

Le BUDGET 2011 DE PLAINE COMMUNE

Avis du Conseil de développement

Validé à l'Assemblée plénière du 24 novembre 2010

Conseil de Développement de Plaine Commune

21, avenue Jules-Rimet • 93218 SAINT-DENIS Cedex

Téléphone : 01 55 93 63 06 • Fax : 01 55 93 56 30

conseil-developpement@plainecommune.com.fr • www.plainecommune.fr



PLAN DU DOCUMENT

- **1) Rappel sur le budget 2010**

- **2) Conditions d'élaboration de l'avis sur le budget 2011**

- **3) Contexte financier**

- **4) Avis du Conseil de développement**

➤ 1) Rappel sur le budget 2010

Le contexte de réforme de la Taxe Professionnelle (TP) a bousculé le calendrier budgétaire, le budget a été reporté de décembre à janvier et finalement voté en Conseil communautaire le 2 février 2010. La Communauté d'agglomération a décidé d'augmenter de 7 % la part foncière de l'ancienne TPU (Taxe Professionnelle Unique) concernant les entreprises.

Dans ce contexte le Conseil de développement a regretté le peu de réactions publiques de Plaine Commune sur la réforme de la TP par ailleurs très médiatisée.

Pour la première fois, le budget a été élaboré par centre de responsabilité, ce qui permet :

- ▶ une meilleure appréhension des chiffres par les habitants, lisibilité optimale et compréhension des enjeux et des choix budgétaires ;
- ▶ une meilleure lisibilité du bilan de Plaine Commune.

Dans l'avis, le Conseil de développement interroge les Villes ainsi que la Communauté à un moment charnière du développement du territoire dans un contexte financier tendu.

Le Conseil souhaite :

- ▶ remettre le développement durable solidaire du territoire au centre du projet communautaire,
- ▶ s'autosaisir sur la Taxe d'Enlèvement sur les Ordures Ménagères (TEOM).

Les problématiques soulevées fréquemment sont les suivantes :

- Inquiétudes sur l'endettement,
- Trop forte augmentation des dépenses de fonctionnement,
- Renforcement des actions de mutualisation sans avoir pour autant un impact négatif sur les Très Petites Entreprises (TPE) locales,
- Vulnérabilité économique des ménages les plus modestes encore accentuée par le désengagement de l'Etat.

➤ 2) Conditions d'élaboration de l'avis sur le budget 2011

A l'exception de l'an dernier, le budget est présenté au Conseil communautaire avant le 1^{er} janvier de l'année concernée. Le Conseil de développement soutient cette démarche.

Comme pour les avis précédents, le groupe de travail « budget » a concentré son attention sur les orientations et non sur le détail des chiffres. En effet, ces derniers sont connus tardivement compte tenu du calendrier budgétaire de Plaine Commune.

Le Conseil de développement a été invité, comme l'an dernier, aux conférences intercommunales des finances avec la participation des membres du groupe budget et de l'équipe d'animation.

La 4^{ème} conférence, qui a eu lieu le 19 janvier 2010, a permis de comprendre les incidences de la réforme de la taxe professionnelle sur les finances intercommunales. La 5^{ème} s'est tenue le 22 juin 2010 sur la Dotation de Solidarité Communautaire (DSC) et le pacte financier.

Le Conseil de développement réuni en Assemblée plénière le 24 novembre 2010 a formulé le présent avis sur la base des informations en sa possession en octobre. Le groupe de travail « budget » s'est réuni régulièrement à 6 reprises :

- Le 25 février 2010 : réforme de la TP et clause de revoyure, audition de Mélanie LAMANT, Directrice des finances de Plaine Commune, et Sandrine JARRY, Directrice adjointe de Plaine Commune.
- Le 13 avril 2010 : échanges et pistes pour la contribution sur le budget et la TEOM.
- Le 26 mai 2010 : échanges sur la TEOM en groupe de travail élargi aux membres du Conseil, audition de Robert FIGUERRAS, Directeur de la Propreté et du Cadre de vie et son adjoint Denis RONDEAU.
- Le 6 septembre 2010, échanges et appropriation des éléments budgétaires suite à la 5^{ème} conférence intercommunale des finances.
- Le 7 octobre 2010, premiers éléments sur le budget 2011 et point d'actualité sur les conséquences de la réforme fiscale, audition de Mélanie LAMANT, Directrice des finances de Plaine Commune, et Sandrine JARRY, Directrice adjointe de Plaine Commune.
- Le 3 novembre 2010, élaboration de l'avis sur le budget 2011.

Le budget 2010 voté au Conseil communautaire du 2 février 2010 et les conséquences de la réforme fiscale ont été présentés par un membre du Conseil de développement à l'Assemblée plénière du 11 mars 2010.

Nous tenons à remercier les services de Plaine Commune et particulièrement Sandrine Jarry et Mélanie Lamant qui ont participé à plusieurs réunions du groupe de travail.

En termes d'ingénierie technique, le Conseil de développement a sollicité les services de Natacha NAHMIA pour l'écriture des points de vue des membres.

L'avis du Conseil de développement sur le budget 2011 est présenté au Bureau communautaire du 2 décembre 2010.

Afin que les élus communautaires puissent prendre en compte le point de vue des membres du Conseil de développement, une 1^{ère} synthèse des travaux du groupe « budget » a été transmise au Président de Plaine Commune avant le débat d'orientation budgétaire prévu au Bureau communautaire du 18 novembre 2010.

L'avis du Conseil de développement est annexé à la présentation du Budget 2011 au Conseil communautaire du 14 décembre 2010.

Documents budgétaires

Pour la seconde année le budget est préparé par centres de responsabilité budgétaire. « *Cette notion nouvelle pour Plaine Commune recouvre plusieurs gestionnaires de crédits dans 14 centres qui intègrent dans des budgets globaux à la fois les crédits de fonctionnement, les dépenses de personnel et les recettes. Cette nouvelle méthode de travail doit permettre à la fois une plus grande responsabilisation, une plus forte autonomie de gestion et un certain intéressement à la gestion budgétaire, car elle offre de nouveaux leviers budgétaires...* » (Extraits de la lettre de cadrage budget 2010).

Le Conseil de développement soutient et encourage cette démarche qui, après les présentations globalisées villes/communautés mises en œuvre les années précédentes, vont dans le sens d'une plus grande lisibilité par les habitants et les entreprises des enjeux et des choix budgétaires.

La liste des 14 centres de responsabilité est annexée à la contribution.

Le Conseil de développement a eu connaissance du budget au fur et à mesure de son élaboration.

Il a été destinataire de la lettre de cadrage budgétaire du 22 juin 2010. Elle porte sur les enjeux soulevés par la conférence intercommunale des finances.

Le bilan d'activités de Plaine Commune est un bon outil qui aide le travail des membres du Conseil de développement.

Les conférences intercommunales des finances

Comme l'année précédente, le Conseil de développement a été invité aux conférences intercommunales des finances. Les membres du groupe Budget et de l'équipe d'animation y ont participé.

Il en ressort :

- ▶ Une stabilité des charges de personnel en 2009 ;
- ▶ Un redressement en 2009 de la situation financière du territoire qui permet de revenir vers des équilibres de long terme ;
- ▶ Un seuil envisagé à 15 ans pour la capacité de désendettement de Plaine Commune pour augmenter l'investissement (au lieu de 12 ans actuellement) ;
- ▶ Des critères de répartition de la DSC (dotation de solidarité communautaire) entre les 8 villes redéfinis. La DSC 2010 est augmentée de 4,4 M€ à 5,2 M€ ;
- ▶ Une incidence du transfert de la Taxe d'Habitation du Département de la Seine Saint-Denis vers l'Agglomération liée à la réforme fiscale estimée à 3,8 M€. Ces dépenses supplémentaires sur le budget de Plaine Commune, équivalent à la prise en charge de l'abattement de la Taxe d'Habitation réalisé par le Département (de façon à ne pas augmenter les impôts des ménages).

➤ 3) Contexte financier

Réforme de la taxe professionnelle : première année de contribution économique territoriale chaotique

Les incertitudes liées à la suppression de la Taxe Professionnelle ont perduré longtemps : base pour le calcul de l'assiette de la cotisation territoriale ? Cotisation basée sur la valeur ajoutée territorialisée des entreprises ? Nouvelle règle du calcul de la TP devant s'appliquer à partir de 2011 non transmise par l'Etat en juin et reportée à la loi de finances établie en fin d'année ... système de compensation mis en œuvre aléatoire et « affiné » au fur et à mesure... neutralité de la réforme pour les collectivités un temps envisagé avec un système de péréquation par le budget de l'Etat puis finalement entre collectivités.

Les effets induits de la réforme de la taxe professionnelle pose deux questions :

- Celle des inégalités de territoires et des richesses des territoires, qui peuvent être différentes entre l'agglomération et les villes qui la composent. La question est importante au regard du système de péréquation qui va se mettre en place entre les territoires (péréquation horizontale) et entre l'Etat et les Collectivités (péréquation verticale).
- Celle de l'intérêt à construire plutôt des territoires résidentiels au détriment du développement économique.

Les informations ont tour à tour été alarmistes et réconfortantes et donnent le sentiment inquiétant de naviguer à vue.

Les changements annoncés par la réforme de la TP entraînent une modification de la structure et de la dynamique du budget.

- ▶ Suppression de la part investissements, remplacement par le foncier bâti régional et la Taxe d'Habitation (TH) intercommunale
- ▶ La TP devient une cotisation économique territoriale, se décomposant en 3 éléments :
 - ◇ Une cotisation foncière pour les entreprises (ancienne valeur locative), qui maintient un lien entre les entreprises et le territoire ;
 - ◇ Une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (Plaine Commune est un territoire riche en termes de valeur ajoutée) ;
 - ◇ Une compensation versée par l'Etat pour retrouver le montant de la TP perçu par Plaine Commune en 2010.
- ▶ Parallèlement, la taxe d'habitation départementale est transférée à l'intercommunalité offrant également un pouvoir de taxation.

Situation financière du territoire et de Plaine Commune

Les recettes 2010 liées à la taxe professionnelle sont plus importantes que prévues : + 6,5 % de progression des bases TP (contre +2 % évalués début 2010)

L'amélioration des indicateurs financiers avec les moyennes relevées depuis 2002/2003 :

- un taux d'épargne brute à 9,8 % en 2009 contre 6,8 % en 2008,
- une capacité de désendettement de 9,3 ans en 2009 contre 13,5 ans en 2008.

Cette amélioration est également liée à une conjonction particulière en 2009 :

- une augmentation de la fiscalité (TP, TH, TF),
- une augmentation des dotations liée à l'augmentation de la population recensée,
- une diminution des taux d'intérêts,
- un faible taux de réalisation des investissements de 65 %,
- une évolution de dépenses de gestion réduite à 1,9 %, en partie liée à l'absence de dépenses de fonctionnement associés aux investissements non réalisés

Le pacte financier 2010-2015 revisité pour 2011-2016

Adopté au Conseil communautaire du 2 février 2010, le pacte financier prévoyait :

- le maintien d'une capacité de désendettement à 12 ans,
- pas de recours à la fiscalité mixte,
- un niveau d'investissements annuels de Plaine Commune à 51,6 M€ net hors subventions (contre 40 M€ initialement prévus),
- un taux d'évolution des dépenses de gestion de 2,5 % par an.

La révision du pacte porte sur :

- la définition de nouveaux critères de répartition de la DSC (Dotation de Solidarité Communautaire) entre les 8 villes ce qui induit une augmentation de la DSC de 4,4 M€ à 5,2 M€ par an jusqu'en 2015,
- « l'absorption » de la politique d'abattement de la taxe d'habitation du Département transférée à Plaine commune (3,8 M€). Depuis, ce montant a été compensé par l'Etat afin de permettre une neutralité de la réforme,
- une augmentation des investissements de + 9 M€/an, ce qui est permis par une capacité de désendettement portée de 12 ans à 15 ans à l'horizon 2015.

Impact sur le Plan Pluriannuel d'Investissement 2010-2015 actualisé 2011-2016

Le premier Plan Pluriannuel d'Investissement (P.P.I.) est adopté en 2010 pour un montant de 310 M€ net sur 6 ans soit 51,7 M€ /an. En incluant les dépenses liées à l'assainissement et les partenaires financiers, cela correspond à un investissement sur le territoire de 564 M€ en 6 ans soit 94 M€ chaque année.

La proposition d'augmenter l'investissement de 5M€/an porte le PPI à 355 M€ comparé à 310 M€. Celle d'augmenter l'investissement de 9M€/an porterait le PPI à 364 M€.

Le pacte financier et le PPI sont les 2 balises repères pour la préparation du budget annuel.

Priorités du budget 2011 et les premiers éléments de la préparation budgétaire

La lettre de cadrage propose pour *« préserver la soutenabilité financière des finances de Plaine Commune de maintenir une capacité de désendettement inférieur à 12 ans »*, avec pour enjeux :

- d'améliorer les réalisations et fiabiliser les co-financements de la section d'investissement,
- de maintenir l'effort en faveur de la qualité de l'espace public et faire face aux désengagements de nos partenaires financiers sur la section de fonctionnement.

Cela se traduit par :

- Une évolution des dépenses de fonctionnement à 2,5% (estimée à 2,86 % lors de la préparation technique budgétaire),
- Cette évolution inclue 1,6 M€ pour faire face aux besoins liés aux nouveaux investissements et aux priorités politiques (établi à 2,65 M€ lors de la préparation technique budgétaire),
- Une enveloppe de 655 000 € reconduite pour le renforcement des actions en faveur de la propreté et de la gestion de l'espace public.

Le désengagement de certains partenariats financiers importants pour le territoire est pointé (l'Etat sur la rénovation urbaine -ANRU ou les maisons de l'emploi, le Département sur l'habitat, ...).

➤ 4) Avis du Conseil de développement

Les différentes propositions budgétaires formulées en 2010 et les incertitudes liées à la réforme fiscale impliquent une difficulté pour les membres de porter un avis et un sentiment de naviguer à vue. Le Conseil de développement insiste sur les conséquences que cela fait peser sur l'avenir du territoire. Pour autant,

- les villes ont retrouvé leur effort d'équipement des années 2000 soit 79 M€/an et celui de la communauté est passé de 4 M€ en 2000 à 73 M€ en 2009,
- la DSC 2010, stabilisée jusqu'en 2015 donne une « bouffée d'oxygène » aux villes,
- le point d'équilibre semble atteint.

Le Conseil de développement souligne que le taux de réalisation des investissements est de 65% et s'interroge sur le choix simultané d'augmenter le PPI.

L'objectif de 2,5% d'évolution des dépenses de fonctionnement est apprécié et important. Tenu l'an dernier, il est le signe d'une mutualisation effective des moyens.

Le Conseil souhaiterait un suivi de cet objectif en cours d'année avec un point d'avancement 1 ou 2 fois dans l'année.

Le Conseil de développement, inquiet sur la pérennité des recettes et des financements croisés, souhaiterait davantage de prudence sur l'augmentation des investissements.

Concernant la contribution économique territoriale, Le Conseil de développement demande davantage de pédagogie envers les entreprises et que l'impact pour les TPE soit expliqué.

De même, sur la taxe d'habitation intercommunale, le Conseil de développement souhaite une plus grande lisibilité pour la population. Par ailleurs, si les annonces gouvernementales de compenser les 3,8M€ d'abattements de la TH départementale à Plaine Commune étaient confirmées, le Conseil de développement souhaiterait connaître la destination de ce montant provisionné au budget.

Dans un précédent avis, le Conseil de développement avait souhaité que la Communauté envisage une taxe foncière intercommunale. Cette proposition demeure d'actualité.

Le système de péréquation horizontale entre les collectivités quand la Communauté est « riche » et les villes sont « pauvres » pose question. Ainsi, Plaine Commune devrait contribuer à la péréquation alors même que les communes qui la composent rassemblent des populations en grandes difficultés économiques et sociales. En effet, la richesse est calculée sur la richesse économique du territoire, celle des populations n'est pas prise en compte.

Les choix en matière de péréquation sont encore plus cruciaux en Ile-de-France dans la mesure où il existe peu d'intercommunalités et où le projet de réforme territoriale demande l'exception francilienne pour l'achèvement de la carte intercommunale nationale. Le Conseil souhaite une solidarité plus efficace, solidarité dont il est beaucoup question dans le projet de Grand Paris.

Concernant la Taxe sur l'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM), le Conseil de développement poursuit son travail.

La population ne comprend pas les raisons de la forte progression de cette taxe car elle n'en voit pas les effets dans la vie quotidienne. Quels sont les critères qui justifient son augmentation importante ? Comment les orientations sont-elles fixées ?

Le Président de Plaine Commune a saisi le Conseil de développement sur cette question. Le groupe de travail Budget avait parallèlement décidé de s'autosaisir sur la TEOM en 2010.

Des auditions ont été réalisées dans cette optique :

Les principaux éléments à retenir sur la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères :

- ▶ un poids quantitatif : produit attendu de la TEOM pour 2010 se chiffrant à plus de 35 M€, principale source de financement des services locaux de collecte et de traitement des déchets avec une augmentation à 38 M€ en 2011,
- ▶ un poids qualitatif : problématique de la propreté, comportement des habitants, alternatives dans les modes de communication, développement durable, etc.

Les propositions et questionnements s'orientent sur :

- Le besoin de consolider les dépenses consacrées à la propreté : enlèvement des ordures ménagères (en délégation) et nettoyage (en régie) en volume financier et en personnel pour avoir une réelle perception des efforts financiers,
- Des critères de répartition entre les villes des enveloppes supplémentaires en 2009/2010 et 2011 (lieu de grand passage ? population ? ...),
- Une information à la population sur l'augmentation des coûts d'enlèvement des ordures ménagères répercutée sur leurs impôts,
- Un premier bilan de l'effort supplémentaire alloué aux 2 précédents budgets.

ANNEXES

Annexe 1

Liste des participants au groupe de travail

Mireille BOILLOT, Claude SCHEININGER, René DURAND, Eric DUVAL, Germinal EGIDO, Jacques GROSSARD, Martina KOST, Bénédicte MADELIN, Thierry RUYER, Martine TIERCELIN soit 10 membres.

Annexe 2

Liste des 14 centres de responsabilité

- Aménagement
- Rénovation urbaine
- Ecologie urbaine- mobilité
- Développement économique
- Emploi-insertion
- Habitat
- Lecture publique
- Communication et partenariats
- Collecte et traitement des déchets
- Propreté urbaine
- Fleurissement et espaces verts
- Voirie, stationnement et transports
- Assainissement
- Moyens internes (Direction générale, Direction des Ressources Humaines, Bâtiments, Logistique, Démocratie locale)