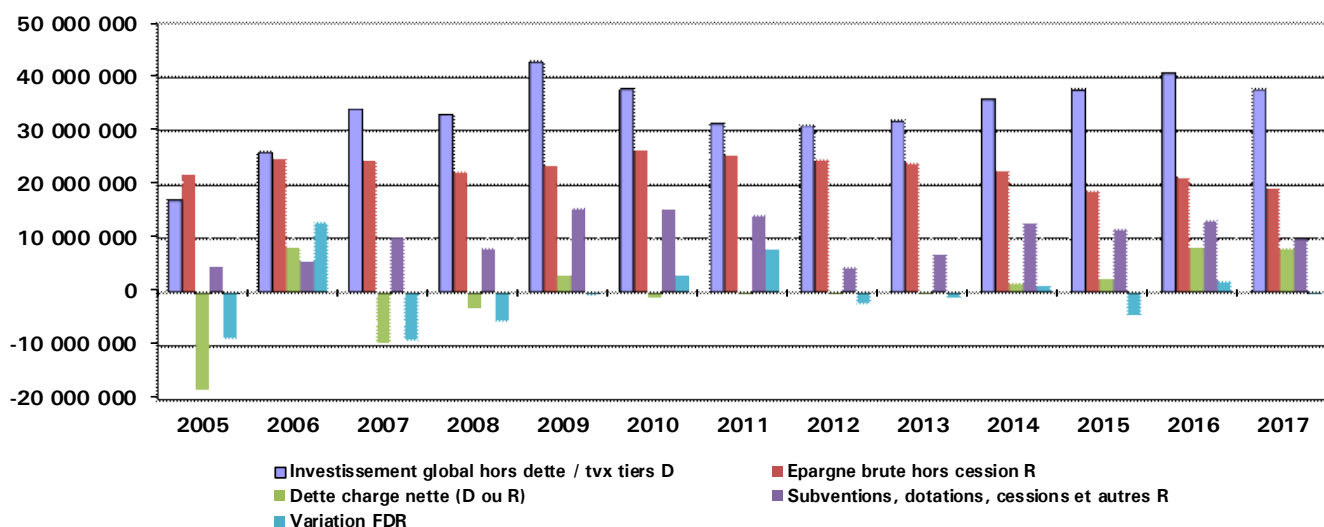
En matière de recettes d'investissement, l'exercice 2017 a été marqué par une légère hausse des subventions perçues (0,48 M€ contre 0,12 M€ en 2016). Les participations obtenues dans le cadre des projets d'urbanismes (Pup, Zac) sont

¹⁰ Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2018 : les finances des collectivités locales en 2018. État des lieux Annexe 5: disparités communales p 132.

¹¹ Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2018 : les finances des collectivités locales en 2018. État des lieux Annexe 2A Les finances des collectivités locales p 70.

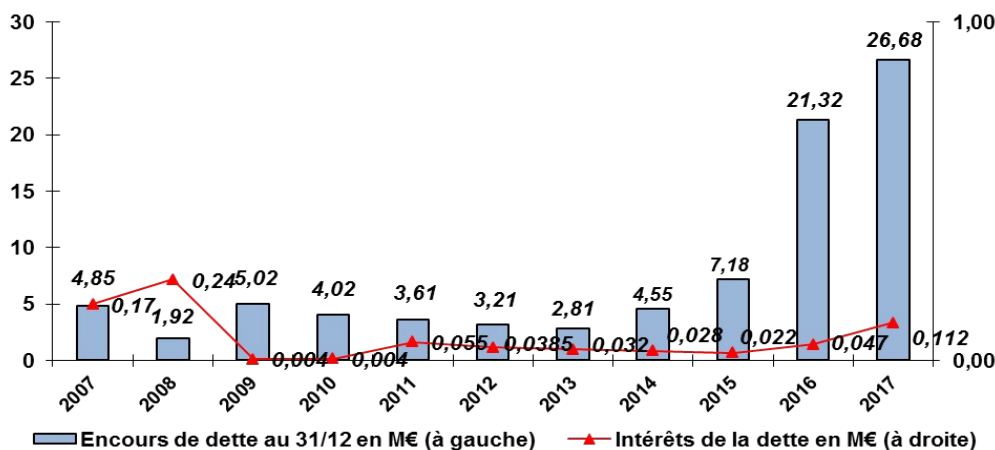
en légère progression 3,11 M€ (2,7 M€ en 2016). Les produits de cession, 1,07 M€ sont en baisse (2,15 M€ en 2016). Le caractère non récurrent de ces dernières recettes conduit à les traiter dans l'analyse financière en recettes d'investissement même si elles relèvent sur le plan comptable de la section de fonctionnement. Le FCTVA (4,79 M€) est à nouveau en augmentation du fait du fort volume de travaux réalisés en 2016.

Financement de l'investissement



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 (-0,44 M€).

L'endettement continue de s'accroître puisque la dette propre de Villeurbanne s'élève désormais à 26,68 M€ fin 2017 contre 21,3 M€ en 2016. Ceci représente une dette par habitant de 178 €. Le taux d'endettement de la ville (dette rapportée aux recettes réelles de fonctionnement) est de 18,7 % contre 86,4 % pour les communes de plus de 100 000 habitants hors Paris¹². Les emprunts nouveaux effectivement conclus en 2017 s'élèvent à 7 M€ dont 3 M€ sont venus équilibrer les reports d'investissement.



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 1,39 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 (39,57 M€ de garantie) et accessoirement de structures associatives ou privées (1,95 M€). Le ratio de dette garantie par habitant est de 276 €.

12 Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2018 : les finances des collectivités locales en 2018. État des lieux Annexe 5 : disparités communales p132.

B) L'évolution des ratios prudentiels au CA 2017

Le calcul de ces indicateurs est effectué sur la base des recettes de fonctionnement retraitées des 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 »,
- 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
Epargne de gestion	15%	18,1%	19,8%	21,1%	19,5%	18,1%	17,4%	16,4%	15,46%	14,53%	13,60%
Epargne brute	10%	19,1%	19,4%	20,9%	19,6%	18,4%	17,6%	16,5%	13,47%	15,42%	13,61%
Epargne nette	6%	15,0%	19,4%	20,1%	19,3%	18,1%	17,4%	16,2%	12,14%	14,23%	12,45%
Capacité de désendettement en	7,00	0,10	0,21	0,15	0,13	0,13	0,13	0,20	0,38	1,00	1,39

Le phénomène d'érosion de l'épargne de gestion et consécutivement de l'épargne brute se poursuit sur la durée. L'écart qui apparaît entre épargne brute et l'épargne nette depuis 2014 exprime l'impact de la charge de la dette en capital.

C) Les perspectives envisagées pour l'exercice 2018

1) Concernant les recettes de fonctionnement

Les inscriptions prévisionnelles du BP 2018 en matière de fiscalité directe (80,96 M€) se sont avérées inférieures aux notifications obtenues en mars 2018 (81,36 M€). Pour mémoire, le coefficient de revalorisation nominale des bases a été finalement fixé par la LFI 2018 à 1,24 % légèrement plus élevé que celui envisagé au moment de la préparation du BP (1 %). A cela s'ajoute un écart sur la variation physique, légèrement plus haute qu'anticipée.

Les variations physiques provisoires issues des données des notifications 2018 par rapport aux bases définitives 2017 sont de 0,32 % pour le foncier bâti (FB), chiffre très faible et de 14,29 % pour la taxe d'habitation (TH). Ce dernier chiffre intègre l'effet de la révision de l'abattement général à la base.

Ces données ne tiennent pas compte des bases définitives qui ne seront connues officiellement qu'en décembre 2018 ni des rôles supplémentaires (0,15 M€ à fin septembre).

L'absence de plan d'économie étatique s'appliquant à l'exercice 2018 conduit à une moindre baisse du montant global des dotations et compensations perçues, comparé aux années antérieures. Il y a néanmoins une réduction de certaines d'entre elles qui 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. Ainsi, la Dotation Forfaitaire si elle continue de baisser (-0,3 M€ / CA 2017) elle est toutefois supérieure au montant du BP 2017 (+0,2 M€ à 14,2 M€). La DSU réformée à 4,3 M€ augmente de 0,35 M€ par rapport à 2017. La Dotation Nationale de Péréquation baisse de 50 % à 38,6 K€ et devrait disparaître en 2019.

En matière de compensation, celles relatives aux taxes foncières sont en légères hausse au regard du CA 2017 (+13 K€) et nettement supérieures aux estimations du BP 2018 (+55 K€ à 0,16 M€). La compensation de TH passe de 3,55 M€ en 2017 à 3,72 M€ (en hausse de 0,2 M€ / 2017 et +0,4 M€ / BP 2018). Le calcul de la compensation versée par l'état se fait sur le fondement des valeurs locatives exonérées en N -1. Ce poste est difficile à estimer suite à des évolutions législatives successives venues tempérer les effets de la réforme de 2013. Contestée lors de sa mise en œuvre, la réforme a été gelée puis réappliquée progressivement avant d'être à nouveau gelée en 2018 par la LFI. Au total les dotations et compensations versées par l'Etat devraient passer de 22,87 M€ en 2017 à environ 22,97 M€ en 2018 soit une hausse de 0,4 %, la première depuis 2012.

La Dotation de Solidarité et de Croissance (DSC) versée par le Grand Lyon (2,83 M€) est maintenue au niveau issu de la réforme de 2013. La Métropole de Lyon a décidé encore une fois, de ne pas appliquer les paramètres de calcul prévus. L'attribution de compensation, sera en légère baisse (8,94 M€ contre 9 M€ auparavant) suite à des transferts de compétences à la métropole liés à diverses activités (gestion des immeubles menaçant ruine, des licences de taxis notamment). Ces recettes représentent plus de 79,5 % des recettes prévisionnelles du BP 2018.

Concernant les droits de mutation encaissés fin septembre à hauteur de 4,7M€ (montant identique l'an dernier à même époque), le produit perçu au final devrait être supérieur aux inscriptions du BP (5,22 M€).

Parmi les autres recettes, les perspectives d'évolution devraient être limitées par rapport aux prévisions initiales à l'exception du Forfait Post Stationnement (FPS). Lors de la préparation du BP 2018, avait été inscrit une somme de 1,4 M€ relative au produit de ce FPS qui devait être reversé à la métropole de Lyon par la ville une fois défalqué le coût de sa gestion par la ville. Or, après le vote du BP 2018, une circulaire est intervenue pour préciser les modalités de traitement comptable et budgétaire de cette recette. Elle ne doit pas passer par le budget de la ville qui va encaisser le seul remboursement par la métropole des frais réalisés pour la gestion dudit FPS. Aucun élément n'est intervenu à l'heure actuelle pour remettre en cause de manière fondamentale les autres prévisions. Concernant les produits des services et du domaine, la fréquentation et les ajustements tarifaires délibérés sont les éléments principaux qui influent sur l'évolution en volume.

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 de CA à CA, pourrait connaître une baisse proche de -1 % par rapport au CA 2017 (pour mémoire 74,5 M€). Les crédits de dépenses courantes relevant du chapitre 011 (23,2 M€) servent à financer les charges induites par les services offerts à la population et le fonctionnement des directions. La consommation devrait être inférieure aux crédits ouverts.

Les autres charges de gestion courantes qui recouvrent notamment subventions, participations et autres dépenses devraient être proches de 23,6 M€ soit une hausse inférieure à 0,8 %. 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 0,23 M€.

L'ensemble des éléments évoqués ci-dessus laissent entrevoir une épargne brute en hausse qui serait supérieure à 26 M€.

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 2018, le niveau des dépenses d'équipement (compte 20, 21, 23) était de 24,1 M€ (21,43 M€ en septembre 2017). Une estimation de réalisation de dépenses en fin d'exercice est supérieure à celle de 2017 (pour mémoire 32 M€). L'acquisition de foncier pouvant jouer fortement de même que l'effet des reports sur la réalisation d'ici le 31/12/2018.

Concernant les recettes d'investissement, elles se composent du FCTVA, basé sur les travaux réalisés en 2017, qui s'élèvera à environ 3,6 M€. Les autres recettes prévisionnelles, inscrites pour environ 8,18 M€ portent essentiellement sur des participations dans le cadre d'opérations d'urbanisme (Zac et Projet Urbain Partenarial). Elles seront partiellement réalisées ou reportées en fonction de l'avancement des opérations. Il est à noter que le retard pris dans la mise en œuvre du projet de la Zac Gratte-Ciel pourrait conduire à revoir l'échéancier qui prévoyait sur 2018 l'encaissement d'une participation de 5 M€. Le produit des cessions devrait être proche de 5 M€. La réalisation dépendra de la signature effective des actes. Une partie du montant pourra faire l'objet de reports.

Le stock de dette va augmenter et pourrait se situer aux alentours de 32 M€ suite à la conclusion d'emprunts nouveaux en 2018 (8 M€) et l'encaissement d'emprunts conclus en 2017. 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 2017 et perspectives 2019.

II) UN PLF 2019 QUI TRADUIT UN PRINCIPE DE CONTINUITÉ DU RÉTABLISSEMENT DES COMPTES PUBLICS

Le gouvernement pour le deuxième budget du quinquennat entend poursuivre les objectifs qu'il a affichés dans la Loi de Finances 2018 : redressement de la trajectoire des finances publiques à travers la réduction des déficits, maîtrise de la dépense publique, réduction des prélèvements obligatoires. Il intègre les opérateurs publics et notamment des collectivités locales à travers le principe de contractualisation qui a été posé par la Loi de Programmation des Finances Publiques 2018-2022. En termes macro-économiques, le PLFI 2019 se fonde sur une stabilisation de la situation économique.

A) Les fondements économiques de la loi de finances 2019

La France a connu en 2017 un niveau de croissance qui s'est élevé à 1,9 %, le plus important depuis le rebond constaté en 2010 et 2011. Le redémarrage constaté lors des exercices 2015 et 2016 a donc été consolidé et se poursuit en 2018 avec une perspective de 1,7 % de croissance. Elle est anticipée au même niveau dans le cadre du PLFI 2019.

Ces chiffres sont en adéquation avec les prévisions de différents organismes, FMI (1,8 % puis 1,7 %), l'OCDE (1,6 % puis 1,8 %), la banque de France (1,6 % pour les deux exercices) et la commission européenne sur la base de ses prévisions de juillet 2018 (1,7 % puis 1,7 %). 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. Il juge plausible l'hypothèse de croissance, relevant toutefois «qu'elle s'inscrit dans un contexte international marqué par des incertitudes particulièrement élevées».

Les facteurs de consolidation de la reprise qui sous-tendent les prévisions du PLFI 2019 sont :

- une reprise en zone euro et la croissance de la demande mondiale qui soutiendraient la demande étrangère dans une moindre ampleur toutefois qu'en 2018,
- la consommation des ménages (anticipée à +1,1 % en 2018 et +1,7 % en 2019) serait portée par une évolution favorable du marché du travail et les mesures relatives au pouvoir d'achat des ménages (suppression d'un deuxième tiers de la TH, exonération totale de la part salariale des cotisations d'assurance vieillesse sur les heures supplémentaires, effet des baisse de cotisation sociale sur les salaires aux assurances chômage et maladie après la hausse de la CSG...),
- l'investissement hors construction des entreprises qui continuerait toutefois de baisser en 2019 (+3 %) contre 4,6 % en 2018 et 5,2 % en 2017.

L'inflation des prix hors tabac en 2018 est anticipée à 1,6 %, mais connaîtrait en 2019 une légère baisse à 1,3 %. Le baril de Brent en dollars serait stable en 2019 par rapport à 2018 à 73 \$ le baril. La parité de l'Euro avec le dollar qui demeure une unité de compte essentielle en termes d'échanges internationaux s'améliorerait légèrement en 2019 (1,16 \$ contre 1,18 \$ en 2018). Ces deux derniers éléments pouvant avoir des effets sur l'inflation.

Le déficit est envisagé à -2,8 % du PIB fin 2019 contre -2,6 % estimé en 2018. Le solde des administrations publiques hors mesures exceptionnelles serait lui de -1,9 % en 2019. Le déficit du seul Etat serait de -3,6 % compensé par les soldes des Administrations Publiques Locales (+0,1 %) et de sécurité sociale (+0,8 %). Le ratio de dépense publique serait ramené à 54 % contre 54,6 % en 2018.

La dette publique conséquence des divers éléments précités serait quasi stable en 2019 à 98,6 % du PIB, contre 98,7 % en 2018. Cette dernière prévision est considérée comme un pic puisqu'une réduction est envisagée qui ramènerait la dette publique en 2022 à 92,7 % du PIB. Le HCFP a souligné que «le déficit structurel de la France reste à un niveau élevé», celle-ci «n'aurait pas encore amorcé, à l'horizon de 2019, le mouvement de réduction de son ratio de dette publique au PIB, à la différence de la quasi-totalité des pays européens». Le Haut Conseil estime que «cette situation persistante est de nature à limiter significativement les marges de manœuvre de la politique budgétaire en cas de fort ralentissement de l'activité économique».

Après avoir utilisé le principe de réduction drastique des dotations, l'Etat a entendu associer les collectivités au redressement des finances publiques via un contrat de maîtrise de la dépense locale. Celui-ci comporte un volet impératif à travers un indicateur d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et un volet indicatif portant sur le besoin de financement externe, à savoir l'endettement.

B) L'impact du projet de loi de finances 2019 sur les collectivités locales

Pour mémoire, le PLF 2019 déposé devant le parlement fin septembre et analysé ci-dessous pour la partie relative aux collectivités territoriales va faire l'objet d'un débat et sera sujet à d'éventuelles modifications qui ne seront connues dans leurs modalités définitives que fin décembre.

1. Aménagement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères

Plusieurs dispositions viennent faire évoluer le cadre juridique de la TEOM. Entreraient désormais dans le champ de financement de cette taxe, les charges liées à la prévention des déchets ménagers de même que les dépenses d'investissement. Par ailleurs, les dégrèvements faisant suite à la constatation par une décision de justice de l'illégalité de la délibération fixant le taux de la taxe seraient dorénavant à la charge de la collectivité. Enfin la mise en place de la part incitative de la TEOM est encouragée avec l'autorisation de fixer un taux de taxation supérieur à 10 % à celui de l'année précédente afin de couvrir le surcoût lié au démarrage du processus d'une part et d'autre part la diminution des frais d'assiette perçus par l'Etat (3 % au lieu de 8 %) pendant 3 ans.

2. Dégrevement de la TH sur la résidence principale

L'allègement progressif de la taxe d'habitation des seules résidences principales adopté dans le cadre du PLF 2018 va se poursuivre avec le dégrèvement d'un deuxième tiers pour les contribuables dont les revenus n'excèdent pas certaines limites.

En la matière, le PLF ne fournit aucun élément d'information sur les modalités de compensation des pertes de TH sur la durée et la disparition définitive de cette imposition. Cela devrait faire l'objet d'un projet de loi rectificatif spécifique en 2019.

En matière de fiscalité, il n'est pas évoqué la généralisation des mesures et principes définis par l'expérimentation de la réforme des valeurs locatives de taxe d'habitation. Les valeurs locatives demeurent donc établies selon les méthodes mises en œuvre lors de la réforme relatives aux locaux d'habitation de 1971.

3. Dotations et allocations compensatrices

La Dotation Globale de Fonctionnement est stabilisée à périmètre constant (26,9 Md€ pour le bloc communal et départemental) mais subit une légère baisse (6 M€) du fait de l'étatisation de la gestion du RSA sur le territoire de Mayotte.

Les enveloppes réparties au titre de la DSU et de la Dotation de Solidarité Rurale devraient augmenter de 90 M€ chacune. Les critères de répartition nationaux et relatifs ne permettent pas de mesurer l'impact précis sur chacune des collectivités au moment du vote du budget.

Au regard de ces deux éléments techniques, il apparaît qu'en 2019 encore le principe de péréquation et de solidarité est supporté par les collectivités territoriales qui verront notamment la Dotation Forfaitaire baisser de par son caractère de variable d'ajustement.

En effet, le besoin de financement est estimé à 144 M€ dont 63 M€ pour le bloc communal sur lesquels 54 M€ seraient à la charge des communes. Or, il est à noter que ces prélèvements vont venir financer une dotation exceptionnelle pour Saint Martin (50 M€), l'apurement des restes à payer au titre de la dotation globale d'équipement des départements (84 M€) et l'augmentation de la DGD bibliothèque (8 M€). Le montant du besoin de financement pourra évoluer en fonction des modifications éventuelles liées aux discussions parlementaires.

La dotation d'intercommunalité va être revue avec notamment :

- l'introduction du critère "revenu" dans le calcul de la dotation de péréquation de la dotation d'intercommunalité, en plus du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale afin de tenir compte des charges de structure,
- le plafonnement de la prise en considération du Coefficient d'Intégration Fiscale à un niveau de 0,6,
- l'abondement de l'enveloppe de dotation d'intercommunalité de 30 M€ qui devrait en théorie permettre une hausse de dotation pour plus de trois EPCI sur quatre (financée elle aussi par prélèvement sur d'autres dotations).

Ceci afin de simplifier cette dotation avec une seule enveloppe au lieu de 5 actuellement et la rendre plus prévisible. En effet, cette dotation d'intercommunalité de 3,2 Md€ du fait de la mise en œuvre de la contribution du redressement des finances publiques, a été le support de la baisse des dotations aux EPCI et s'élève en réalité à 1,5 Md€ aujourd'hui.

Cette mesure si elle ne concerne pas directement la commune pourrait avoir des conséquences financières pour la métropole.

4. Mesures diverses

Les dotations de soutien à l'investissement du bloc communal sont maintenues au niveau 2018. Cela concerne notamment le Fond de Soutien à l'Investissement Public Local (FSIL).

La suppression de petites taxes voulue par le gouvernement dans le cadre de la simplification fiscale et de la baisse des prélèvements ne va pas impacter les budgets communaux.

Le FCTVA qui vise à compenser une partie de la TVA réglée par les collectivités dans le cadre essentiellement des dépenses d'équipement n'est pas intégré à l'enveloppe normée. L'automatisation de son traitement avec pour objectif une dématérialisation presque intégrale de son instruction, contrôle et versement est repoussée à 2020.

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.

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.

III) LES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES ET FINANCIÈRES POUR 2019

Elles prennent en compte les données provisoires du PLFI 2019, le contexte général et les objectifs que se fixe la collectivité. Les éléments factuels retenus pour définir les grandes orientations du budget 2019 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 est fonction du taux et des bases de la taxe d'habitation, de la taxe foncière et de la taxe foncière non bâtie qui évoluent selon deux critères :

- une évolution nominale des bases, destinée à compenser l'absence de révision des bases fiscales. Elle est décidée par le parlement dans le cadre du projet de loi de Finances. Elle serait établie sur la base de l'inflation estimée sur la période allant de décembre 2017 à Novembre 2018. Le PLFI 2019 dans ses données économiques générales estime l'inflation pour l'année civile 2018 à 1,6 %. L'évolution nominale retenue dans le cadre du BP 2019 est 1,4 %.

- une évolution physique des bases. Concernant le foncier bâti, l'élément essentiel est le nombre de logements autorisés à la construction. Cependant il existe toujours un décalage entre la délivrance du permis de construire et la livraison du bien, génératrice de la taxation. Le nombre de logements autorisés en 2017 (1 713), est en baisse au regard de celui de 2016 (2 244). Ces éléments s'ils permettent d'esquisser une tendance sur la durée restent délicats à exploiter.

Pour la taxe d'habitation, au-delà de l'achèvement, c'est l'occupation effective des locaux par le contribuable au 1^{er} janvier de l'année considérée et le nombre de personnes à charge qui sont des facteurs de variation des bases. Ces dernières années, on peut y ajouter les effets des changements législatifs notamment en termes d'exonération.

Il est envisagé une hypothèse d'évolution physique des bases de 1,3 % en matière de taxe foncière bâtie et 1,5 % en matière de taxe d'habitation en tenant compte des permis autorisés antérieurement et des opérations d'urbanisation qui prennent place sur le territoire communal (Gratte-Ciel, la Soie, Maisons-Neuves...).

A cela s'ajoute le différentiel de bases entre les estimations faites lors de la préparation du BP 2018 en septembre 2017 et celles effectivement notifiées en février 2018. L'évolution envisagée est de 3 M€ soit + 3,7 % par rapport au BP 2018.

Après la normalisation de l'Abattement Général à la Base intervenue en 2018, délibération du 29/09/2017 ramenant le taux dérogatoire proche de 28 % à 15 % taux maximum autorisé par la loi et la délibération du 26/03/2018 portant modification des taux de foncier bâti et de TH, aucune modification n'est envisagée en 2019.

En matière de dotations et compensations versées par l'Etat et la métropole du Grand Lyon, leur évolution est en légère hausse.

Le dispositif mis en place par le gouvernement à travers la contractualisation pour la maîtrise des dépenses de fonctionnement conduit à la fin de la diminution des dotations. La sanction éventuelle de non-respect pèsera sur le produit fiscal qui fera l'objet d'une réfaction.

Concernant la dotation forfaitaire, elle continue d'être une variable d'ajustement dans le cadre du dispositif « zéro volume-zéro valeur » de respect de l'enveloppe normée. Elle est envisagée à 13,97 M€ en 2019 contre 14,21 M€ notifié en 2018 soit une baisse de -1,7 % mais -0,3 % par rapport aux prévisions du BP 2018.

La dotation de solidarité Urbaine est envisagée en hausse de 10 % par rapport au BP 2018 mais de 2 % au regard du montant effectivement notifié en cours d'exercice soit un produit de 4,38 M€.

Concernant les compensations pour exonérations de foncier bâti et taxe d'habitation, elles sont inscrites à un montant stabilisés, respectivement 0,15 M€ et 3,7 M€.

Concernant les dotations et compensations versées par la métropole du Grand Lyon, la dotation de solidarité communautaire est envisagée à un montant équivalent à celui perçu en 2018, soit 2,83 M€. Le principe de reconduction de l'enveloppe 2018 est retenu bien que le Grand Lyon ait la faculté en appliquant les règles votées de procéder à une variation comprise entre - 2 % et + 2 %.

L'attribution de compensation est fixée à 8,95 M€, stable mais susceptible d'être revue en cas de transferts de compétences entre la métropole et les communes membres. C'est alors la Commission Locale d'Evaluation des Transferts de Charges (CLECT) composée des représentants des communes et de la métropole qui interviendra pour fixer les éléments financiers relatifs aux transferts.

Concernant les autres taxes et impositions, l'inscription du produit des droits de mutation au BP 2019 serait de 5,5 M€ contre 5,22 M€ au BP 2018 en se basant sur les données des exercices antérieurs et un marché qui pourrait être, si ce n'est soutenu, stabilisé par les programmes liés aux opérations d'aménagement urbain. La taxe sur la consommation finale d'électricité, calculée sur la seule consommation, est maintenue à 2,2 M€.

Les autres recettes de fonctionnement, sont essentiellement composées des recettes des services rendus aux usagers et des subventions.

Les recettes qui proviennent des services à la population sont, à périmètre constant, fonction de la fréquentation de ceux-ci et des tarifs en vigueur. La ville entend poursuivre une politique de tarification qui tend à assurer un équilibre entre la participation au coût du service public et la capacité contributive des utilisateurs. Ce dernier point conduit en termes de services à caractère sociaux (restauration scolaire, périscolaire, ALSH, crèches) à favoriser l'utilisation de quotients familiaux qui permettent de moduler la participation de l'utilisateur en fonction de ses ressources.

L'évolution régulière annuelle est généralement fondée sur une évolution du coût de la vie.

L'évolution du traitement comptable et budgétaire du FPS conduit à ne conserver en recette que la part correspondant au coût afférent aux moyens mis en œuvre par la ville de Villeurbanne pour permettre la gestion de celui-ci.

Une nouvelle extension de la zone payante sur le domaine public est envisagée en 2019, qui conduit à une hausse des recettes prévisionnelles concernant les droits de stationnement payés préalablement, de 1,8 M€ à 2 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. Les modalités de financement pourraient connaître des évolutions dans le cadre de la nouvelle Convention d'Objectif et de Gestion passée entre l'Etat et la CNAF. Il est cependant difficile d'en maîtriser toutes les implications financières effectives à l'heure actuelle.

Cette catégorie de recette intègre aussi les subventions versées à la ville par l'Etat dans le cadre des activités périscolaires. Tous les dispositifs de financement relevant des politiques propres à chaque financeur peuvent faire l'objet de révision par ceux-ci; c'est ainsi le cas des financeurs publics confrontés à la nécessité de réaliser des économies dans le cadre du redressement des finances publiques.

Au total l'évolution des recettes réelles de fonctionnement devrait être de +1,2 % pour atteindre 147,9 M€.

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

- des recettes de cessions d'actif qui sont inscrites en section d'investissement, mais réalisées en section de fonctionnement sur le plan comptable. Elles concerneraient notamment les terrains et bâtis pour environ 9 M€ avec notamment une cession du terrain rue Albert Einstein (ex Oblik-AZ).

- du FCTVA. Il serait en baisse (3,8 M€) afin de s'ajuster au montant de nos dépenses d'investissement 2018 potentiellement éligibles,

- des subventions pour des projets menés par la collectivité (2,1 M€). Les domaines d'intervention faisant l'objet de financement externes relèvent notamment de la petite enfance, du sport.

- des participations versées dans le cadre de secteurs d'aménagement qu'ils prennent la forme d'une ZAC ou d'un PUP, sont en baisse à 4,2 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 en termes d'équipements publics 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 0,35 M€),

- de l'autofinancement (épargne brute) qui sera la seconde 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 politique ressources humaines de la ville de Villeurbanne demeure structurée autour de la stratégie de gestion des ressources humaines partagée. L'objectif est permettre aux agents municipaux de répondre aux évolutions du contexte d'intervention, renforcer la cohérence des politiques ressources humaines, développer la responsabilité sociétale d'employeur de la ville et créer du lien social et des solidarités professionnelles.

La structure des effectifs

Au 31 décembre 2017, la ville de Villeurbanne gère 1 790 agent.es rémunéré.es, dont 1 474 agent.es permanent.es, 264 agent.es non permanent.es, 52 emplois aidés, et 104 agent.es non rémunéré.es, dont 12 agent.es en congé parental, 68 en disponibilité et 24 en détachement dans une autre administration.

L'effectif des agent.es rémunéré.es est en légère baisse car il était de 1 810 au 31 décembre 2016.

L'effectif total des agent.es géré.es administrativement par la ville de Villeurbanne est lui de 1 894 agent.es.

En équivalent temps plein le nombre d'agen.t.es rémunéré.es est de 1 683 agent.es.

Les femmes représentent 66% (1 183 agentes) de l'effectif rémunéré et les hommes 34% (607 agents).

Répartition des effectifs rémunérés par catégories hiérarchiques :

Catégories	Femmes	Hommes	Total	Évolution 2016/2017
Catégorie A	147 (67%)	72(33%)	218	+5%
Catégorie B	170 (64%)	96 (36%)	266	-5%
Catégorie C	814 (66%)	421 (34%)	1 235	+2%
Sans catégorie	53 (75%)	18 (25%)	71	-37%
Total	1 183	607	1 790	
Évolution 2016/2017	-1,09%	-1,14%	-1,10%	

Répartition des effectifs rémunérés par statut :

Statut	Femmes	Hommes	Total	Évolution 2016/2017
Titulaires	910 (65%)	483 (35%)	1 393	0%
Non titulaires	220 (67%)	106 (33%)	326	+6%
Droit privé	53 (75%)	18 (25%)	71	-37%
Total	1 183	607	1 790	
Évolution 2016/2017	-1,09%	-1,14%	-1,10%	

Répartition des effectifs rémunérés par filière :

Filières	Femmes	Hommes	Total	Évolution 2016/2017
Activité physique et sportive	7 (27%)	19 (73%)	26	-28%
Administrative	307 (75%)	100 (25%)	407	0%
Animation	25 (56%)	20 (44%)	45	0%
Culturelle	75 (80%)	18 (20%)	93	-4%
Police municipale	10 (27%)	27 (73%)	37	+6%
Sanitaire et sociale	393 (98%)	6 (2%)	399	+2%
Technique	313 (44%)	399 (56%)	712	+3%
Sans filière	53 (75%)	18 (25%)	71	-37%
Total	1 183	607	1 790	
Évolution 2016/2017	-1,09%	-1,14%	-1,10%	

Il est à noter que la hausse des effectifs rémunérés sur la filière sécurité, s'explique par le recrutement courant 2017 d'agents sur plusieurs postes vacants en 2016.

Les effectifs rémunérés de la filière sportive diminuent en raison de difficultés de recrutement suite à la vacance de plusieurs postes.

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 4,62% en 2017. Le dépassement important des budgets de remplacement explique pour partie cette évolution. Des mesures statutaires telles que l'augmentation de la valeur du point d'indice, et la refonte des grilles indiciaires suite à la réforme dite Parcours Professionnels Carrières et Rémunérations ont aussi influé à la hausse les dépenses de personnel.

Au compte administratif 2016, la masse salariale avait évolué de 0,2 %. En 2015, l'évolution des dépenses de personnel était de 2,75 % après 6,54 % en 2014. Cette évolution provient 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 principalement à l'évolution des effectifs notamment dans le domaine scolaire, en lien avec la démographie, 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) et l'impact du Glissement Vieillesse Technicité (GVT) et accessoirement des révisions du régime indemnitaire.

Le coût moyen annuel chargé d'un agent permanent à temps plein était en 2017 de 41 270 €, en progression de 3% par rapport à 2016. 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 point d'indice et de la réforme PPCR qui a modifié les grilles indiciaires.

Pour mémoire, l'objectif budgétaire pluriannuel, -6,4% au total, sur les exercices 2016 à 2019, est applicable à la masse salariale, dans le cadre d'un périmètre constant. Cet objectif est fixé sur la base du BP prévisionnel de l'année en cours, hors impact glissement vieillesse technicité (GVT) et réformes statutaires éventuelles, évolutions liées aux nouveaux équipements ou des extensions. En revanche ces facteurs de hausse de la masse salariale sont intégrés à la prospective financière générale de la ville et ont participé à la détermination de l'objectif sur la période.

L'ensemble des éléments constitutifs d'une évolution de la masse salariale, GVT, évolutions réglementaires et ouvertures d'équipements ont été intégrés dans les perspectives 2019. Toujours à contrario, les effets des réorganisations, mesures d'économies et des ajustements de prévisions aux consommations constatées viennent réduire l'augmentation des dépenses de personnel. La variation globale du chapitre 012 est envisagée à un niveau inférieur à 3 %.

Les dépenses de fonctionnement général

L'objectif pluriannuel d'économie entamé en 2016 va se poursuivre en 2019. L'économie attendue se situe à hauteur de -1,6 % pour l'ensemble des directions à l'exception de la direction de l'éducation. Pour mémoire l'effort d'économie permet d'absorber une partie du développement de l'activité et des services rendus à la population. En conséquence l'évolution budgétaire ne se traduit pas obligatoirement par une baisse par rapport à 2018.

Les dépenses de fonctionnement courantes relevant du chapitre 011, sont en hausse intégrant la réalisation des Invites selon une périodicité biennale. Elles intègrent aussi l'impact de la démographie scolaire avec notamment l'ouverture de classes et d'écoles. 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 baisse.

Le FPIC est en baisse en termes prévisionnels (1,65 M€) puisque le montant 2018 avait été surestimé

Concernant les frais financiers, le volume d'encours de dette de la ville continue de progresser. Les taux de crédits demeurent relativement bas même si les taux longs ont tendance à se tendre. Les anticipations des marchés demeurent à la hausse dans une logique cohérente au regard de la courbe traditionnelle des taux. En conséquence les crédits affectés au service de la dette seront en progression.

Les dépenses exceptionnelles seront en forte baisse du fait de l'inscription de l'indemnité transactionnelle dans le cadre du contentieux avec les écoles privées qui ne réapparaît pas naturellement en 2019.

L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement est envisagée à un niveau inférieur à 0,2 % pour atteindre un montant de 125,5 M€ au global.

Ce pourcentage est brut, sans les retraitements prévus dans le cadre du contrat de maîtrise de la dépense. 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 Forfait Post Stationnement).

Surtout, cette évolution de dépenses est prévisionnelle, calculée par rapport au BP 2018 et ne préjuge pas du taux de réalisation effectif qui sera constaté au moment du vote du CA.

Enfin ce BP prévisionnel 2019 ne prend pas en compte les effets des décisions modificatives susceptibles d'intervenir en cours d'exercice et des reports de 2018 même si ceux-ci seront minimes.

Sur ces bases, après retraitement des données prévisionnelles du BP 2019, il ressort un dépassement potentiel d'environ 0,5 M€ ce qui pourrait représenter une pénalité de 0,375 M€ au regard des conditions actuelles du contrat (pénalité qui aurait été de 0,5 M€ si la Ville n'avait pas contractualisé avec l'Etat).

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 20,8 M€ à environ 22,4 M€ soit une hausse de plus de 7 %.

L'épargne nette sera elle aussi en progression mais dans une moindre mesure +4,8 % à 19,3 M€ (18,4 M€ au BP 2018).

En termes de dépenses d'équipement (comptes 20, 21 et 23), le niveau global serait proche de 48 M€, en baisse par rapport au BP 2018 (56 M€). La collectivité poursuit sa politique d'investissement à travers la rénovation, la construction d'équipements mais aussi des acquisitions foncières afin de satisfaire aux besoins des villeurbannais.

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'effort de rénovation 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, Grandclément). 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 sauf exception en 2019, qui auraient des conséquences budgétaires en termes d'inscription sur la période 2019/2022. Ces éléments 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 17,7 M€ contre 21,24 M€ au BP 2018.

En conséquence, le besoin de financement prévisionnel défini par la différence entre les emprunts nouveaux diminués des remboursements de dette ressortirait à 14,6 M€ environ contre 18,8 M€ au BP 2018. Cette donnée prévue par l'article 13 de la LPFP 2018-2022 porte sur une estimation prévisionnelle. Les éléments constatés au compte administratif s'avèrent généralement inférieurs. Dans le cadre du contrat de maîtrise de l'évolution de la dépense locale, le montant du besoin de financement inscrit est de 9 M€. Il est d'une part indicatif et d'autre part présenté en termes de compte administratif.

IV Perspectives générales

Le tableau ci-dessous synthétise la situation de la collectivité au regard des plans d'économie étatiques et des mesures de stabilisation des dépenses publiques comparé à l'exercice 2013.

REDUCTION ANNUELLE EN M€ / année précédente							
Montants	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total cumulé
Plans d'économies (3 puis 11 Md€)	1,0	2,49	2,55	1,29	0,00	0,00	7,3
Norme "Zéro volume zéro valeur"	0,4	0,66	0,62	0,44	0,39	0,40	2,9
FPIC	0,31	0,26	0,35	0,32	-0,04	0,05	1,2
TOTAL CUMULE PAR ANNEE	1,7	3,4	3,5	2,0	0,35	0,45	11,5

Les deux plans d'économies successifs sur 2014/2017, ont conduit sur leur durée à une perte de 7,3 M€ pour la collectivité. 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.

Le contrat de maîtrise de l'évolution de la dépense locale s'achèvera en 2020. Cependant la loi de programmation des finances publiques portant sur la période 2018 à 2022, l'objectif affiché de résorption des déficits devrait donc faire l'objet d'un nouveau contrat entre l'Etat et les collectivités locales pour les exercices 2021 et 2022.

La ville sur la même période va voir l'ouverture d'un certain nombre d'équipement dont les frais de fonctionnement vont venir s'ajouter au budget existant. Or le contrat de maîtrise conserve la base de référence 2017 et ne subit pas de re-basage à partir du dernier compte administratif voté. Ceci rend d'autant plus prégnant tout dépassement, réalisé par rapport à chaque objectif annuel, qui peut venir accroître l'écart éventuel existant. Par ailleurs, les résultats qui seront constatés effectivement pour l'exercice 2018 et les estimations 2019 au niveau national pourraient conduire à des modifications éventuelles de la Loi de Programmation des Finances Publiques. En effet son article 29 alinéa VIII prévoit que « le gouvernement dresse un bilan de l'application des dispositions de l'article 13 et du présent article avant le débat d'orientation des finances publiques du projet de loi de finances pour 2020 ».

Les options offertes à la collectivité, déjà évoquées, fiscalité, maîtrise continue de nos dépenses de fonctionnement, travail sur les recettes courantes, recours accru à l'emprunt n'ont pas la même effectivité.

La collectivité a procédé à des évolutions majeures de sa politique fiscale 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.

Au-delà du respect classique de l'équilibre des finances de la collectivité, la maîtrise des dépenses de fonctionnement devient un objectif primordial à l'aune du contrat conclu avec l'Etat. Or la ville entend maintenir un effort d'investissement pour répondre aux besoins d'évolution du territoire, aux attentes des citoyens et au bon fonctionnement des services publics sur le présent mandat mais aussi au-delà. Les perspectives de développement de Villeurbanne laissent entrevoir des besoins d'investissement conséquents. Les chantiers à venir dans le cadre des Zac gratte-Ciel, la Soie, de la future Zac Grandclément mais aussi diffus sur l'ensemble du territoire en témoignent. Dès lors, les charges afférentes au fonctionnement des nouveaux équipements mais aussi des services vont venir peser sur les dépenses de fonctionnement. Un arbitrage peut être réalisé quant à un dépassement ponctuel et limité de l'objectif de maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement, il générera des pénalités.

En conséquence, l'objectif entamé de recherche d'efficience et d'amélioration de la productivité va se poursuivre en intégrant les politiques municipales prioritaires et l'évolution démographique villeurbannaise. Les objectifs d'économies destinés à permettre le respect du contrat conclu avec l'état tout en développant le service rendu à la population sont recherchés à travers :

- l'organisation des services et son impact sur les postes de travail, des démarches d'externalisation, le non remplacement de départs avec si nécessaire réorganisation des tâches,
- l'ajustement des budgets affectés aux politiques menées et à leur coût effectif,
- la révision des politiques menées ou de leurs modalités d'exercice : ouverture d'une crèche gérée sous la forme d'une délégation de service public, modulation des subventions aux structures associatives en tenant compte de leurs spécificités, réorganisations structurelle de l'activité,
- la réalisation d'investissements qui vont générer des économies d'entretien et de fonctionnement courant (rénovations thermiques, fibre télécommunications...).

La maîtrise du fonctionnement permet en conséquence une maîtrise du recours à l'emprunt qui est aussi un objectif affiché dans le contrat à travers la notion du besoin de financement. Cet objectif n'est pas sanctionné. Il s'applique cependant à la ville alors que celle-ci est paradoxalement peu endettée comparativement à d'autres collectivités d'une part et que d'autre part, elle a lancé des programmes conséquents d'équipements publics pour faire face aux enjeux en cours.

La dette de la ville de Villeurbanne est très largement constituée de taux fixes à près de 72 % contre 28 % de taux variables. Une répartition considérée habituellement comme équilibrée par les analystes se situe dans une proportion de 60 % de taux fixes et 40 % de taux variables. Cette approche classique doit être pondérée par des éléments de contexte nationaux et locaux. L'endettement de la ville s'il continue de progresser, n'en reste pas moins mesuré. Dès lors la ville conserve une marge de manœuvre qui lui permet de moduler la composition de sa dette tout en limitant son exposition au risque de taux. Le risque de taux 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 économique s'est légèrement dégradée début 2018 avec le ralentissement du commerce mondial, l'appréciation du taux de change de l'euro et la remontée du prix du pétrole. Cette dernière agit sur l'inflation qui bénéficie des faibles taux d'intérêt. Cependant, l'anticipation des taux longs reste à la hausse même si elle est limitée par le niveau élevé des dettes qui influe sur la politique de liquidités de la BCE.

Dès lors, au regard du contexte local, il peut être pour le moment toujours opportun de chercher à tirer profit des taux fixes bas, sur des durées longues (15 ans voire plus). La ville pourra recourir à des emprunts à taux variables. Ce, alors que ces index restent négatifs sans que les collectivités en bénéficient totalement suite à l'instauration de planchers (floor) à 0 %, imposés par les banques.

Le risque de taux pourra le cas échéant faire l'objet d'une 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 de notre dette rend toutefois encore peu attractive ce type d'opération.

La capacité à trouver des financements pour répondre à notre besoin d'emprunt demeure intacte. Lors de la dernière consultation réalisée, 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 %. L'adhésion à l'agence France Locale est par ailleurs un facteur supplémentaire de sécurisation sur ce point tout autant que d'opportunité de taux.

Au regard des indicateurs de référence admis, la ville dispose encore d'une marge de manœuvre réelle, toutefois conditionnée à la soutenabilité de la dette. Celle-ci est fonction de la capacité de la collectivité à faire face au remboursement de sa dette sur la durée. Elle ne s'apprécie pas sur des indicateurs tels que la dette par habitant ou le niveau des échéances annuelles mais via 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 1,5 an à fin 2017 et

devrait rester inférieure à 3 ans en fin de mandat. La ville va continuer à concilier financement de ses investissements, maîtrise du risque de taux et de son endettement.

Depuis plusieurs années maintenant, le contexte de la préparation budgétaire a été caractérisé par l'incertitude, les évolutions, l'exercice 2019 n'échappe pas à la règle. La réforme de la taxe d'habitation en est un exemple probant. Outre l'inconnue du dynamisme de la ressource, elle remet en question certaines notions comme le potentiel financier et fiscal qui elles-mêmes sous-tendent la répartition de dotations. Cet état de fait rend d'autant plus complexe le développement d'une stratégie financière sur le moyen terme faute de visibilité et lisibilité.

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.

*Certifiée exécutoire compte tenu de l'affichage en Mairie le 26 novembre
2018 et de la réception en Préfecture le 26 novembre 2018
identifiant de l'acte : 069-216902668-20181119-lmc118077-DE-1-1*

Jean-Paul Bret
Maire de Villeurbanne

Par délégation
Éric Grignard
Directeur Général des Services