

Le BUDGET 2010 DE PLAINE COMMUNE

Avis du Conseil de développement

Suite à l'Assemblée plénière du 16 novembre 2009

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

A compter du 26/10/2009
nouveau N° de téléphone
01.55.93.49.38.



PLAN DU DOCUMENT

- **1) Rappel sur le budget 2009**
- **2) Conditions d'élaboration de l'avis sur le budget 2010**
- **3) Contexte financier**
- **4) Avis du Conseil de développement**

➤ 1) Rappel sur le budget 2009

La préparation du budget 2009 s'est déroulée d'une façon particulière compte tenu que 2008 a été l'année des élections municipales et de la mise en place d'un nouveau conseil communautaire. C'est également en 2008 que le conseil de développement s'est renouvelé en accueillant de nombreux nouveaux membres.

Le processus de co-élaboration mis en place progressivement au sein du groupe budget depuis 2004 n'a pas pu être mis en œuvre pour le budget 2009, même si tous les documents et études nous ont été transmis et commentés par la Direction Générale et la Direction des Finances.

Les éléments de cadrage général constitués par le Pacte financier et le PPI (Plan Pluriannuel d'Investissement) étant prévus pour le premier semestre 2009, l'avis du conseil de développement s'est résumé en une série de réflexions sur les principes et les orientations qui ont fondé le budget 2009 :

- Interrogations sur les effets pour la population des changements en cours à la Plaine,
- Inquiétudes sur l'évolution de la T.P.U.(Taxe Professionnelle Unique),
- Inquiétudes sur l'endettement,
- Trop forte augmentation des dépenses de fonctionnement,
- Renforcement des actions de mutualisation.

➤ 2) Conditions d'élaboration de l'avis sur le budget 2010

Comme depuis deux ans, le budget devait être présenté au conseil communautaire avant le 1^{er} janvier de l'année concernée. Le Conseil de développement soutient cette démarche.

Le vote prévu en décembre 2009 a été reporté en janvier avec l'organisation du Débat d'Orientation Budgétaire (D.O.B) en décembre.

Le Conseil de développement a maintenu son calendrier initial estimant que ce report n'apportait pas d'éléments nouveaux.

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.

A partir de cette année, des Conférences intercommunales des finances ont été organisées. La 3^{ème} s'est tenue le 30 septembre et une 4^{ème} est prévue le 19 janvier 2010. Ces conférences réunissent tous les élus et les services en charge des finances des villes et de Plaine Commune. Le Conseil de développement a été invité dès la deuxième conférence avec la participation des membres du groupe budget et de l'équipe d'animation. Nous trouvons ces conférences utiles et nécessaires car elles permettent de disposer d'informations « en temps réel » et elles ouvrent un nouvel espace d'échanges Villes/Communauté.

Le Conseil de développement réuni en Assemblée plénière le 16 novembre 2009 a formulé le présent avis sur la base des informations en sa possession début novembre, en particulier la note au Bureau communautaire du 21 octobre 2009. Des évolutions sont donc encore possibles en fonction des décisions des Maires et des instances communautaires.

Le groupe de travail « budget » s'est réuni régulièrement à 8 reprises :

- le 11 mars : présentation de la première Conférence intercommunales des finances par Sandrine Jarry Directrice générale adjointe en charge des finances de Plaine Commune.
- Le 7 mai : en présence de Jacques Salvator, Vice-président de Plaine Commune en charge des finances, échanges sur le pacte financier et sur le nouveau contexte financier suite à la décision de suppression de la Taxe Professionnelle (TP).
- 27 mai : premières pistes de travail pour l'avis sur le budget 2010.
- 24 juin : présentation des études rétrospectives et prospectives (études Klopfer) et du Compte administratif 2008.
- 23 septembre : présentation des études et des données sur la TP par Philippe Mouchel, chef du service « Etudes et prospectives » de Plaine Commune.
- 14 octobre : définition des thèmes à retenir pour l'avis.
- 2 novembre : rédaction du projet d'avis.
- 2 décembre : prise en compte des remarques formulées lors de l'Assemblée plénière du 16 novembre 2009. Le groupe de travail a également pris connaissance du rapport au Bureau communautaire du 02 décembre 2009 sur le Débat d'Orientations Budgétaires (D.O.B)

Le budget 2009 a été présenté par Jacques Marsaud, Directeur général des services de Plaine Commune, au cours de l'Assemblée plénière du 27 avril 2009.

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.

L'avis du Conseil de développement sur le budget 2010 est présenté au Bureau communautaire du 20 janvier 2010.

Documents budgétaires :

Pour la première fois le budget est élaboré 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)

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 des enjeux et des choix budgétaires. Voir en annexe la liste des 14 centres de responsabilité.

➤ 3) Contexte financier

La taxe professionnelle.

L'annonce faite par le Président de la République de la suppression de la taxe professionnelle a plongé l'ensemble des collectivités locales dans une grande incertitude. Cette question suscite de nombreuses réactions dont les médias se font journellement l'écho. Nous regrettons le peu de réactions publiques de Plaine Commune sur ce sujet.

La règle actuelle du calcul de la TP perdurera en 2010. C'est à partir de 2011 que le système de compensation sera mis en œuvre. L'expérience en matière de compensations fiscales par l'Etat pousse à la prudence.

Au cours de la Conférence intercommunale des finances du 30 septembre 2009, il a été proposé d'augmenter la TPU de 7% en 2010 pour augmenter au maximum la base qui servira au calcul de la future compensation. Cette augmentation ne figure pas dans le rapport présenté le 02 décembre (DOB). Est-elle maintenue ?

Le pacte financier

Il devait être redéfini au premier semestre 2009. Compte tenu des réformes en cours son adoption est reportée en 2010.

Les orientations arrêtées pour 2009 sont reconduites :

- pas de recours à la fiscalité mixte,
- maintien du niveau des investissements annuels de Plaine Commune à au moins 40 M€ net hors subventions.
- Maintien de la DSC (Dotation de Solidarité Communautaire) au niveau de celle de 2009 qui avait vu sa réduction étalée sur deux ans.

Plan Pluriannuel d'Investissement

Pour les mêmes raisons que celles indiquées ci-dessus, l'adoption du Plan Pluriannuel d'Investissement (P.P.I.) est reporté en 2010.

Les priorités du budget 2010

La lettre de cadrage indique : « ...la volonté de pérenniser les actions publiques au service du développement du territoire et d'augmenter leur efficacité par une gestion rigoureuse dans le domaine des compétences de proximité.

Cela se traduit par :

- Une évolution des dépenses de fonctionnement reductibles de + 0,75%, masse salariale comprise,
- Une marge de 715 000 € de dépenses nouvelles générées par les nouveaux investissements,
- Une enveloppe de 500 000 € portée à 664 000 € (DOB) pour le renforcement des actions en faveur de la propreté,
- Une enveloppe de 1 M€ portée à 1,2 M€ (DOB) pour des développements nouveaux indispensables.

L'ensemble représente une évolution des dépenses de fonctionnement de 2,2% portée à 2,5% maxi (DOB).

➤ 4) Avis du Conseil de développement

Le Conseil de développement estime que les Villes et Plaine Commune sont à un moment charnière de leur devenir. Au contexte financier défavorable pour le développement des projets envisagés, vient s'ajouter les incertitudes sur le devenir du territoire dans le cadre du Grand Paris.

Ces bouleversements interviennent dans une période de crise économique et financière qui entraîne une paupérisation accrue d'une grande partie de la population.

La transformation de la Plaine, qui est incontestable quand on songe à sa situation il y a moins de 20 ans, n'est pas ressentie comme source d'amélioration du quotidien des habitants et du tissu économique local qui ne bénéficient pas véritablement de la transformation de ce secteur notamment en termes d'accès à l'emploi.

Les interventions contrastées des membres du Conseil de développement reflètent les questionnements sur la démarche à promouvoir : poursuivre les investissements et les actions à un rythme soutenu au risque de rentrer dans la « zone rouge budgétaire » ou reconsidérer l'ensemble dans le cadre de ressources qui vont diminuer ?

Des remarques comme « Plaine Commune en fait trop pour le tertiaire.... » ou « fallait-il engager un programme de lecture publique si important dans des délais réduits » reviennent régulièrement dans nos débats.

Une analyse rapide des comptes administratifs de Plaine Commune depuis sa création montre que les dépenses de fonctionnement ont augmenté plus que la volonté exprimée lors du vote des budgets. En revanche, l'accroissement de la T.P.U. s'est révélé plus important que les prévisions : l'un a compensé l'autre ! Cela montre que la création de la communauté d'agglomération et ses actions ont eu un effet de levier et ont engagé une réelle dynamique pour le changement du territoire même si on peut regretter que la partie la plus visible concerne la promotion de l'immobilier.

Aujourd'hui le contexte a changé, l'accroissement de la T.P.U. s'est ralenti. Il faut souligner que Plaine Commune a bénéficié ces dernières années en ce domaine, d'une situation exceptionnelle si on la compare à celle des autres communautés. Les villes ont de plus en plus de mal à boucler leurs budgets pour répondre aux demandes croissantes d'une population qui s'appauvrit, et, malgré les efforts, les économies sur les dépenses de fonctionnement se révèlent insuffisantes.

C'est pourquoi, le Conseil de développement souhaite que le vote des budgets dans les Villes et à Plaine Commune soit l'occasion d'un large débat qui doit poser clairement toutes les questions et préparer l'élaboration du Pacte financier et du P.P.I.

Pour sa part, le Conseil de développement propose que ce débat s'articule autour du thème : **Quel développement durable et solidaire pour le territoire ?**

Inévitablement la question des priorités budgétaires va se poser pour l'ensemble Villes/Communauté. Nous souhaitons que cela soit abordé d'une façon réaliste en examinant les pistes suivantes :

- Doit-on maintenir les objectifs **d'augmentation de la population** ? Les besoins d'équipements induits par l'accroissement démographique dépassent les capacités de financement des villes. L'objectif des 40 % de logements sociaux dans les constructions neuves n'est pas atteint ni équitablement réparti sur le territoire. Cela pousse à l'aggravation des inégalités entre le nord et le sud du territoire de Plaine Commune.
- **Investissements** : peut-on maintenir 40 M€ par an et sur quelles priorités ? A la légitime solidarité dans l'espace territorial, il convient d'adjoindre une solidarité dans le temps qui, en limitant raisonnablement l'endettement de la communauté d'agglomération, conservera une marge de manœuvre budgétaire à celles et à ceux, nos enfants, qui viendront après nous.

La proposition d'augmenter ce montant pour le fixer à 50 M€ (proposée au D.O.B.) est certes légitime en regard des besoins de la population, mais elle va à l'encontre de ce que nous indiquons ci-dessus.

- **Développement des activités économiques.** Le dynamisme du territoire ne peut pas se mesurer uniquement à l'aune des implantations des grandes entreprises tertiaires. L'utilisation de plus en plus fréquente dans la communication communautaire de l'expression « Pôle de la création » ou « cluster de l'innovation » avancé par Christian Blanc, Secrétaire d'Etat à la région capitale, pour le secteur de Pleyel, est ressentie comme un concept vague qui, au pire, pourrait justifier toutes les dérives immobilières. Le territoire a besoin d'une diversité d'entreprises qui intègrent toutes les catégories de salariés. Les capacités et les talents locaux doivent être développés. La formation des populations locales doit faire l'objet d'un effort particulier.
- **Reversements aux communes** : nous revenons sur notre position de suppression totale de la D.S.C. affirmée depuis plusieurs années. En effet, la D.S.C. peut être un bon outil pour rééquilibrer ponctuellement les finances des villes. La réflexion en cours sur le pacte financier doit être l'occasion de redéfinir les critères de solidarité entre les villes pour un développement solidaire du territoire.
- **Maitrise des dépenses de fonctionnement et mutualisation** : le document du D.O.B. précise : « Cela suppose des efforts permettant de maximiser des effets de levier par une politique offensive de recherche de co-financements, la réalisation d'économies d'échelle par des effets de mutualisation sur le territoire, une politique d'achat professionnel et expertisée, une interrogation constante des activités de façon à rendre l'action publique toujours plus pertinente et cohérente ». Le Conseil de développement ne peut être que d'accord avec cet objectif à condition que cela ne se fasse pas au détriment du tissu économique local du territoire (notamment des TPE et PME) ni de la qualité de service due à la population. Par ailleurs, la généralité du propos n'apporte pas les réponses qu'on pourrait attendre pour tenir les 2,5% fixés pour 2010.

Fiscalité :

Au moment où l'Etat amplifie son désengagement, Plaine Commune et les villes ne doivent pas ajouter de nouvelles charges sur les entreprises et les habitants.

- Nous demandons le **maintien de la TPU à son niveau actuel**. L'augmentation prévue en 2010 ne doit pas seulement être vue sur un plan tactique. Est-ce juste quand on sait les incertitudes qui demeurent sur les décisions à venir ? Les incidences sur les TPE. (Très Petites Entreprises) et les PME (Petites et Moyennes Entreprises) qui forment l'essentiel du tissu économique local seraient très négatives.
- Dès 2007, nous avons souhaité qu'une réflexion soit engagée sur **la mutualisation de la taxe foncière** au niveau communautaire. Ce sujet est encore plus d'actualité.
- **Taxe sur les ordures ménagères** : 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 vient de saisir le Conseil de développement sur cette question. Le groupe de travail Budget mettra ce point à l'ordre du jour de ses travaux dès 2010.
- Le Conseil de développement, au cours de sa séance plénière du 16 novembre 2009, a évoqué la question **d'une taxe communautaire**. Comme indiqué ci-dessus, le Conseil de développement n'est pas favorable à une augmentation de la pression fiscale susceptible de faire fuir des résidents ou de décourager de nouveaux arrivants. En revanche, il n'écarte pas la possibilité d'une telle taxe sous réserve :
 - o qu'il s'agisse d'actions ou de réalisations clairement identifiées ;
 - o que cette taxe soit compensée par une diminution des taxes municipales dans le cadre d'un transfert de compétence.

Nous avons conscience que ces questions renvoient aux fondements de la démarche communautaire. Mais nous ne partons pas de rien. Ces bientôt dix années écoulées ont largement montré la pertinence des choix faits à partir de 2000.

Plaine Commune existe et est reconnue. Sa force ne vient pas de choix opportunistes mais de la vitalité des habitants et des entreprises d'un territoire qui savent se mobiliser et inventer.

Il faut nous adapter à un contexte défavorable pour préserver les valeurs qui nous sont communes et mieux porter les souhaits du plus grand nombre.

ANNEXES

Annexe 1

Liste des participants au groupe de travail

Jean-Pierre ADGE, Mireille BOILLOT, Serge DECOMBE, René DURAND, Eric DUVAL, Germinal EGIDO, Jacques GROSSARD, Martina KOST, Bénédicte MADELIN, Thierry RUYER, Martine TIERCELIN soit 11 membres.

Annexe 2

Liste des 14 centres de responsabilité

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