

membres du conseil municipal			
en exercice	présents	procurations	absent(s)
55	45	9	1

EXTRAIT du registre des délibérations du Conseil municipal
Séance du lundi 21 novembre 2016

Le lundi 21 novembre 2016 à 16h00, le conseil municipal s'est réuni en mairie sur convocation du mardi 15 novembre 2016 effectuée en application de l'article L2121-10 du Code général des collectivités territoriales.

objet : Débat d'orientation budgétaire 2017
rapporteur : M. Prosper KABALO
pièce(s)-jointe(s) : Annexe A Dépenses DOB 2017, Annexe A Recettes DOB 2017, Annexe B AP/CP dépenses DOB 2017, Annexe B AP/CP recettes DOB 2017

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. Alain BRISSARD, Mme Farida CASOLI, M. Jean-Paul CHICH, M. Ikhlef CHIKH, Mme Laura GANDOLFI, Mme Melouka HADJ MIMOUNE, Mme Chafia TIFRA, M. Frédéric VERMEULIN, Mme Pascale CROZON, M. Movses NISSANIAN, Mme Natalie PERRET, M. Marc AMBROGELLY, Mme Antoinette BUTET-VALLIAS, M. Mathieu SOARES, M. Hector BRAVO, Mme Djamila GHEMRI, M. Jonathan BOCQUET, Mme Samia BELAZIZ, M. Pascal MERLIN, M. Jean-Wilfried MARTIN, Mme Emmanuelle HAZIZA, M. Régis LACOSTE, Mme Martine MAURICE, Mme Virginie PANICO, Mme Béatrice BRANSKA-FARILLE, Mme Michèle MOREL, Mme Béatrice VESSILLER, M. Olivier GLUCK, Mme Zemorda KHELIFI, M. Richard MORALES, M. Hervé MOREL, M. Stéphane PONCET.

Procurations :

Mme Sarah SULTAN donne pouvoir à Loïc CHABRIER, Mme Dominique BALANCHE donne pouvoir à Dany MONTOIS, Mme Marie-Neige BLANC donne pouvoir à Anne REVEYRAND, Mme Myriam GROS-IZOPET donne pouvoir à Mohamed-Ali MOHAMED AHAMADA, M. Yann CROMBECQUE donne pouvoir à Natalie PERRET, M. Olivier BAUD donne pouvoir à Jean-Paul CHICH, Mme Chantal ROUX donne pouvoir à Hector BRAVO, M. Jacky ALBRAND donne pouvoir à Mathieu SOARES, Mme Yasmina SALHI donne pouvoir à Pascal MERLIN.

Absent-e-s :

M. Michel CASOLA.

L'assemblée élit pour secrétaire de séance Mathieu Soares

Mesdames, Messieurs,

Conformément aux lois des 6 février 1992 et 7 Août 2015, 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 2017 devrait intervenir lors du conseil municipal de décembre 2016. Le débat qui se déroule ce soir sur la base du présent document, est un moment de réflexion globale à caractère financier. Le budget primitif définira plus précisément en terme annuel, les éléments du projet municipal et les implications financières des actions engagées.

Je vous propose, à l'instar des exercices précédents, après une analyse rétrospective de la situation financière de la Ville (I), d'aborder les données économiques qui dressent le contexte de la préparation de ce budget primitif 2017 ainsi que les principales mesures du projet de loi de finances 2017 de l'Etat (PLF 2017) (II), connues à ce jour, intéressant les collectivités locales et pour finir, les éléments de cadrage financiers et budgétaires (III) qui constitueront les éléments directeurs de la préparation budgétaire 2017 et au-delà.

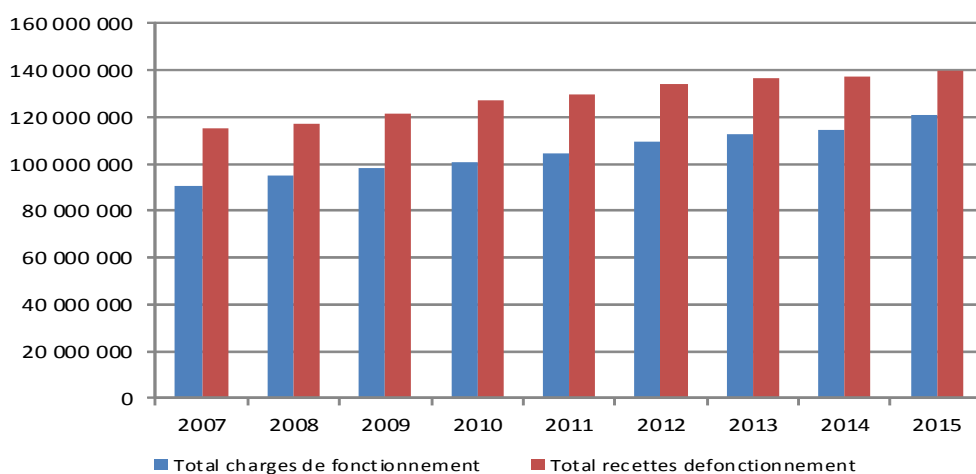
Les annonces réalisées lors du Congrès des maires de Juin 2016 sont venues confirmer le caractère évolutif du cadre juridico-financier dans lequel les collectivités locales assurent la préparation de leurs budgets et l'équilibre de leurs finances depuis plusieurs années. Le contexte juridique reste toujours fortement mouvant : annonce d'une réforme de la dotation forfaitaire alors que l'architecture nouvelle adoptée lors de la LFI 2016 ne sera pas mise en œuvre; annonce d'un projet de loi de finances propre aux collectivités locales afin que soient appréhendées spécifiquement les conséquences des décisions les concernant. Le contexte financier national demeure également contraignant même s'il est moins prégnant, la troisième étape du plan d'économie étant allégée pour 2017. Ce contexte susceptible d'évoluer dans le cadre de la nouvelle mandature qui se mettra en place à compter de l'année prochaine.

I) Une dégradation perceptible liée au contexte général

Les éléments qui servent de base aux développements ci-après relèvent des comptes administratifs (CA) antérieurs et des données provisoires de l'exercice 2016. Les retraitements réalisés par rapport aux chiffres bruts sont indiqués.

A Les fondements de la situation financière villeurbannaise fin 2015

La situation financière de la ville de Villeurbanne demeure saine mais subit le contrecoup des évolutions générales qui touchent l'ensemble des collectivités et viennent modifier les fondamentaux de l'équilibre financier. La hausse des recettes, hors le produit des cessions des biens relevant de l'actif qui sont réintégrés en investissement, s'est poursuivie en 2015 (+1,77 %) inférieure à celle constatée en moyenne entre 2007 et 2014 (2,55 %). Le graphique ci-dessous porte sur la totalité des recettes, retraitées des cessions, et dépenses réelles de fonctionnement en M€.

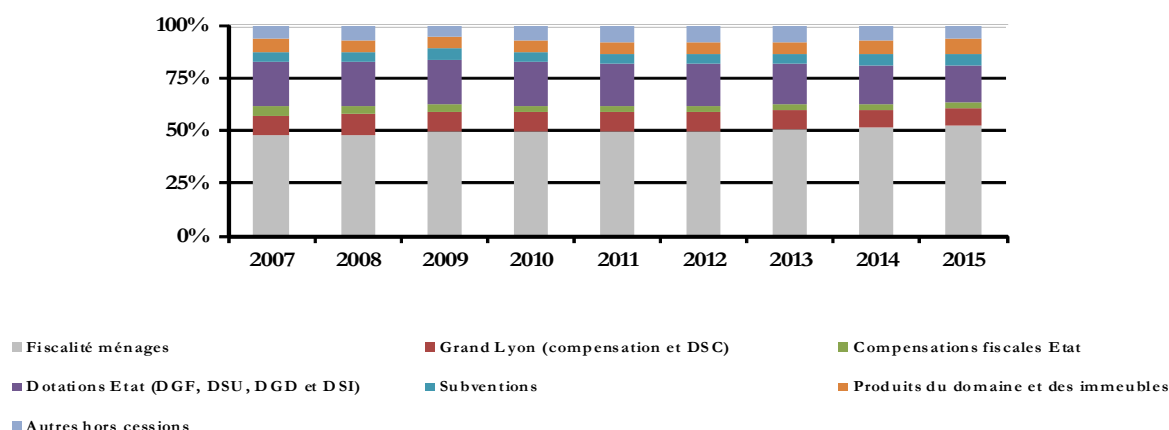


1. En matière de recettes de fonctionnement

Entre 2007 et 2014, les recettes globales hors cessions de la collectivité sont passées de 115,19 M€ à 139,86 M€ soit une hausse globale de 21,4 %. Sur la même durée, les recettes de gestion croissent de 21,7 %. Si l'on s'en tient aux seules recettes courantes, le pourcentage d'évolution en 2015 par rapport à 2014 est de 1,87% nettement inférieur à la moyenne de la période 2007/2014 (2,57 %).

En 2015, les recettes réelles de fonctionnement en baisse, cessions incluses, représentaient 964 € par habitant, contre 985 € en 2014. La comparaison réalisée sur les données du compte de gestion 2015, donne le chiffre de 1 388 €¹ en moyenne pour la strate des communes de plus de 100 000 habitants. L'évolution 2015 est à la baisse de 1,3% pour Villeurbanne contre une hausse au niveau national de 1,7 %². La note de conjoncture de la Banque Postale de novembre 2015 laissait entrevoir une évolution des recettes courantes des communes de 0,6 %. Hors les recettes de cession, les recettes de la ville qui ont augmenté de 1,77 % ont la structure suivante :

Typologie des recettes



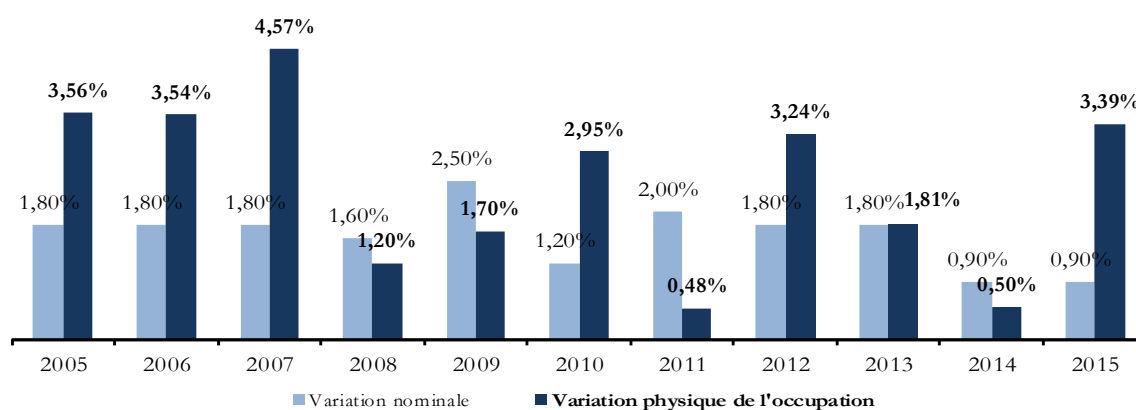
Le socle de la fiscalité directe locale demeure l'élément fondamental des recettes de fonctionnement de même qu'un nombre limité de recettes (fiscalité directe, dotation et compensations de l'état et de la métropole) permettent d'atteindre le seuil de 80 % des recettes réelles de fonctionnement. Cette base traduit à la fois une limite en termes de capacité d'action mais aussi une fragilité notamment dans un contexte de réduction continue de ses dotations par l'Etat.

La fiscalité directe locale (taxe foncière bâti, taxe foncière non bâti et taxe d'habitation) constitue la première ressource de la collectivité. Elle représentait, hors rôles supplémentaires, 47,1 % des RRF hors cessions au CA 2007 et 51,97 % au CA 2015. L'évolution des bases fiscales qui permettent de déterminer le produit relève de deux facteurs, évolution nominale et évolution physique.

¹ Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2016 : les finances des collectivités locales en 2016. État des lieux .Annexe 5 : disparités communales p 101.

² Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2016 : les finances des collectivités locales en 2016. État des lieux Annexe 2 : finances des collectivités locales p 52.

Variation des bases nettes de taxe d'habitation



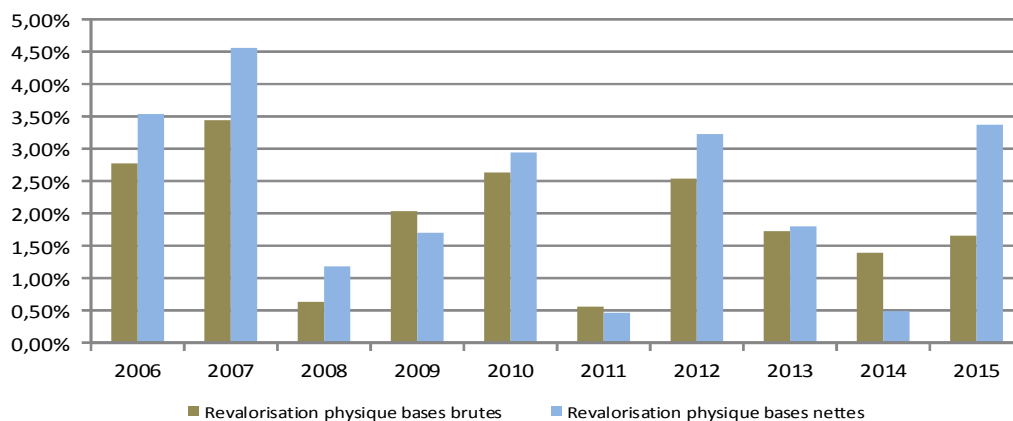
Pour mémoire, la variation nominale des bases relève de la loi de finance votée chaque année par le parlement pour le budget de l'exercice à venir. Elle était, jusqu'en 2013, fonction de l'estimation de l'inflation prévisionnelle selon les indicateurs économiques pour l'exercice concerné par la revalorisation (N+1). Ceci pouvait générer des décalages au regard du contexte économique réel. Les règles de la variation nominale ont été modifiées en 2014 puisque ce n'est plus l'inflation envisagée de l'exercice concerné par le budget qui a été retenue comme correcteur, mais l'inflation anticipée sur la fin de l'année N-1 avant de revenir ensuite au mode de fonctionnement antérieur dès 2015.

La variation physique porte sur la prise en compte de l'évolution du parc immobilier sur le territoire communal (constructions, améliorations mais aussi démolitions) et l'occupation réelle. En matière de TH, on constate que la variation physique est la plus importante depuis la crise de 2008. Pour mémoire la moyenne sur la période 2008/2014 est de 1,78 %. Il est à noter en 2015 la suppression du dispositif d'exonération dont bénéficiaient certaines personnes en raison de leur âge et de leur revenu. Ces contribuables, notamment des personnes âgées de condition modeste, se voyaient accorder une exonération de taxe d'habitation. Or, des mesures prises en matière d'impôt sur le revenu ont conduit par ricochet à la fin de cette exonération en 2015. En conséquence, les bases exonérées en 2014 ont été réintégrées dans les bases taxables en 2015, ce qui explique, en partie, la progression 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 dégrèvements pris en charge par l'État, le produit du rôle de taxe d'habitation de 2015 restant acquis à la Ville.

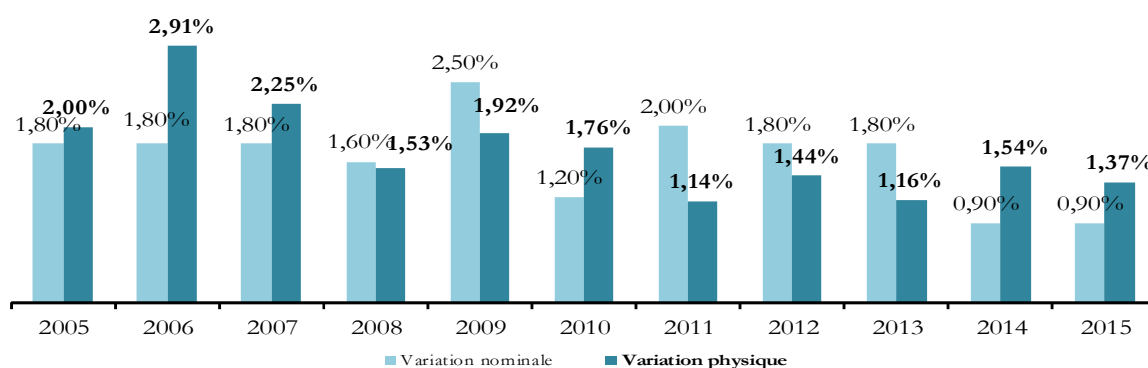
Il est à noter aussi les effets de l'assujettissement d'une partie des locaux appartenant à la CPAM et de la majoration de la part communale de taxe d'habitation sur les résidences secondaires par délibération du 26 février 2015. Au niveau national, les bases nettes de TH ont évolué de 4,4 %³ variation supérieure à la progression villeurbanaise de 3,39 %.

Il est relativement peu aisé de faire un lien avec l'évolution de la population même si elle est désormais recensée annuellement. Cette analyse ne peut être fondée sur les données annuelles de l'Insee puisqu'elles 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. Comme le montre le graphique ci-dessous, il y a un écart entre l'évolution physique des bases brutes basée 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.

³ Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2016 : les finances des collectivités locales en 2016. État des lieux Annexe 8 : la fiscalité locale p116.



Variation des bases nettes de taxe foncière sur les propriétés bâties



La variation physique de la base nette de taxe foncière bâtie est, elle aussi, en hausse (+1,37 %). Cette valeur demeure proche de la moyenne constatée sur la période 2008/2014 soit 1,5 %. Au niveau national, les bases nettes globales de foncier bâti ont évolué de 2,5 %⁴, progression là aussi supérieure à celle connue à Villeurbanne villeurbannaise. Tant en matière de taxe foncière bâtie que de taxe d'habitation, les niveaux antérieurs à la crise de 2008 n'ont toujours pas été retrouvés.

Pour mémoire le produit fiscal 2015, hors rôles supplémentaires, était de 72,69 M€ dont 40,31 M€ de taxe d'habitation et 32,3 M€ de taxe foncière bâti soit une hausse globale de 3,75 % par rapport à 2014. Cette évolution est calculée hors l'impact du Fond de Péréquation Intercommunal.

Concernant les taux de fiscalité, ils sont stables au plan communal depuis 2009 et ont évolué entre 2007 et 2015 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 27,43 % à 29,45 % soit une hausse de 7,38 %, celui du foncier bâti a augmenté de 17,44 % passant de 23,88 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.

⁴ Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2016 : les finances des collectivités locales en 2016. État des lieux Annexe 8 : la fiscalité locale p 116.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Villeurbanne TH	20,98%	20,98%	21,50%	21,50%	21,50%	21,50%	21,50%	21,50%	21,50%
Métropole de Lyon	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	7,25%	7,25%	7,25%	7,25%	7,61%
Autres	0,075%	0,078%	0,074%	0,112%	0,164%	0,208%	0,259%	0,298%	0,340%
CG Rhône	6,370%	6,370%	6,370%	6,370%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%
Total TH	27,43%	27,43%	27,94%	27,98%	28,91%	28,96%	29,01%	29,05%	29,45%

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Villeurbanne FB	15,66%	15,66%	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%	0,00%	0,00%	11,58%
Autres	0,056%	0,058%	0,055%	0,084%	0,124%	0,153%	0,189%	0,218%	0,249%
CG Rhône	6,09%	6,09%	6,09%	6,09%	9,47%	9,47%	11,03%	11,03%	0,00%
CR Rhône Alpes	2,07%	2,12%	2,12%	2,12%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Total FB	23,88%	23,93%	24,48%	24,50%	25,80%	25,83%	27,43%	27,46%	28,04%

Liée aux constructions nouvelles et aux transactions sur le bâti existant, la taxe communale additionnelle aux droits de mutation recommence à progresser en 2015 après avoir baissé à 4,47 M€ en 2014. La volatilité de cette taxe, fonction 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) persiste.

Évolution du produit des droits de mutation entre 2007 et 2015 :

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
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

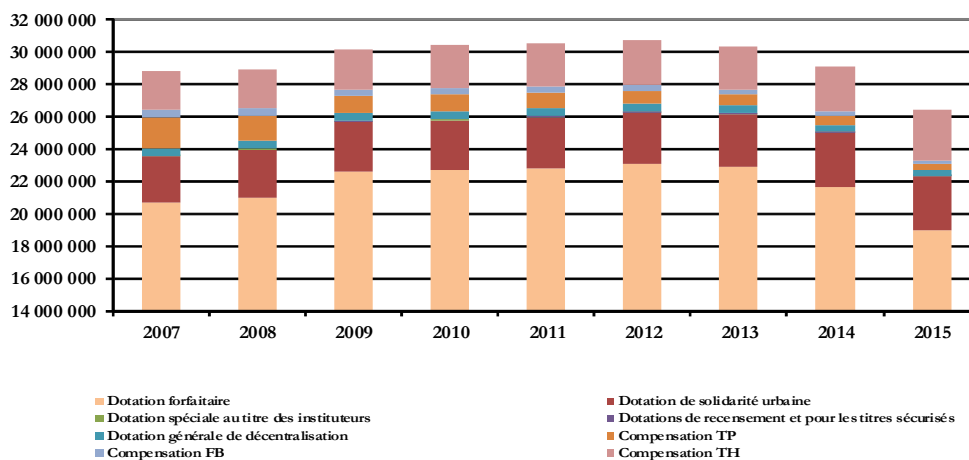
La hausse de 13,7 % en 2015 est légèrement supérieure à celle constatée au niveau national de 10,6 %⁵.

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 18,9 % en 2015.

Evolution des dotations et compensations



Leur évolution montre une forte hausse en 2009 consécutive à la prise en compte des chiffres du recensement nouvelle formule. Les différentes composantes des concours de l'État aux collectivités territoriales connaissent des évolutions contrastées et sont notamment fonction du contexte budgétaire de l'Etat et des réformes successives. Ainsi, la loi de Finances pour 2009 a institué un dispositif visant à s'assurer 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 permettre le respect de l'enveloppe globale, certaines dotations vont servir de variable d'ajustement et seront donc réduites indépendamment des règles qui fixaient initialement leur évolution. Or, certaines des variables d'ajustement sont des compensations ou dotations adoptées par le législateur en contrepartie de suppressions d'anciennes recettes ou de charges nouvelles. Enfin, 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 de ces concours en valeur absolue.

En 2012, le gouvernement soucieux de réduire les déficits publics a décidé de mettre en œuvre un plan d'économie qui à compter de 2014 ferait participer l'ensemble des acteurs publics et notamment les collectivités territoriales. Etabli initialement sur 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 €) sur une durée accrue de 2015 à 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 Villeurbanne et de 2,48 M€ en 2015 pour la première année du plan révisé.

L'ensemble constitué des dotations forfaitaire, solidarité urbaine, spéciale instituteur, globale de décentralisation passe de 24,1 M€ en 2007 à 22,77 M€ en 2015, soit une baisse de - 5,5 % et 1,33 M€ sur la durée. Ce regroupement de dotations avait atteint son pic en 2012 avec 26,75 M€ pour connaître depuis une baisse continue de 14,06 % au total. Dans le même temps, les compensations liées à la fiscalité (taxe professionnelle, habitation, foncier bâti) décroissent de 4,74 M€ à 3,66 M€ soit une baisse de 22,8 % ou 1,1 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 0,35 M€ soit une baisse de 82,7 %. Il est à noter cependant qu'en 2015, les compensations de taxe habitation ont fortement augmenté (+13,2 % à 3,12 M€) du fait d'une évolution dans la réglementation qui a conduit le gouvernement à maintenir l'exonération de TH pour certains contribuables alors que la situation de ces derniers ne répondait plus aux critères initiaux d'exonération.

Le caractère de variable d'ajustement, initialement appliqué à la seule DCTP a été étendu à des dotations ou compensations non concernées antérieurement. 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 462 K€ en 2015, elle aura encaissé 122 K€ après application des réfections cumulées,
- la composante de garantie de la dotation forfaitaire (4,82 M€ en 2007 et 3,68 M€ en 2014) et écrêtement de 0,41 M€ en 2015 sur la globalité de la dotation forfaitaire avant application de la réfaction liée au plan d'économie.

Cette baisse automatique de la dotation forfaitaire s'ajoute à celle évoquée ci-dessus et ramène la dotation forfaitaire à 18,99 M€ au lieu de 21,7 M€ soit -12,54 %. La Dotation Globale Fonctionnement (DGF) qui regroupe Dotation forfaitaire et DSU évolue à la baisse au niveau national de -8,4 %⁶ contre - 11,8 % pour Villeurbanne.

Sur la durée, 2007 à 2015, l'ensemble des dotations et compensations servies par l'Etat sont passées de 28,83 à 26,43 M€ avec la aussi un pic en 2012 à 30,75 M€. Toutefois, l'évolution 2015/2014 est de - 9,19 % soit 2,67 M€ de baisse. Rapportés à la population, les concours de l'État continuent de baisser (217,7 € par habitant en 2009 et 178,13 € en 2015). La DGF représente 151 € par habitant pour Villeurbanne contre 242 au niveau national en moyenne.⁷

Les dotations et compensations versées par le Grand Lyon représentent 11,83 M€ au total. Il s'agit d'une part de l'attribution de compensation issue du passage à la TPU en 2003 qui demeure stable à 9 M€. Elle ne peut évoluer qu'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 restée à 2,83 M€ en 2015 alors qu'elle aurait dû baisser. Les modalités de calcul de cette dotation qui ont été revues, limitations maximales à la hausse ou la baisse de 2 %, n'ont pas été appliquées par la métropole du Grand Lyon.

⁶ Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2016 : les finances des collectivités locales en 2016. État des lieux p 33.

⁷ Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2016 : les finances des collectivités locales en 2016. État des lieux Annexe 5 : disparités communales p 101.

L'ensemble des recettes évoquées ci-dessus représentent presque 83 % des recettes hors cessions au CA 2015 soit 116,04 M€. On mesure, en termes de recettes le niveau de rigidité et la marge de manœuvre relative de la collectivité.

Concernant les autres recettes, elles portent essentiellement sur :

- les produits du domaine, des services et ventes diverses (chapitre 70) passent de 5,93 M€ à 9,66 M€ entre 2007 et 2015. Cela représente 6,9 % de nos recettes au CA 2015. 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 ont été basculées vers le chapitre 70. Il s'agit du 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 mise à disposition de structures (anciennement chapitre 013). Si l'on retire le chapitre 70, l'évolution à périmètre constant entre 2014 et 2015 est de 6,7 % alors que l'évolution faciale est de 19,14 %. Les évolutions de la tarification des services en relation avec l'évolution des prix, tout en intégrant les capacités contributives des usagers (utilisation du quotient familial), et la fréquentation, expliquent le différentiel. A noter que l'exercice 2015 prend en compte l'effet du dispositif des rythmes périscolaires en année pleine.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Produit des 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

- les subventions versées par des tiers, qui viennent financer des actions menées par la ville ou en coordination avec ces tiers, sont aussi en évolution sur la période. La CAF dans le cadre du Contrat Enfance-Jeunesse demeure le premier financeur. La variation constatée en 2015 provient des aides de l'Etat pour les emplois d'avenir, l'évolution des prestations CAF pour la petite enfance et les subventions liées au dispositif périscolaire.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
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

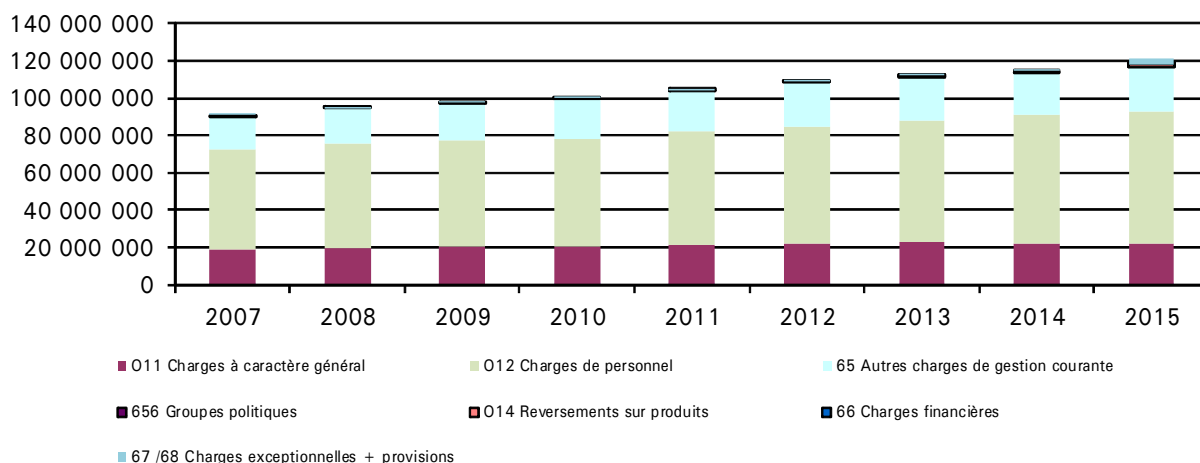
A ces deux postes s'ajoute une recette moindre, la Taxe Finale sur la Consommation d'Electricité (TCFE). Suite à la réforme mettant en œuvre la nouvelle organisation du marché de l'électricité, cette taxe est établie sur la base des seules consommations d'électricité et non plus sur le coût de la facture. L'effet prix ne joue donc plus. Si on intègre la sensibilisation générale à la recherche d'économie d'énergie, ceci peut expliquer la légère érosion constatée.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taxe finale sur la consommation d'électricité	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. En matière de dépenses de fonctionnement

En 2015, les dépenses réelles de fonctionnement de Villeurbanne s'élevaient à 818 € par habitant contre 783 € en 2014. La moyenne de la strate des villes de plus de 100 000 habitants était de 1 200 € par habitant⁸.

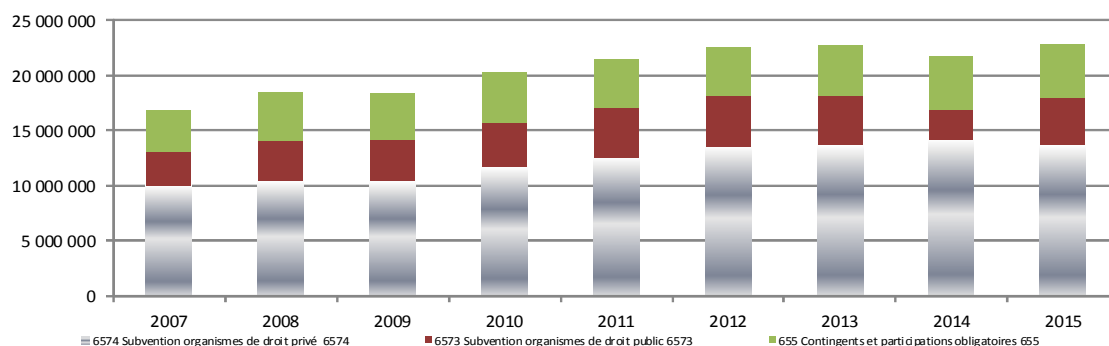
Evolution des dépenses réelles de fonctionnement



Les charges à caractère général (chapitre 011) sont restées stables par rapport à 2014 (+0,002%). Sur la durée, de 2007 à 2015, elles sont passées de 18,77 à 21,9 M€ soit une progression annuelle moyenne de 1,95 %. Elles représentent 18,1 % des dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité au CA 2015. La baisse a été rendue possible par un effort suivi en termes d'exécution, d'une faible consommation en matière de fluides et énergies, étant donné les conditions très clémentes qui ont prévalu en 2015 accentuée par les effets de la mise en concurrence pour la fourniture de gaz. A contrario, les charges liées à la montée en puissance en année pleine du dispositif périscolaire ont été intégrées.

Les charges de personnel ont elles progressé de 32,29 % sur la période 2007 à 2014, soit en moyenne 3,56 % par an. La masse salariale passe de 69,19 M€ à 71,09 M€ entre 2014 et 2015 et représente 58,75 % des dépenses réelles de fonctionnement au CA 2015, en baisse comparé à 2014 (60,3 %). L'évolution des dépenses de personnel entre 2014 et 2015 est de 2,75 % pour la Ville de Villeurbanne et 1,4 % au niveau national pour les communes⁹. Ceci prend en compte l'achèvement de la mise en œuvre du périscolaire en année budgétaire complète. Si on retire du périscolaire, l'évolution en 2015 des frais de personnel ressort à - 0,77 %.

Le troisième poste de dépenses porte sur les « autres charges » qui intègrent notamment les subventions et participations. Elles représentent 19,65 % des dépenses réelles de l'exercice. Ce chapitre connaît en 2015 une hausse conséquente de 5,6 %. C'est le contrecoup de la baisse en 2014 de la subvention versée au CCAS. Celui-ci avait pu équilibrer son exercice 2014 grâce à la reprise de résultats antérieurs cumulés et de recettes exceptionnelles justifiant un moindre appel à la subvention de la ville. Celle-ci revient à un niveau habituel en 2015. De 2007 à 2015, la progression est de 35,6 % soit 3,88 % en moyenne (de 17,53 à 23,78 M€). Le graphique ci-dessous permet de mesurer l'évolution des diverses subventions et participations obligatoires. L'impact de la situation du CCAS est doublement visible.



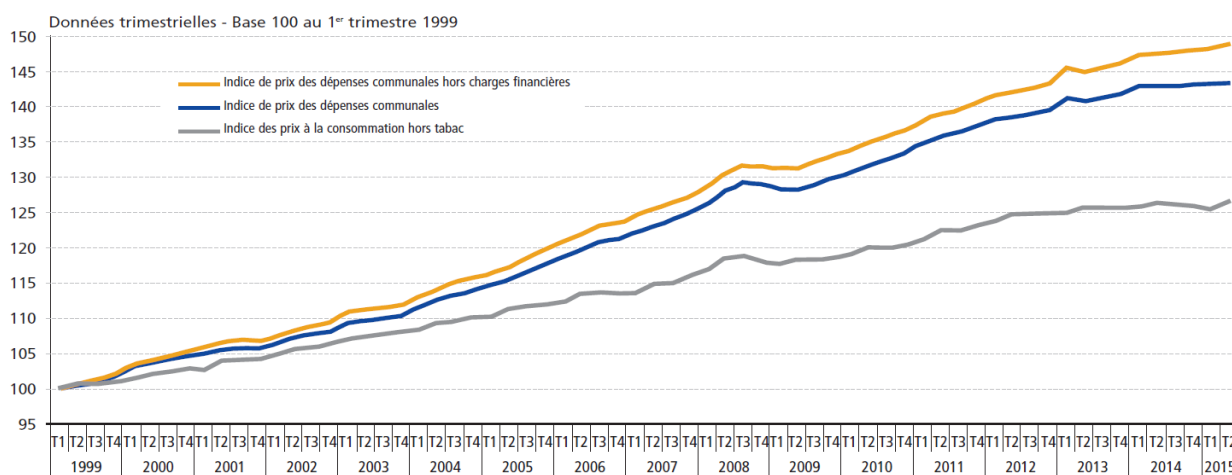
Les frais financiers relatifs à la dette et aux lignes de trésorerie restent faibles du fait d'un volume d'emprunt limité.

Deux éléments externes doivent permettre d'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 2015, données officielles du recensement Insee, de 127 299 à 147 940 habitants (population totale) soit + 20 641 habitants (+16,2 %). Il est à noter que ce chiffre, connu au 1er janvier 2015, est celui établi au 1^{er} janvier 2012, en conséquence la population a évolué depuis et peut être 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 481 € par habitant, les charges courantes (chapitre 011) à 148 € par habitant et les autres charges (chapitre 65) dont les subventions 161 €. Les évolutions respectives par habitant pour chacun des chapitres, entre 2009 (première année du recensement nouvelle formule) et 2015 sont de 16,47 % (012), 0,12 % (011) et 15,55 % (65). En valeur absolue, sur la même période la comparaison donne respectivement les valeurs suivantes 24,3 % (012), 6,86 % (011) et 23,34 % (65).

Le second critère est l'impact de l'inflation. L'Association des Maires de France et la Banque Postale calculent 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. Le décalage est systématique avec l'indice des prix à la consommation appliqué aux ménages par l'Insee. De 1999 à 2014 l'indice des prix des dépenses communales a progressé en moyenne de 2,2 % par an. Dans le même temps l'indice des prix à la consommation hors tabac progressait lui de 1,4 % en moyenne.

INDICE DE PRIX DES DÉPENSES COMMUNALES

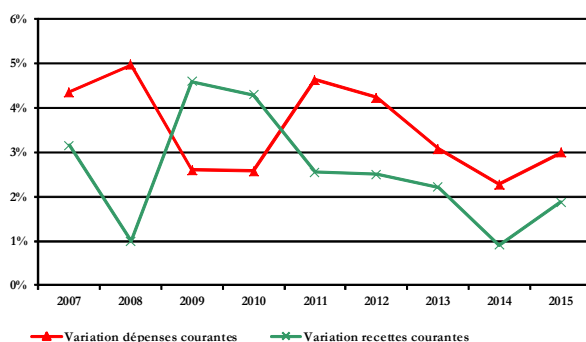


Source : AMF – La banque Postale Données T2 2015

Sur les quatre derniers trimestres (fin juin 2015 comparés aux quatre précédents) l'indice de prix des dépenses communales augmente hors les charges financières de +1,06 % alors que l'inflation hors tabac ressort à + 0,13 % confirmant même en période de faible croissance l'existence d'un écart.

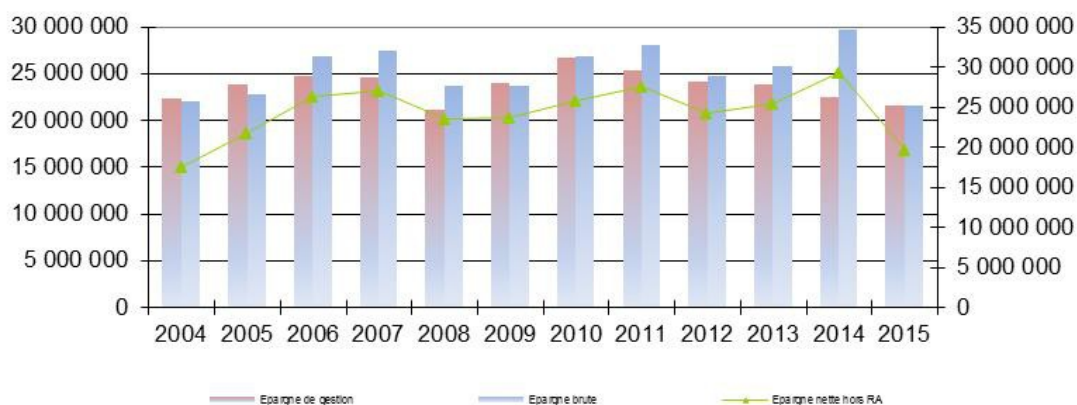
L'évolution des charges courantes (hors opérations financières et exceptionnelles), +2,98 % demeure plus rapide que celle des ressources courantes (+1,87 %), confortant sur la durée l'effet ciseau même si celui-ci tend à se réduire.

Evolution de la section de fonctionnement - Charges et recettes courantes



Cet effet ciseau entraîne une nouvelle baisse de l'épargne de gestion de -3,81 %, 21,62 M€ (en 2014, 22,47 M€). De façon marquée, l'épargne brute diminue dans une proportion plus importante - 16,8 % soit - 3,81 M€ à 18,84 M€. Cet écart est la conséquence d'opérations exceptionnelles de dépenses (provisions et indemnité pour rupture de bail emphytéotique). Au niveau national, le secteur communal aurait connu en 2015 une hausse de l'épargne brute de 5,4 %¹⁰. Cette dernière donnée ne peut être comparée qu'à la seule épargne brute villeurbannaise non retraitée des cessions qui elle chute de 27,4 %. Le fort niveau de cessions en 2014 comparé à 2015 explique cette forte baisse.

Epargnes avec cessions



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

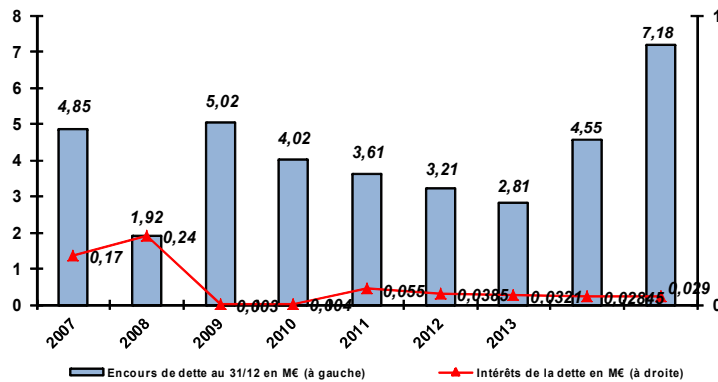
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Produits courants	114 673 813	115 815 704	121 134 364	126 340 205	129 557 105	132 797 127	135 738 868	136 970 629	139 531 458
Charges courantes	90 149 588	94 629 519	97 095 875	99 592 721	104 198 314	108 608 153	111 947 432	114 494 380	117 911 876
Epargne de gestion courante	24 524 226	21 186 185	24 038 489	26 747 483	25 358 792	24 188 973	23 791 436	22 476 249	21 619 583
Résultat exceptionnel	242 348	1 208 802	- 471 646	- 154 573	163 773	485 101	325 245	215 100	- 2 741 734
Résultat financier	- 312 520	10 991	- 33 673	- 44 562	- 51 429	- 32 566	- 33 966	- 40 849	- 38 321
Epargne brute hors cessions	24 454 054	22 405 978	23 533 170	26 548 348	25 471 136	24 641 509	24 082 715	22 650 500	18 839 527
Remboursement dette	254 210	274 877	-	1 000 000	400 000	400 000	400 000	400 000	1 863 316
Epargne nette	24 199 844	22 131 101	23 533 170	25 548 348	25 071 136	24 241 509	23 682 715	22 250 500	16 976 211

Les opérations de gestion courante constituent la base de notre résultat excédentaire de fonctionnement. Notre situation financière demeure saine même si on constate une dégradation de l'épargne de gestion sur la durée.

La capacité d'autofinancement dégagée et affectée au financement de l'investissement est en diminution en 2015 du fait de l'effet conjugué de la baisse des recettes et des dépenses exceptionnelles. La conséquence est un recours accru à l'emprunt. La dette propre de Villeurbanne s'élève désormais à 7,18 M€ fin 2015 contre 4,54 M€ en 2014. Ceci représente une dette par habitant de 48,5 €. Le taux d'endettement de la ville (dette rapportée aux recettes réelles de fonctionnement) est de 5,04 % contre 85,7 % pour les communes de plus de 100 000 habitants¹¹.

¹⁰ Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2016 : les finances des collectivités locales en 2016. État des lieux p 33.

¹¹ Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2016 : les finances des collectivités locales en 2016. État des lieux Annexe 5 : disparités communales p 101

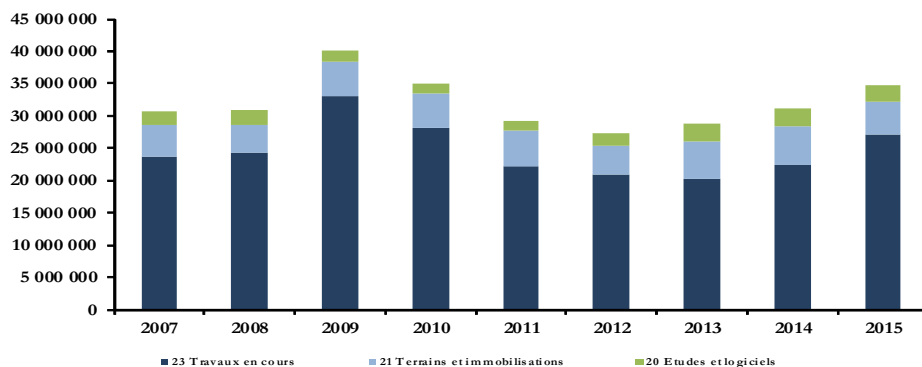


La capacité de désendettement de la Ville, qui se calcule en rapportant le stock de dette à l'épargne brute (hors cessions) évolue logiquement avec l'accroissement de la dette et la réduction de l'épargne brute pour passer à 0,38 année. La part des emprunts revolving devient minoritaire dans le stock de dette. Ceci va contribuer à rigidifier la structure et la gestion de notre dette et conduire outre la hausse du stock à un accroissement de son coût.

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 (40,39 M€ environ de garantie) et accessoirement de structures associatives ou privées (2,3 M€). Le ratio de dette garantie par habitant est de 289 €.

L'autofinancement et le recours à l'emprunt, notamment, ont permis de financer des dépenses d'équipement brut (mouvements réels des comptes 20, 21 et 23) à hauteur de 34,73 M€ en hausse par rapport à 2014 de 11,9 %. 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.

Evolution des dépenses d'équipement (hors subventions)



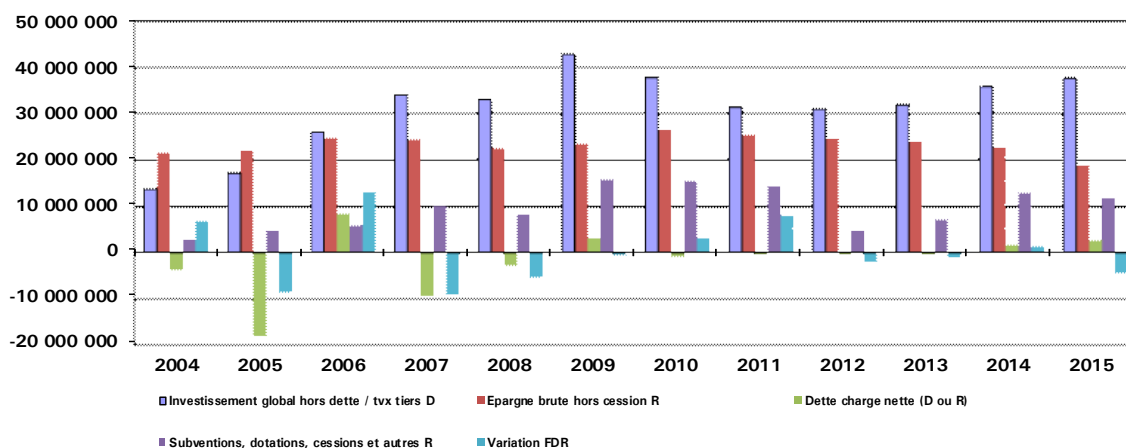
En 2015, les dépenses d'équipement brut représentaient 234 € par habitant contre 212 € en 2014. Elles s'élevaient à 243 € par habitant pour les communes de + 100 000 habitants¹². Alors que les dépenses d'équipement de la ville continuent d'augmenter en 2015, au niveau national elles baisseraient de 13,4 % pour les communes¹³. Les chantiers lourds en matière scolaire entrent en phase active de réalisation et participent pleinement à la hausse des dépenses d'investissement.

En matière de recettes d'investissement, l'exercice 2015 a été marqué par une baisse des subventions (1,13 M€ en 2015 contre 2,04 M€ en 2014), des produits de cession (2,7 M€ contre 7 M€ en 2014). Le caractère non récurrent de ces dernières recettes conduit à les traiter dans l'analyse financière en recette d'investissement même si elles relèvent de la section de fonctionnement. Le FCTVA lié au montant d'équipement 2014, (3,53 M€) reste stable. Il est à noter qu'un dispositif d'avance du FCTVA 2015 a été mis en place par l'Etat. C'est la CDC qui a versé par anticipation le FCTVA estimé de 2015 à hauteur de 3,5 M€. Il est remboursé sur les exercices 2016 et 2017.

12 Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2016 : les finances des collectivités locales en 2016. État des lieux Annexe 5 : disparités communales p 101

13 Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2016 : les finances des collectivités locales en 2016. État des lieux p 33.

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 (-4,3 M€ par rapport à 2014).

B) L'évolution des ratios prudentiels au CA 2015

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,
- épargne brute : épargne de gestion à laquelle on ajoute le solde des opérations financières de l'exercice et des opérations exceptionnelles. Elle mesure la capacité de la section de fonctionnement à financer la section d'investissement globalement,
- 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 de l'encours de dette mobilisée au 31/12 sur l'épargne brute et traduit le nombre d'années de l'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
Epargne de gestion	15%	18,1%	19,8%	21,1%	19,5%	18,1%	17,4%	16,4%	15,5%
Epargne brute	10%	19,1%	19,4%	20,9%	19,6%	18,4%	17,6%	16,5%	13,5%
Epargne nette	6%	15,0%	19,4%	20,1%	19,3%	18,1%	17,4%	16,2%	12,1%
Capacité de désendettement	7 ans	0,1 an	0,21 an	0,15 an	0,13 an	0,13 an	0,13 an	0,2 an	0,38 an

Le phénomène d'érosion de l'épargne de gestion se poursuit. A la différence des années antérieures on distingue un décrochement entre les trois taux lié à un important volume d'opérations exceptionnelles qui agissent sur le ratio « épargne brute » et des remboursements de dette qui eux viennent jouer sur l'épargne nette. La situation financière de la collectivité reste correcte mais connaît une évolution continue vers une réduction des marges.

C) Les perspectives envisagées pour l'exercice 2016

1) Concernant les recettes de fonctionnement

Les inscriptions prévisionnelles du BP 2016 en matière de fiscalité directe (73,53 M€) se sont avérées quasi équivalentes aux notifications obtenues en mars 2016 (73,51 M€). Pour mémoire, le coefficient de revalorisation nominale des bases a été fixé par la LFI 2016 à 1 %. Ces données ne tiennent pas compte des bases définitives qui ne seront connues officiellement qu'en décembre 2016 ni des rôles supplémentaires (0,14 M€ à ce jour). Elles pourraient évoluer défavorablement au regard des évolutions liées aux exonérations de certaines catégories de personnes.

Les variations physiques provisoires issues des données des notifications de mars 2016 seraient à l'heure actuelle de 0,42 % pour le foncier bâti (FB) et pour la taxe d'habitation (TH) de 0,58 % par rapport aux bases définitives de 2015. Ces chiffres d'évolution sont très faibles comparés aux années antérieures.

Le second plan d'économie mis en œuvre par l'Etat de 11,5 Md€ pour les collectivités locales de 2015 à 2017 conduit à une baisse de la dotation forfaitaire de 2,55 M€ en 2016 par rapport à 2015. A cela s'ajoute l'écrêtement réalisé au titre des variables d'ajustement qui s'élève à 0,57 M€ soit une perte au total, sur la dotation forfaitaire de 2,98 M€ par rapport à 2015 en tenant compte de l'évolution positive de la population qui amoindrit partiellement les réductions. Concernant les compensations, l'équilibre des différents ajustements liés aux notifications a conduit à une réduction de 0,32 M€ des inscriptions en recette par rapport au BP 2016 mais à une perte de 0,53 M€ si on compare au CA 2015. Il est à noter la forte baisse des compensations de TH qui passent de 3,12 M€ en 2015 à 2,64 M€. Il s'agit ici du contrecoup des mouvements en 2015 de retour à la taxation de contribuables exonérés jusqu'en 2014. 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 versées par l'Etat devraient passer de 26,43 M€ en 2015 à 22,99 M€ en 2016 soit une nouvelle baisse de 13,02 % après celle de 10,12 % en 2015.

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. Le Grand Lyon a décidé encore une fois, de ne pas appliquer les paramètres de calcul qui auraient conduit à une baisse du montant. L'attribution de compensation, elle aussi, demeure inchangée à 9 M€. L'ensemble des recettes évoquées ci-dessus représente plus de 78 % des recettes prévisionnelles du BP 2016.

Concernant les autres recettes, les droits de mutation encaissés fin septembre à hauteur de 3,8 M€ (contre 3,74 M€ l'an dernier à même époque) laissent à penser que les inscriptions au BP (4,4 M€) devraient être dépassées.

Parmi les autres recettes, les perspectives d'évolutions hors les ajustements techniques (changement de chapitre), devraient être limitées par rapport aux prévisions initiales (taxe finale sur la consommation d'électricité, produits du domaine...). Les droits de stationnement seraient proches du montant envisagé au budget, ajustés au regard de l'évolution du périmètre. Concernant les activités liées aux rythmes périscolaires, les produits des services rendus à travers les participations des parents et les subventions des financeurs restent liés aux taux de fréquentation. Il est à noter cependant que le produit du service de la restauration scolaire sera nettement inférieur aux prévisions initiales du fait des mouvements sociaux qui ont affecté son fonctionnement lors du premier semestre (moindre recette estimée à 0,8 M€).

2) Concernant les dépenses de fonctionnement

Le premier poste de dépenses de la collectivité demeure la masse salariale avec 73,27 M€. Les crédits inscrits devraient permettre de faire face aux charges de l'exercice en ce domaine et aux évolutions réglementaires intervenues (hausse du point d'indice notamment). L'évolution globale de la masse salariale de CA à CA, pourrait se situer dans une fourchette de 1 à 1,5 % par rapport au CA 2015 (soit un montant proche de 72 M€) dont 0,25% liée à la hausse du point d'indice. Les crédits de dépenses courantes relevant du chapitre 011 (22,05 M€) servent à financer les charges induites par le service à la population.

Les subventions, participations et autres charges courantes devraient être proches de 23,3 M€ en légère baisse d'environ 2 % comparé à l'exercice 2015. Les charges financières sont en hausse, prenant en compte l'augmentation de notre endettement global tout en bénéficiant des taux historiquement bas. Elles seraient d'environ 60 K€.

L'ensemble des éléments évoqués ci-dessus laissent entrevoir une épargne brute en baisse à nouveau qui pourrait atteindre 17 M€.

3) En termes d'investissement

Les travaux dans les groupes scolaires constituent le principal poste de dépense d'équipement complété par la création d'EAJE et l'entretien en vue de la conservation du patrimoine. A fin septembre mi-octobre 2016, le niveau des dépenses d'équipement (compte 20, 21, 23) était de 26,9 M€. Celui de fin d'exercice devrait être proche du montant 2015 (37,74 M€ pour mémoire).

Concernant les recettes d'investissement, elles se composent du FCTVA qui s'élèvera à environ 4,4 M€. Les subventions et participations prévisionnelles, inscrites pour environ 3 M€, seront partiellement réalisées ou reportées, en hausse du fait des opérations d'aménagement urbain mises en œuvre notamment. Le solde du prix attermoié de la cession des terrains des Sœurs à la Serl, aménageur du projet sera perçu (2,83 M€).

Les cessions envisagées initialement devraient être décalées dans le temps et faire l'objet pour partie de reports.

L'endettement nouveau devrait être en hausse et doit permettre de réaliser l'équilibre du compte administratif dans le respect des règles budgétaires et comptables applicables (intégration des reports d'investissement). Le stock de dette pourrait être situé dans une fourchette de 19 à 22 M€ au CA 2016.

L'ensemble des chiffres évoqués ci-dessus relèvent d'estimation à mi-octobre et sont purement indicatifs. Ils permettent d'esquisser l'impact de l'exercice sur les principaux indicateurs et faire le lien entre CA 2015 et perspectives 2017.

II) pour les collectivités locales un PLF 2017 dans l'attente...

L'Etat continue la politique entamée de réduction du déficit budgétaire associant les opérateurs publics et les collectivités territoriales à son plan d'économie. Cependant en 2017, il prend acte des évolutions administratives et de certaines attentes des collectivités en gelant des dispositifs particuliers. Sur le plan macroéconomique, il table sur une amélioration des fondamentaux, justifiant ainsi une amélioration des principaux indicateurs budgétaires nationaux

A) Les fondements économiques de la loi de finances 2017

Après l'effondrement économique de 2008, il avait fallu attendre 2010 et 2011 pour connaître un rebond de la croissance en volume (2 % environ). Une nouvelle rupture s'est manifestée entre 2012 et 2014 avec une baisse du taux dans une fourchette de 0,2 à 0,3 %. L'exercice 2015 a permis de constater un redémarrage avec une croissance de 1,3 % qui devrait se confirmer en 2016 avec une anticipation de croissance du PIB quasi équivalente même si le PLFI 2017 table sur 1,5 %. C'est ce même chiffre qui sert de base au PLF 2017.

Ces chiffres de croissance est cependant plus optimiste que les prévisions de différents organismes. Le FMI prenant en compte l'effet du Brexit table sur 1,2 %, tout comme la Commission Européenne, et l'OCDE 1,3 %. Ce décalage est d'ailleurs mis en exergue par le Haut Conseil des Finances Publiques, organisme indépendant 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. Il juge l'hypothèse « optimiste compte tenu des facteurs baissiers qui se sont matérialisés ces derniers mois ».

Les facteurs de la stabilisation de la reprise évoqués dans le PLF seraient :

- un raffermissement de la demande étrangère +3,6 % (contre 2,7 % anticipée en 2016) même si les incertitudes liées à l'environnement international sont présentes. Les mesures de baisse du coût du travail et la reprise progressive de la demande extérieure se substituerait aux effets de la dépréciation du change et aux effets des mesures de soutien à la compétitivité constatés les années antérieures,
- la consommation des ménages (+1,6 % en 2017 contre 1,8 % anticipé en 2016) favorisée par les mesures liées au Crédit Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi, au pacte de responsabilité et de solidarité serait confortée par une nette reprise de l'investissement dans la construction (+2,6 % en 2017 contre +0,4 % en 2016),
- l'investissement hors construction des entreprises resterait à un niveau élevé en 2017 (+4,5 %) sous l'effet des mesures de politique économique antérieures et de la restauration des marges des entreprises.

L'emploi marchand tiré à la hausse par la reprise de l'activité est anticipé à + 120 000 créations en 2016. Cette tendance se poursuivrait en 2017 (+160 000). Cependant, pour le Haut Conseil des Finances Publiques, les prévisions de croissance optimistes rejaillissent sur les prévisions en matière de masse salariale et d'emploi.

En termes de chômage, l'Unedic anticipe une hausse des demandes d'emploi en catégorie A de 74 000 personnes en 2017 consécutive à la moindre croissance et à la moindre ampleur des dispositifs publics d'emploi.

L'inflation des prix hors tabac en 2016 avoisinerait les 0,1 % tirant parti de la baisse du prix du pétrole. Pour 2017 l'inflation est anticipée par le projet de loi de finances à 0,8 %. Le baril de Brent en dollars serait en légère hausse à 45 \$ en 2017 contre 42 \$ en 2016. La parité de l'Euro avec le dollar qui conditionne certains indicateurs est envisagée stable par rapport à 2016 (1,12 \$ contre 1 € en 2017 contre 1,11 en 2016).

Sur le plan budgétaire et fiscal, l'Etat souhaite poursuivre les réformes (rationalisation des moyens, réduction du personnel, politique immobilière) pour réaliser des économies. Les priorités définies en termes de politiques portent sur la mobilisation en faveur de l'emploi, l'enseignement et la sécurité. Sur le plan fiscal, l'Etat poursuit sa démarche issue du pacte de responsabilité et de solidarité avec une nouvelle réduction de l'impôt sur les ménages de même qu'il conforte les effets du CICE qui s'applique à toutes les entreprises et dont le taux passerait de 6 à 7 %. Cette mesure se substitue à l'allègement de la contribution sociale de solidarité des sociétés qui n'aurait concerné qu'un nombre plus limité d'entreprises. A cela s'ajoutera la réduction de l'impôt sur les sociétés dont le taux sera ramené à 28 % sur 4 ans en fonction de des bénéficiaires imposables.

L'objectif d'un déficit inférieur à - 3 % serait atteint à l'issue de l'exercice 2017 puisqu'il est envisagé à 2,7 % du PIB contre 3,3 % estimé en 2016. Le déficit structurel serait lui de 1,1 % en 2017, ce qui serait meilleur que le taux envisagé dans la loi de programmation des finances publiques. Le déficit conjoncturel intègre les effets à court-moyen terme du niveau de l'activité économique lié au cycle alors que le déficit structurel prend en compte la structure des prélèvements et des dépenses publiques d'un pays. Le ratio de dépense publique serait ramené à 54,6 % contre 55,5 % en 2015. Le Haut Conseil des finances publiques estime cependant « improbables les réductions de déficits prévues par le PLF pour 2017 » Il met en exergue des risques pesant sur la dépense plus importants en 2017 et sur les prévisions de recettes du fait des hypothèses économiques favorables retenues dans le PLF.

La dette publique résultante des divers prévisions évoquées-ci connaîtrait alors une faible baisse puisqu'elle atteindrait 96 % du PIB en 2017, contre 96,1 % en prévisionnel 2016 et 96,2 % en 2015.

Les collectivités territoriales restent associées à l'effort de redressement des comptes publics qui porte sur 9,6 Md€ de 2015 à 2017. Le PLF 2017 précise que cette réduction des concours financiers de l'Etat « ne représente que 1,2% de leurs recettes totales et 1,4 % des recettes réelles de fonctionnement des collectivités en 2016. Elle demeure donc soutenable ».

B) L'impact du projet de loi de finances 2017 sur les collectivités locales

Le PLF 2017 déposé devant le parlement définit diverses mesures qui feront l'objet de débats et d'éventuelles modifications. Plusieurs annonces gouvernementales réalisées les mois précédents y trouvent leur concrétisation.

Concernant la Dotation Globale de fonctionnement, composée de la Dotation Forfaitaire (DF) et de la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) :

- l'article 150 de la LFI 2016 portant réforme de la DGF sera abrogé rendant caduque l'architecture adoptée et non encore appliquée. Ceci afin de pouvoir prendre en compte les modifications institutionnelles liées à la refonte de la carte intercommunale qui fera passer le nombre des intercommunalités de 2 065 à 1 245 au 1^{er} janvier 2017. Le gouvernement estime devoir mesurer les effets financiers consécutifs à cette réorganisation avant de mettre en œuvre une réforme visant à une meilleure répartition des concours financiers.
- les concours financiers de l'Etat au profit des collectivités locales continuent de diminuer soit -2,8 Md€ par rapport à LFI 2016. Cependant, la quote-part de la contribution au redressement des finances publiques demandée au bloc communal (communes et groupements de communes) et qui s'applique sur la dotation forfaitaire est réduite de moitié par rapport à l'objectif initial. L'effort demandé aux communes (1,035 Md€) pourrait être équivalent à 0,94 % des recettes réelles de fonctionnement.

La dotation forfaitaire continue de faire par ailleurs l'objet d'une réfaction complémentaire au titre de variable d'ajustement. Elle pourrait atteindre 0,4 %,

- la DSU est augmentée de 180 M€, cette hausse est financée pour moitié par des prélèvements sur les variables d'ajustement de l'enveloppe normée, donc par les collectivités locales. Cependant le gouvernement propose une réforme de la DSU. Le nombre de bénéficiaires serait réduit de 751 à 668, la croissance annuelle de l'enveloppe devrait être répartie sur toutes les villes (abandon de la DSU cible qui favorisait les 250 premières communes), et la garantie de sortie des communes exclues sera réintégrée dans l'enveloppe à répartir au fur et à mesure de son extinction. La composition de l'indice est modifiée pour donner une part plus large à la quote-part des revenus (25 contre 10 %) au détriment du potentiel financier (45 à 30 %). La Dotation Nationale de Péréquation, non perçue

par Villeurbanne, qui devait être supprimée et dont les crédits auraient abondés la DSU notamment, sera finalement maintenue.

Concernant les allocations compensatrices, le PLF prévoit un élargissement de la qualité de variable d'ajustement à la quasi-totalité des allocations compensatrices avec un taux prévisionnel de 21,5%. Cette importante variation serait la résultante des modifications relatives à certaines catégories de personnes âgées de condition modeste. Après avoir procédé à un dégrèvement en 2015 et 2016 qui n'impactait pas les collectivités, le gouvernement propose de transformer cette dispense en exonération. Ceci intègre donc l'enveloppe normée et par ricochet accroît le besoin d'ajustement pour respecter le principe d'évolution nulle.

Concernant le FPIC, conformément aux annonces gouvernementales de Septembre 2016, le PLF prévoit le report d'un an, à 2018, de la dernière progression destinée à atteindre les 2 % des recettes réelles de fonctionnement. C'est la conséquence là aussi, des évolutions de la carte de l'intercommunalité. Le FPIC serait donc maintenu à 1 Md€ mais les effets de sa répartition, tant en prélèvement qu'en répartition pourraient évoluer.

Concernant le Fond de Soutien à l'Investissement Public Local (FSIL), l'autorisation de programme est portée à 1,2 Md€. Ce montant est fléché pour moitié sur les territoires ruraux, l'autre partie est à destination des communes urbaines. Il sera consacré par les préfets aux grandes priorités nationales (rénovation thermique, mobilité, énergies renouvelables, construction de logements, construction d'équipement publics rendus nécessaire par l'accueil de population nouvelle...). Les crédits de paiement prévus par l'Etat pour 2017 sont de 169 M€.

Le FCTVA ne fait pas l'objet de la réforme de simplification envisagée en début d'année 2016. Elle aurait consisté en la définition d'une quote-part des dépenses d'investissement des comptes 20, 21, 23 en substitution d'une définition des dépenses éligibles vérifiée par les services préfectoraux.

Il n'est pas fait mention dans le PLFI 2017 du taux de revalorisation nominale applicable aux valeurs locatives des locaux ménages. Il est traditionnellement pris en compte via un amendement au cours du débat budgétaire. L'effet de l'ensemble de ces éléments est difficilement appréhendable à ce jour sur le plan technique en l'absence de simulations fournies par le ministère des Finances.

Il apparaît donc que ce PLFI 2017 conforte l'association des collectivités locales à l'effort d'économie mené par l'Etat. Ce même, alors que la contribution au redressement des finances publiques est amoindrie pour les communes. La Cour des Comptes dans la conclusion de son rapport « Les finances publiques locales » paru en octobre dernier, remarque que « les collectivités locales ont contribué en 2015 pour moitié à la réduction du déficit des administrations publiques ». Au-delà, les réformes proposées (DSU) ou annoncées (Dotation forfaitaire), le report de la dernière marche du FPIC mais aussi les échéances nationales à venir tendent à renforcer le contexte incertain dans lequel se meuvent les collectivités.

III) Les perspectives budgétaires et financières pour 2017

Elles prennent en compte les données provisoires du PLFI 2017, le contexte général et les objectifs que se fixe la collectivité. Les éléments factuels retenus pour définir les grandes orientations du budget 2017 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. Hors la préparation du PLFI 2014 où l'inflation avait été estimée sur la base de l'inflation de l'exercice passé (2013), elle a été alignée sur l'inflation pour l'exercice à venir. Le PLFI 2017 dans sa version initiale n'intègre pas de mesure précise sur ce point mais estime l'inflation pour l'exercice à venir à 0,8 %.
- une évolution physique des bases. En matière de foncier bâti, l'élément quantitatif s'apprécie au regard des permis de construire délivrés et du nombre de logements autorisés à la construction lors d'un exercice. Il faut cependant tenir

compte qu'il existe un décalage entre la délivrance du permis de construire et la livraison du bien génératrice de la taxation. Ceci conduit à un différé dans le temps quant à la prise en compte effective des nouvelles valeurs locatives susceptibles d'être générées par les permis délivrés. Le nombre de logements autorisés en 2015, 1570 est stable au regard de celui de 2014 (1577). Ces chiffres supérieurs aux années antérieures prennent en compte les opérations de construction développées sur les secteurs d'aménagement Maisons-Neuves, terrain des Sœurs, Gratte-Ciel, la Soie. Ces chiffres, s'ils permettent d'esquisser une tendance demeurent toutefois délicats à exploiter.

La réforme des valeurs locatives des locaux commerciaux s'appliquera à compter du 1^{er} Janvier 2017. Sur la base des données collectées par les services fiscaux de loyers perçus par les propriétaires, chaque département a été découpé en secteurs d'évaluation représentant un marché locatif homogène et des tarifs par mètre carré ont été déterminés par catégorie et sous-groupe en fonction de la nature et de la destination du bien. La mise à jour du dispositif sera permanente. Cela permettra de prendre en compte les évolutions du marché locatif au fur et à mesure qu'elles se produisent. La variation pouvant être importante pour un redevable, divers correctifs ont-ils été adoptés afin d'amortir les effets de la révision. Il en est ainsi du lissage sur 10 ans des variations de cotisations qui doit permettre de faire évoluer progressivement celles-ci qu'elles soient en hausse ou en baisse.

La réforme par ailleurs n'amènera pas d'évolution du produit fiscal perçu par la collectivité. En effet, il sera fait application d'un coefficient temporaire de neutralisation afin d'éviter tout transfert de pression fiscale entre professionnels et ménages. Il s'appliquera le temps que la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation entre elle aussi en application, théoriquement en 2018. Enfin un mécanisme dit de "planchonnement" devra favoriser la soutenabilité de la réforme pour les contribuables en évitant des transferts de charges trop importants par le biais d'une limitation temporaire de moitié des variations de valeurs locatives. Il consiste à réduire de 50 % les hausses et les baisses de valeurs locatives imposables pendant toute la durée du dispositif de lissage.

Il fonctionne comme un "amortisseur" de la réforme puisqu'il vise à "limiter les plus fortes augmentations de cotisations de manière à les rendre soutenables ; dans le même temps, limiter les baisses de cotisations, en annulant les effets "d'aubaine" liés uniquement au mécanisme de neutralisation.

Pour la taxe d'habitation, en plus du nombre de logements, c'est l'occupation effective de ceux-ci au 1^{er} janvier de l'année considérée par le contribuable et le nombre de personnes à charge qui est un facteur de variation des bases.

Sur le plan bancaire, les taux de financement de l'immobilier demeurent bas. L'ensemble de ces éléments conduit à envisager une hypothèse d'évolution physique des bases de 1,5 % tant en matière de taxe foncière bâtie qu'en matière de taxe d'habitation. Ceci s'appliquera à une base réduite du fait des mesures d'exonération réaccordées à certaines catégories de personnes répondant à des conditions particulières.

- concernant les taux, ils devraient être maintenus au niveau voté en 2009 et reconduits depuis pour la part communale des trois taxes.

Au total l'évolution envisagée est de 1,3 M€ soit + 1,8 % par rapport au BP 2016.

En matière de concours, dotations et compensations versées par l'Etat et la métropole du Grand Lyon, deuxième poste des recettes de fonctionnement, elles sont globalement évaluées à la baisse.

C'est la conséquence du plan volontaire d'économie impulsé par l'Etat pour redresser les finances publiques d'une part et d'autre part, des mesures destinées à maîtriser l'évolution des dépenses publiques.

Le plan d'économie revu et corrigé dans sa version 2015 / 2017 aurait dû se traduire par une baisse d'environ 2,5 M€ de la dotation forfaitaire pour l'exercice à venir. Cependant l'annonce du Président de la République lors du Congrès des Maires début Juin conduit finalement à envisager une réduction de 1,3 M€. Cette même dotation devrait prendre en compte selon les critères antérieurs l'évolution de la population mais servir aussi de variable d'ajustement de l'enveloppe normée. Au total la dotation forfaitaire est envisagée à 14,2 M€ en 2017 contre 16,1 M€ notifié en 2016 soit une baisse de 11 % mais 13 % par rapport aux prévisions du BP 2016.

La dotation de solidarité Urbaine est envisagée en hausse de 2 % en se basant sur le BP 2016 mais 1 % par rapport au montant effectivement notifié en cours d'exercice soit un produit de 3,38 M€. Les effets du projet de réforme ne peuvent être déterminés précisément. Les compensations pour exonérations de foncier bâti, taxe professionnelle, et taxe d'habitation devraient évoluer de façon diversifiée. Les deux premières servent de variable d'ajustement et sont envisagées en baisse de 21 %. La dernière devrait connaître une évolution à la hausse, contrecoup des changements du dispositif d'exonération relatif aux contribuables âgés de condition modeste (cf supra).

L'ensemble constitué de la dotation forfaitaire et de la dotation de solidarité urbaine est estimé à 17,6 M€ contre 19,63 M€ au BP 2016 soit une baisse prévisionnelle proche de 10,4 % (2,05 M€). Si l'on compare aux montants effectivement perçus en 2016 (19,36 M€), c'est une baisse de 9,2 %. Ceci représente à titre indicatif 1,49 % de nos recettes réelles de fonctionnement inscrites au BP 2016.

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 2016, soit 2,83 M€. Le principe de reconduction de l'enveloppe 2016 est retenu bien que le Grand Lyon ait la faculté en appliquant les règles votées de procéder à une réduction maximum de 2 %. L'attribution de compensation est fixée à 9 M€, stable mais susceptible d'être revue en cas de transferts de compétences entre la métropole et les communes membres. Dans ce cadre c'est 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 des transferts. Parallèlement à cette procédure financière, la définition d'un pacte de cohérence métropolitain est en cours. Après un appel aux communes à manifester leurs axes d'intérêt en termes de coopération, des diagnostics et analyses d'opportunité ont été menés. Ils vont permettre de confirmer les thèmes à retenir et préciser les modalités et le calendrier de mise en œuvre. La finalisation des contrats interviendra début 2017 pour une signature début du deuxième trimestre 2017. Valable 5 ans, ils feront l'objet d'une évaluation intermédiaire au bout de 18 mois. Les actions qui pourraient faire l'objet d'une contractualisation, n'ont pas obligatoirement des implications financières.

Concernant les autres taxes et impositions, l'inscription du produit des droits de mutation au BP 2017 serait de 4,8 M€ contre 4,4 M€ au BP 2016 en se basant sur les données des exercices antérieurs et un marché qui pourrait être soutenu par les premières livraisons des programmes liés aux opérations d'aménagement urbain. Concernant les droits de stationnement, aucune extension de la zone payante n'étant prévue en 2017, c'est l'effet en année pleine de l'extension réalisée en 2016 qui conduit à une hausse des prévisions qui passeraient de 1,6 M€ à 1,67 M€.

La taxe sur la consommation finale d'électricité, calculée sur la seule consommation, est envisagée à 2,2 M€ pour l'ajuster sur la base des encaissements antérieurs.

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

Les recettes provenant des services à la population sont, à périmètre constant, fonction de la fréquentation de ceux-ci et des tarifs pratiqués. Toute évolution du service rendu peut venir impacter les recettes. La politique de tarification menée par la ville vise notamment à assurer une balance entre participation au service public qui a un coût et capacités contributives 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 ont été revus. L'évolution régulière annuelle est généralement fondée sur une évolution du coût de la vie sauf refonte du service. La ville a mis en place une évolution indexée sur l'indice du prix à la consommation délivré par l'Insee en matière de restauration scolaire.

La valeur des recettes envisagées à périmètre constant, serait légèrement inférieure à 9,3 M€ en 2017 contre 9,5 M€ en 2016 en lien avec un ajustement des prévisions liées au périscolaire notamment. Cependant un transfert de recettes du chapitre 74 « Subvention et participation » relatif au remboursement par le Grand Lyon des coûts d'entretien des espaces publics du Tonkin (0,5 M€) conduira à une hausse mécanique de ce chapitre 70. Les effets des évolutions tarifaires demeureront limités.

L'autre poste important de recettes concerne les subventions reçues. Elles peuvent être versées dans le cadre de conventions par des partenaires extérieurs pour la mise en œuvre de dispositifs pérennes ou dans le cadre de projets ponctuels. La première catégorie est la plus importante, avec notamment les financements provenant de la Caisse d'Allocations Familiales pour les ALSH, les activités périscolaires et surtout l'accueil des jeunes enfants.

Il n'est pas fait aujourd'hui mention par cette dernière d'évolution des modes de financement en vigueur. De même pour l'Etat et les financements versés dans le cadre des activités périscolaires. Cependant, il n'en demeure pas moins que les subventions dépendent des politiques de financement décidées par les parties versantes. Certains dispositifs peuvent faire l'objet de révision par les financeurs notamment confrontés à la nécessité de réaliser des économies, d'autres cessent de s'appliquer et conduisent à des baisses de financement. Il en est ainsi des aides pour les emplois d'avenir qui baisseront encore en 2017 du fait de la sortie de bénéficiaires du dispositif. Il convient enfin d'ajouter les évolutions liés à des transferts d'inscription comptable et notamment le transfert évoqué ci-dessus dans le paragraphe « produits des services ». Ce poste de recette est envisagé en baisse de plus de 10 % pour atteindre 7,9 M€ à périmètre constant.

L'évolution globale des recettes réelles de fonctionnement est estimée négative à environ - 0,7 %.

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 plus de 5 M€.
- du FCTVA. Il serait en augmentation (4 M€) afin de s'ajuster au montant de nos dépenses d'investissement potentiellement éligibles 2016 et des montants perçus antérieurement.
- des subventions pour des projets menés par la collectivité. Elles sont à un niveau relativement faible depuis plusieurs années. Les domaines d'intervention de la collectivité ne relèvent pas (scolaire) ou dans des proportions limitées (sport, petite enfance) de secteurs faisant l'objet de financement de la part de tiers. Elles sont envisagées nulles.
- des participations versées dans le cadre de secteurs d'aménagement qu'ils prennent la forme d'une Zac ou d'un Projet Urbain Partenarial, qui sont en augmentation à 5,5 M€. Elles relèvent de conventions passées avec les aménageurs ou promoteurs et participent au financement d'équipements publics dont la création ou l'extension est rendue nécessaire pour répondre aux besoins de la population qui viendra occuper les locaux construits.
- des autres recettes (taxe d'aménagement, travaux pour compte de tiers), qui, en raison de leur faible volume relatif, demeurent peu significatives pour l'équilibre du budget de la section d'investissement, dont l'autofinancement (épargne brute) sera la seconde ressource après l'emprunt.

2) En matière de dépenses

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

La politique ressources humaines de la ville de Villeurbanne est structurée autour de la stratégie de gestion des ressources humaines partagée. La finalité de la gestion des ressources humaines est de permettre aux services d'assurer un service public de qualité répondant aux objectifs du projet municipal, en mettant à leur disposition des effectifs adaptés, composés d'agents compétents et motivés, à un coût maîtrisé.

Cette stratégie est organisée autour de 4 axes : mettre les ressources humaines de la ville en capacité de répondre aux mutations actuelles et à venir, 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.

Lors du cadrage budgétaire pluriannuel couvrant les BP 2016 à 2019, l'objectif de -6,4% de l'évolution de la masse salariale par an a été posé à périmètre constant. Cet objectif est fixé aux services sur la base du BP prévisionnel de l'année en cours, hors impact glissement vieillesse technicité (GVT) et réformes statutaires de l'année suivante, évolutions liées aux nouveaux équipements et hausse des surfaces scolaires. En revanche ces facteurs de hausse de la masse salariale sont intégrés à la prospective financière générale de la ville et déterminent ainsi la fixation de l'objectif de -6,4% (ou -1,6% par an) intègre ces évolutions prévisionnelles.

La structure des effectifs

Au 31 décembre 2015, la ville de Villeurbanne gère 1 798 agents rémunérés, dont 1 475 agents permanents, 189 agents non permanents, 134 emplois aidés, et 36 agents non rémunérés, dont 19 agents en congé parental, 12 en disponibilité et 5 en détachement dans une autre administration. L'effectif total des agents gérés administrativement par la ville de Villeurbanne est donc de 1 834 agents.

Cet effectif est en légère baisse car il était de 1 807 agents rémunérés au 31 décembre 2014. Ce chiffre doit être considéré avec une certaine précaution puisque la notion d'effectifs s'apprécie à une date donnée. Les postes vacants à cette date sont ainsi décomptés. En équivalent temps plein le nombre d'agents rémunérés est de 1 774 agents.

Les femmes représentent 65% (1 174 agents) de l'effectif rémunéré et les hommes 35% (624 agents).

Répartition des effectifs rémunérés par catégories hiérarchiques :

Catégories	Femmes	Hommes	Total	Evolution 2014/2015
Catégorie A	143 (67%)	69 (33%)	212	-2%
Catégorie B	160 (62%)	97 (38%)	257	-7%
Catégorie C	788 (26%)	407 (34%)	1 195	-2%
Sans catégorie	83 (62%)	51 (38%)	134	+3%
Total	1 174 soit 65%	624 soit 35%	1 798	
Evolution 2014/2015	-0,5%	-0,5%	-0,5%	

Répartition des effectifs rémunérés par statut :

Statut	Femmes	Hommes	Total	Evolution 2014/2015
Titulaires	882 (64%)	489 (36%)	1 371	+0,2%
Non titulaires	209 (71%)	84 (29%)	293	-5%
Droit privé	83 (62%)	51 (38%)	134	+3%
Total	1 174 soit 65%	624 soit 35%	1 798	
Evolution 2014/2015	-0,5%	-0,5%	-0,5%	

Répartition des effectifs rémunérés par filière :

Filières	Femmes	Hommes	Total	Evolution 2014/2015
Activité physique et sportive	9 (26%)	25 (74%)	34	+31%
Administrative	309 (76%)	99 (24%)	408	+2%
Animation	20 (53%)	18 (47%)	38	+8%
Culturelle	76 (81%)	18 (19%)	94	+4%
Police municipale	7 (24%)	22 (76%)	29	-17%
Sanitaire et sociale	383 (98%)	6 (2%)	389	+6%
Technique	287 (43%)	385 (57%)	672	-7%
Sans filière	83 (62%)	51 (38%)	134	+3%
Total	1 174 soit 65%	624 soit 35%	1 798	
Evolution 2014/2015	-0,5%	-0,5%	-0,5%	

L'évolution positive sur la filière sportive et animation est liée au projet périscolaire qui a été mis en œuvre en année pleine en 2015. L'évolution négative sur la filière sécurité s'explique par plusieurs postes vacants en fin d'année 2015, en raison de difficultés de recrutement dans ces métiers. Ces postes ont été pourvus courant 2016. Une hausse de rémunération a été mise en place afin de renforcer l'attractivité des postes dans un contexte de tension sur le marché de l'emploi de la sécurité.

La durée effective du travail dans la commune

Sur la base d'une année standard de 365 jours, la ville de Villeurbanne décompte du temps de travail 104 jours de weekends, 9 jours fériés et 27 jours de congés annuels, ce qui donne 225 jours travaillés par an, contre 228 dans les organisations qui ont déduit 8 jours fériés et 25 jours de congés annuels. Cette différence a été compensée par une durée hebdomadaire du travail un peu plus longue que le seuil légal (35h35). Ainsi, les agents travaillent 1601h15 mn.

Les services ont également eu la possibilité d'opter pour un temps de travail hebdomadaire plus important (37h) en contrepartie de 9 jours d'ARTT. Les agents dont les services suivent cette modalité d'organisation, travaillent 1598 H 24 mn.

Les agents bénéficient d'autorisations d'absence de 5 jours/an, aux fins de faciliter la pose de jours lors des fêtes religieuses ne figurant pas au calendrier des jours fériés. Ces autorisations sont enregistrées sur les feuilles de congés. La journée de Solidarité a été intégrée au temps de travail par la suppression d'un jour d'autorisation d'absence.

Les dépenses de personnel

Au compte administratif 2015, l'évolution globale du chapitre 012 est de 2,75% (soit une hausse d'environ 1,904 millions d'euros). En 2014, l'évolution des dépenses de personnel était de 6,54%. L'évolution de la masse salariale est liée principalement à l'évolution des effectifs. Cette hausse est liée pour partie à celle des effectifs d'agents des écoles, en lien avec la démographie scolaire, et de façon exceptionnelle à la mise en place du projet périscolaire de la ville, reposant sur la réforme des rythmes scolaires et la hausse des taux d'encadrement. Les autres motifs de hausse sont la hausse des charges patronales à destination des caisses de retraite, et l'impact du Glissement Vieillesse Technique (GVT).

Pour l'année 2016, l'évolution de la masse salariale devrait être dans une fourchette de 1 à 1,5 %, dont une partie est liée aux réformes statutaires et à la hausse de la valeur du point qui n'avait pas été anticipée au BP.

L'ensemble des éléments constitutifs de la masse salariale, GVT, point d'indice mais aussi effets des mouvements sociaux en termes de créations de postes à la direction de l'éducation, revalorisation du régime indemnitaire, évolutions réglementaires qui viennent augmenter la masse salariale ont été bien entendu intégrés dans les perspectives 2017. A contrario la réduction du nombre d'emplois d'avenir, les effets des réorganisations et mesures d'économies et des ajustements prévisions aux consommations constatées vont venir réduire l'augmentation des dépenses de personnel. La variation globale du chapitre 012 est envisagée à un taux inférieur à 0,4 %. Si l'on observe de plus près les évolutions, les mesures nationales dont l'effet est très impactant sur le budget 2017 (revalorisation indiciaire de l'ensemble des catégories et transferts points primes pour les catégories A et C, hausse du point d'indice +0,6% en 2016 et +0,6% en 2017) pour un coût total de 900 000 euros, sont compensées par les économies proposées concernant la masse salariale.

Le coût moyen annuel chargé d'un agent permanent à temps plein était en 2015 de 39 670 €, en progression de 3% par rapport à 2014. Il se répartit entre 58% de traitement brut, 28% de charges et 14% de primes (Régime indemnitaire, prime de fin d'année, ...). Ce coût devrait connaître une évolution en 2016 et 2017, sous l'effet des deux hausses de point d'indice et des reclassements indiciaires sur l'ensemble des catégories prévus dans le cadre des accords PPCR (protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations).

Les dépenses de fonctionnement général

Les dépenses de fonctionnement courantes relevant du chapitre 011 sont en hausse. Elles seraient stables en dehors de l'organisation des Invites 2017, démontrant l'effort de maîtrise des coûts de la collectivité. En matière de subventions et participations, la mise en œuvre d'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 pourraient évoluer globalement à la hausse de 0,70 % avec notamment une hausse de notre subvention au CCAS.

Concernant les frais financiers, la faiblesse actuelle des taux de crédits est cependant compensée par l'effet du volume d'encours. La hausse de celui-ci envisagée fin 2016, conduit à une hausse des frais qui reste cantonnée dans l'enveloppe ouverte en 2016 et qui serait donc reconduite.

L'objectif pour l'exercice 2017 est de poursuivre la recherche d'économie à hauteur d'environ 1,6 % des dépenses de fonctionnement sur la base du BP 2016. Cet effort intervient dans le cadre de la réduction continue des dotations, la stabilité des taux et la poursuite d'un investissement conséquent. Il est destiné à absorber par ailleurs les conséquences liées au développement de certaines activités et services rendus à la population.

Les perspectives d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ressortiraient à près de 1,3 %. L'autofinancement prévisionnel serait d'environ 14 M€ puisque les recettes augmenteraient moins vite que les dépenses.

En termes de dépenses d'équipement (comptes 20, 21 et 23), le niveau global serait proche de 39 M€, en baisse par rapport au BP 2016 (44 M€). La baisse envisagée est consécutive à l'achèvement de projets conséquents et dans l'attente du lancement de chantiers importants dont les études préalables sont en cours.

Les axes en termes de dépenses d'équipement portent sur les champs de compétence principaux de la collectivité. Il s'agit 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, la poursuite de l'effort de rénovation en matière de qualité thermique du bâti ou d'accessibilité, les espaces verts, l'éclairage public. A cela s'ajoute des participations versées aux structures en charge de l'aménagement de certaines zones (Gratte-Ciel Nord, Terrain des Sœurs, Maisons Neuves...). La collectivité entend poursuivre une politique de développement et de réaménagement des équipements à un niveau équivalent à celui du mandat précédent. Le détail des investissements envisagés sur plusieurs exercices est joint en *annexe A*. Sur le plan méthodologique, il s'agit notamment des opérations dont le montant est supérieur à 1 M€, d'une durée de deux ans minimum démarrant sauf exception en 2017, qui auraient des conséquences budgétaires en termes d'inscription sur la période 2017/2020. Ces éléments sont donnés à titre indicatif, pour certains l'état d'avancement des projets peut encore conduire à des décalages dans le temps. Parmi ces projets, certains font l'objet d'autorisations de programme délibérées par le Conseil Municipal et dont la liste est jointe en *annexe B*.

En tenant compte de l'ensemble des éléments ci-dessus, le recours à l'emprunt constituera la variable d'équilibre de la section d'investissement après prise en compte de l'autofinancement. L'emprunt nouveau à inscrire devrait être compris dans une fourchette allant de 18 M€ à 19 M€.

La dette est constituée actuellement à près de 78 % de produits relevant de taux fixes. L'anticipation des taux demeure relativement basse encore à l'heure actuelle. Les marchés n'envisagent donc pas une hausse rapide des taux sachant que les taux variables les plus courts sont toujours négatifs même s'ils ne profitent pas aux collectivités du fait de clauses fixant le plancher d'évolution à 0 %. Elles supportent donc totalement la marge appliquée dans ce type de contrat. L'endettement de la ville de Villeurbanne, encore limité, lui laisse une latitude en termes de risques de taux. Celui-ci doit être entendu comme le niveau d'exposition 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 de mouvements haussiers. Il est donc logique de rechercher un mix des deux grands types d'emprunt pour compenser les effets des marchés sur le long terme. L'équilibre classique se situe généralement dans une répartition qui s'approche de 60 % de taux fixes et 40 % de taux variables. Cependant, au regard de sa situation de faible endettement et du contexte de taux, il est envisageable de continuer à tirer profit des taux fixes bas sur des durées longues de 10 à 15 ans dans un premier temps. Ceci, avant de chercher éventuellement à rééquilibrer à moyen terme l'exposition de la dette vers des taux variables voir à réaliser des opérations de couverture. Cette option reste cependant en l'état actuel du marché peu attractive. Concernant notre capacité à trouver des financements pour répondre à notre besoin d'emprunt, outre le fait qu'actuellement l'offre bancaire va au-delà de l'attente des collectivités, l'adhésion à l'agence France Locale permet de sécuriser cet aspect.

IV Perspectives au-delà de l'exercice 2017

Les recettes de la ville vont évoluer de façon négative en 2017. Cette situation résulte de la réduction des dotations et compensations versées par l'Etat alors que les autres postes de recette (fiscalité, tarification, subventions) évoluent sur des bases sensiblement proches de celles des années antérieures sauf exceptions explicitées ci-dessus. Les deux plans d'économies qui se sont succédés sur 2014/2017, vont conduire sur la durée du mandat à des pertes de recettes conséquentes pour la collectivité.

REDUCTION ANNUELLE EN M€ / année précédente							
<i>Montants</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total cumulé / type
Plans d'économies (3 puis 11 Md€)	1	2,49	2,55	1,30	0,00	0,00	7,3
Norme "Zéro volume zéro valeur"	0,4	0,66	0,62	0,68	0,50	0,50	3,3
FPIC	0,31	0,26	0,35	0,00	0,25	0,05	1,2
TOTAL CUMULE PAR ANNEE	1,7	3,4	3,5	2,0	0,75	0,55	11,9

Ces éléments chiffrés tiennent compte du cadre législatif en vigueur et ne peuvent préjuger des réformes à venir (dotation forfaitaire, DSU) ou la mise en œuvre de nouvelles mesures d'économies gouvernementales applicables aux collectivités. L'effort annuel ainsi déterminé peut être analysé sur la durée du mandat en termes de pouvoir d'achat de la collectivité comparé à l'exercice 2013.

IMPACT CUMULE EN M€ PAR RAPPORT A 2013							
<i>Montants cumulés</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total cumulé
Plans d'économies (3 puis 11 Md€)	1	3,49	6,04	7,34	7,34	7,34	32,5
Norme "Zéro volume zéro valeur"	0,4	1,06	1,68	2,36	2,86	3,36	11,7
FPIC	0,30	0,56	0,91	0,91	1,16	1,21	5,1
TOTAL CUMULE PAR ANNEE	1,7	5,1	8,6	10,6	11,4	11,9	49,3
Ramené aux RRF 2008/2013	765,8						6,4%
Ramené à l'épargne brute (hors cessions) HC 2008/2013	146,7						33,6%

Comparé au CA 2013, année précédant les plans d'économie, la perte cumulée analysée en termes de pouvoir d'achat est estimée à 32,5 M€ sur la période 2014/2019 pour le seul plan d'économie et à 49,3 M€ si l'on intègre l'ensemble des réfections. Ce chiffre diminue par rapport au calcul fait l'an dernier (52,3 M€) du simple fait de la réduction de la quote-part communale dans le plan d'économie 2017.

Si l'on rapproche, à titre indicatif, ces éléments financiers de l'ensemble des recettes réelles de fonctionnement perçues sur le mandat précédent d'une part et d'autre part à l'épargne brute hors cessions sur la même période, les pourcentages respectifs sont de 6,4 % et 33,6 %.

Le maintien d'un niveau d'investissement équivalent à celui du dernier mandat, à savoir 200 M€ est un objectif primordial de notre mandature. Au-delà du chiffre en lui-même, ce sont les équipements destinés à répondre aux besoins des usagers et au développement de notre territoire ainsi que les moyens d'assurer leur fonctionnement qui importent. Ceci est lié à la capacité de la collectivité à financer l'ensemble sans mettre en péril son équilibre financier. Pour ce faire la collectivité poursuivra sa recherche d'économies en matière de dépenses de fonctionnement.

Pour assurer l'équilibre des budgets et des finances de la collectivité, les options existantes, maîtrise renouvelée de nos dépenses de fonctionnement, développement des recettes autres que la fiscalité, développement du recours à l'emprunt, fiscalité, demeurent effectives mais n'ont pas le même degré de priorité. L'investissement pourra en dernier lieu faire l'objet d'arbitrage le cas échéant, par un éventuel décalage dans le temps des réalisations d'équipement.

Sur le plan fiscal, l'engagement pris de ne pas augmenter les taux jusqu'en 2015 a été respecté et se poursuit même au-delà. La politique de taux menée par la collectivité demeure maintenant inchangée depuis l'exercice 2009. Si le levier fiscal reste une option pour la collectivité, les données relatives aux bases fiscales 2017 et des exercices suivants permettront en fonction du contexte global de déterminer si le recours à une évolution effective des taux est nécessaire à l'équilibre budgétaire. Si aucun engagement n'est pris à court terme sur la stabilité des taux, la fiscalité ne peut être considérée comme une option automatique et unique d'équilibre. La réactivité croissante tant au plan local que national à la fiscalité et de façon plus générale aux prélèvements est là pour nous le rappeler. Il est nécessaire de travailler sur l'ensemble des axes à notre disposition.

En premier lieu, l'endettement de la ville s'il tend à s'accroître demeure cependant moindre au regard des indicateurs de référence admis. Villeurbanne dispose donc d'une marge de manœuvre réelle sur ce plan, toutefois conditionnée à la soutenabilité de la dette. Celle-ci est fonction de la capacité de la collectivité à faire face au remboursement de la dette sur la durée. Elle ne peut s'apprécier sur des indicateurs comme la dette par habitant ou des échéances annuelles tant en capital qu'en intérêts. L'indicateur retenu est la capacité de désendettement. Il se situe à 0,33 an à fin 2015 et pourrait être porté dans une fourchette de 5 à 6 ans en fin de mandat. Les valeurs moyennes sont actuellement comprises dans

une fourchette de 5 à 10 ans avec toutefois une sensibilité plus grande au fur et à mesure qu'on s'approche de 10 ans. L'objectif ainsi fixé compose avec la nécessité de financer nos investissements mais aussi le niveau de départ de l'endettement. Le recours à la dette ne peut être qu'un des éléments de l'équilibre de nos finances. Il est lié au maintien d'une épargne brute, déterminée par le différentiel entre recettes et dépenses de fonctionnement.

L'effort entamé par les services va être poursuivi et porter sur l'ensemble des directions et des politiques. Le mode de fixation du niveau d'effort prend toutefois en compte l'évolution démographique de notre population et son impact sur certaines politiques municipales. Les objectifs d'économies attendus sont recherchés à travers :

- la prise en compte des effets reports des économies mises en œuvre en 2016 et qui produisent des effets sur l'exercice suivant. Il s'agit d'économies structurelles notamment en matière de ressources humaines (sans aucune diminution de moyens de remplacement) mais pas uniquement (exemple : mise en concurrence pour la fourniture de gaz),
- l'organisation des services et son impact sur les postes de travail avec par exemple en 2017 une expérimentation concernant l'entretien des cimetières associant le maintien d'emplois publics et le recours à l'entreprise lors des pics d'activité, ou encore la fermeture de la crèche familiale Pierrot s'en va en garde avec le redéploiement des enfants accueillis vers d'autres modes de garde, la révision des processus et méthodes de travail, avec la mise en œuvre de technologies nouvelles (éclairage moins énergivore), la poursuite de la mutualisation des achats avec l'élargissement des groupements de commande avec d'autres structures publiques (par exemple, conclusion de nouveaux groupements sur l'achat de véhicules et les pièces automobiles, en complément d'une démarche qui couvre des domaines primordiaux tels les fluides, les produits d'entretien, le mobilier et les fournitures de bureau), la rationalisation de l'occupation des locaux visant à limiter les coûts pour la ville et à développer ponctuellement ses recettes,
- l'ajustement des budgets ouverts aux politiques menées et à leur coût effectif,
- la révision des politiques menées : réduction progressive des subventions et prestations aux clubs sportifs de haut niveau mais aussi à l'ensemble des structures associatives en concertation avec elles et en prenant en compte leur activité et les possibilités liées à leur gestion et aux évolutions possibles : c'est particulièrement le cas pour les centres sociaux avec lesquels un dialogue a été engagé concernant leurs activités et leurs coûts,
- la réalisation d'investissements qui vont générer des économies d'entretien (rénovations thermiques) et de fonctionnement courant, tout en permettant d'adapter le service public aux attentes des usagers.

Dans un contexte dont l'incertitude est la caractéristique première tant sur le plan législatif, avec des réformes et dispositifs mise en suspens qu'économique avec une reprise fragilisée par le contexte international, la ville poursuit son objectif d'économie initial portant sur la période 2016/2019.

Elle le fait de façon concertée avec ses interlocuteurs et partenaires, tout en prenant en compte les évolutions du territoire et les besoins de la population sur la durée. C'est dans la durée également que les conditions d'un équilibre de nos finances doivent être définies. Les échéances nationales 2017 apporteront probablement des évolutions qu'il nous faudra intégrer dans nos perspectives et nos propositions d'actions.

*Certifiée exécutoire compte tenu de l'affichage en Mairie le 23 novembre 2016
et de la réception en Préfecture le 30 novembre 2016
identifiant de l'acte : 069-216902668-20161121-lmc112997-DE-1-1*

Jean-Paul Bret
Maire de Villeurbanne

Par délégation
Éric Grignard
Directeur Général des Services