

Le budget 2007 de Plaine Commune

Contribution du Conseil de Développement



PLAN DU DOCUMENT

1 Introduction

2 Conditions d'élaboration de l'avis du Conseil de développement

3 Contexte financier, éléments rétrospectifs et prospectifs

3-1 Le pacte financier

3-2 Le Plan Pluriannuel d'Investissement

4 Avis du Conseil de développement

4-1 Augmentation du produit de la fiscalité

4-1-1 TPU

4-1-2 Taxe foncière

4-2 Baisse des dotations aux villes

4-2-1 Dotation de Solidarité Communautaire

4-2-2 Fonds de concours

4-3 Maîtrise des dépenses de fonctionnement

4-3-1 Masse salariale

4-3-2 Correspondance recettes / dépenses

4-3-3 Augmentation des dépenses de fonctionnement

4-3-4 Les nouveaux équipements qui génèrent des frais de fonctionnement

4-4 A propos des investissements

4-4-1 Les financements croisés

4-4-2 Les investissements non programmés

4-5 Budget et démocratie

1 Introduction

Le Conseil de développement a travaillé sur le projet de budget 2007 de Plaine Commune comme défini dans la charte de fonctionnement de la communauté d'agglomération du 17 octobre 2002.

Depuis 2004, c'est le quatrième budget qui est examiné par le Conseil de développement.

Si pour les trois premiers budgets, toutes les conditions n'avaient pas été réunies pour l'élaboration des avis, l'année 2006 a été marquée par la mise en œuvre d'une méthode de travail respectueuse des règles de fonctionnement de la Communauté d'agglomération et du Conseil de développement.

2 Conditions d'élaboration de l'avis du Conseil de Développement

Le groupe de travail Budget est composé de 12 personnes issues des différentes familles composant le conseil.

Le Conseil de développement réuni en Assemblée plénière le 7 décembre 2006 a adopté le présent avis.

Rappel des étapes

Le 02 mars 2006, Patrick Braouezec Président de Plaine Commune accompagné de Danielle Brichot Vice-présidente en charge des finances a ouvert la séance du groupe de travail en souhaitant que le Conseil de développement soit pleinement associé au processus budgétaire. Il a demandé qu'un calendrier soit établi en tenant compte des contraintes respectives et que les documents soient transmis au fur et à mesure de leur élaboration.

Ceci a permis un travail en amont du groupe qui a pu disposer des informations suivantes :

- le 02 mars : présentation du **budget 2006** par Jean Pierre. Dayras Directeur Général et Mélanie Lamant Directrice financière,
- le 20 avril : présentation du **projet** de rapport au Bureau communautaire sur le **Pacte financier et le PPI** (Plan Pluriannuel d'Investissement) par Sandrine Jarry Directrice Générale Adjointe et Mélanie Lamant.
- Le 29 juin : présentation du **PPI, du Compte Administratif 2005** (adoptés par le Conseil communautaire du 27 juin 2006) et des **études prospectives** par Sandrine Jarry et Mélanie Lamant.
- Le 05 octobre 2006 : présentation des **études prospectives actualisées** par Danielle Brichot, Sandrine Jarry et Mélanie Lamant.
- Le 01 décembre 2006 : présentation du **rapport d'orientations budgétaires et du point sur la préparation du budget 2007** par Danielle Brichot et Sandrine Jarry.

Le Conseil de développement exprime sa satisfaction sur la méthode. Il souhaite qu'elle soit pérennisée en l'améliorant encore. Il remercie ceux et celles qui ont contribué à sa mise en place en particulier Sandrine Jarry et Mélanie Lamant pour leur disponibilité.

3 Contexte financier, éléments rétrospectifs et prospectifs :

Plaine Commune dispose maintenant d'un certain nombre d'études globalisées et consolidées, régulièrement mises à jour, sur les budgets et leurs réalisations.

Le Conseil de développement avait dans ses précédents avis souligné l'intérêt de cette approche car elle est plus lisible et favorise la démarche communautaire. Il souhaite que cette démarche soit poursuivie en particulier sur les effectifs et le personnel.

Au vu de ces documents, on constate que la situation financière de Plaine Commune s'était dégradée en 2004. Le montant des emprunts à effectuer pour financer les investissements programmés devenait trop important par rapport à l'autofinancement dégagé chaque année. Il devenait indispensable, soit de diminuer les investissements, soit d'augmenter l'autofinancement.

En 2005, la situation s'est redressée grâce à un certain nombre de mesures définies dans le cadre d'un pacte financier.

Ce pacte prend en compte la répartition des compétences entre les villes et la communauté. Les responsabilités ne sont pas séparées mais partagées dans une interdépendance sur des objectifs communs.

3-1 Le pacte financier

Les orientations communes qui le fondent sont :

- pas de recours à la fiscalité mixte,
- maintien du niveau des investissements annuels de Plaine Commune à 40 M€ net hors subventions, soit le double* de ce que réalisaient les communes avant la création de la communauté,
- hausse du taux de la TPU en 2006,
- diminution de 50 % en 4 ans de la DSC et du fonds de concours versé à la ville d'Aubervilliers,
- maîtrise de l'augmentation des dépenses de gestion à + 4 % par an, avec la volonté de ramener rapidement ce chiffre à 3,5%, soit au niveau de l'augmentation des recettes de TPU attendues.

* Cette valeur doit s'apprécier au niveau global et non ville par ville. Dans le cadre de la politique de solidarité territoriale, Aubervilliers et Saint-Denis ont vu leurs investissements multipliés par 1,3 à 1,4 alors que l'Ile Saint-Denis, Pierrefitte et Villetaneuse ont vu les leurs multipliés par 4 à 6.

3-2 Le Plan Pluriannuel d'Investissement

C'est le document de planification des investissements. Il est construit sur la base d'une enveloppe annuelle de 40 M€ net hors subventions. Il est actualisé chaque année en tenant compte des priorités et de l'avancée opérationnelle des opérations.

4 Avis du Conseil de développement

La volonté exprimée par Plaine Commune et les villes dans le PPI, dans le respect des engagements pris lors de l'adoption du pacte financier, a conduit la communauté à travailler dans trois directions pour élaborer le budget 2007 :

- augmentation du produit de la fiscalité,
- baisse des dotations reversées aux villes,
- maîtrise des dépenses de fonctionnement,

Le Conseil de développement soutient ces orientations qui doivent être mises en œuvre dans une démarche de solidarité en contribuant à la réduction des inégalités et disparités sociales et territoriales.

Sur ces trois thèmes, le Conseil de développement formule les remarques et avis suivants :

4-1 Augmentation du produit de la fiscalité

4-1-1 TPU

Le taux a été augmenté en 2006 de 3,5 %. Le Conseil de développement estime qu'il ne doit plus être augmenté.

Pour obtenir une croissance du produit de la TPU, il faut donc que les bases progressent. Cela passe par l'arrivée de nouvelles entreprises et par le maintien et le développement de celles qui sont déjà en place.

Les objectifs définis dans le projet de SCOT vont en ce sens et précisent les objectifs et les orientations en la matière.

Pourtant, les deux démarches, PPI et SCOT sont menées indépendamment l'une de l'autre.

Le Conseil de développement souhaite que soient précisées les mesures qui seront à prendre pour aboutir à la cohérence de ces deux démarches.

Considérant que les TPE constituent un élément dynamique du développement économique de la communauté, le Conseil de développement souhaite l'instauration d'une taxe professionnelle adaptée.

L'efficacité des mesures prises par Plaine Commune pour un développement solidaire du territoire peut être mise en cause par les décisions prises par les pouvoirs publics dans le cadre des réformes fiscales. L'estimation à 1,8 M€ pour 2007, du manque à gagner pour la communauté, est une donnée préoccupante. Le Conseil de développement soutiendra toutes les démarches entreprises pour une fiscalité plus juste, adaptée aux réalités économiques du territoire et aux besoins de ses habitants.

4-1-2 Taxe foncière

La taxe foncière fait partie des recettes communales. Au regard d'un projet de territoire solidaire comme décliné dans le SCOT, ne faudrait-il pas aller vers des dispositions prévoyant la taxe foncière unique ?

Cette disposition ne devrait-elle pas être étendue également à la taxe sur les spectacles ?

4-2 Baisse des dotations aux villes

Il faut tendre vers la suppression des dotations aux villes et afficher clairement la solidarité communautaire. Il n'y a pas d'un côté « l'argent » des villes et de l'autre côté « l'argent » de la communauté. Il y a un ensemble de ressources à l'échelon du territoire que les huit villes et la communauté ont décidé de gérer en « coopérative ».

Cette démarche doit se faire progressivement en tenant compte des disparités du territoire et des situations des villes. La communauté dispose maintenant des outils et de l'expérience pour aller vers une situation claire.

4-2-1 Dotation de Solidarité Communautaire

Nous pensons qu'il faut aller au-delà de sa réduction de 50 % en 4 ans selon les principes évoqués ci-dessus. Ce point figurait déjà dans nos avis précédents.

4-2-2 Fonds de concours

Le principe de fonds de concours des villes pour des investissements insuffisamment pris en charge par la communauté apparaît comme contradictoires avec les principes communautaires adoptés par Plaine Commune dans sa charte de fonctionnement.

Cette mesure marquerait un recul de la démarche communautaire et est incohérente avec le maintien de la Dotation de Solidarité Communautaire, même si cette dernière est réduite. Elle comporte en outre un effet pervers qui pourrait orienter les investissements de Plaine Commune en fonction des financements des villes et non en fonction des objectifs affichés.

4-3 Maîtrise des dépenses de fonctionnement

Quatre points méritent d'être précisés :

4-3-1 Masse salariale

Un travail de consolidation de l'évolution des effectifs et de la masse salariale est en cours. Il devrait permettre d'éviter les éventuels doublons, et favoriser des mutualisations de moyens. Dans notre esprit, il ne s'agit pas de supprimer des postes mais de dégager des disponibilités nouvelles en mettant en œuvre, si besoin, des actions de formation.

4-3-2 Correspondance recettes / dépenses

A ce jour, des recettes liées à des compétences transférées restent affectées aux communes (exemple : les PV).

L'expérience acquise doit permettre une mise à plat de ces procédures pour prendre les mesures de transfert nécessaires dans un esprit de solidarité.

4-3-3 Augmentation des dépenses de fonctionnement

Le Conseil de développement approuve l'objectif de maîtrise de l'augmentation des dépenses de gestion à 4% avec la volonté de ramener ce chiffre à l'augmentation attendue des recettes de TPU, soit 3,5% pour 2007.

4-3-4 Les nouveaux équipements qui génèrent des frais de fonctionnement

Ces frais de fonctionnement supplémentaires devraient être identifiés pour bien les séparer des autres frais de structure et pour connaître leur poids relatif dans l'évolution des dépenses.

4-4 A propos des investissements

4-4-1 Les financements croisés

Certaines dépenses d'investissement sont abondées par d'autres financeurs : Europe, Etat, Région, Département etc. Les enjeux et les montants de ces financements doivent être affichés pour éclairer les choix d'annulation ou de report.

4-4-2 Les investissements non programmés

Des projets dont les incidences financières sont lourdes ne sont pas pris en compte :

- les nouvelles ZAC,
- les aménagements urbains liés aux transports,
- les ZAC communales non transférées.

Le Conseil de développement souhaite que ces projets soient intégrés dans le PPI dans les meilleurs délais.

Des opportunités de cofinancements externes qui peuvent se présenter doivent être prises en compte lors de la délibération annuelle en juin sur le PPI.

4-5 Budget et démocratie

Pour la première fois, dans le cadre de son budget participatif, Saint-Denis a organisé une présentation commune des budgets ville/communauté. Le Conseil de développement avait été invité. Cette démarche rend l'exercice et les choix budgétaires beaucoup plus compréhensibles pour la population.

Le Conseil de développement souhaite la généralisation de cette démarche à l'ensemble des villes de la communauté.

**ANNEXE de l'Avis du Conseil de développement
sur le budget 2007 de Plaine Commune**

Liste des participants au groupe de travail

Jean-Pierre ADGE, Mireille BOILLOT, Christian CARDON, Serge DECOMBE,
Bernard GAUTIER, Jacques GROSSARD, Pascal LACROIX, Bénédicte MADELIN,
Jean-Loup OGE, Martine TIERCELIN, Thierry RUYER