



**Pôle Ressources**  
Direction des finances

# CONSEIL DE TERRITOIRE

**Du 22 novembre 2022**  
Affaire n° 1  
Rapporteur(s) : Hervé CHEVREAU

RAPPORT

## Débat sur les orientations budgétaires 2023

---

*Suivi* : Sam REVEL  
*Commission 1* :-  
*Commission 2* :-  
*Commission 3* :-  
*Commission 4* :-  
*Bureau Délibératif* :-  
*Bureau* :-  
*Conseil* : 22 novembre 2022

### RAPPORT SUR LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES EXERCICE 2023

Le rapport sur les orientations budgétaires, prévu à l'article L. 5211-36 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), a pour objet de préparer l'examen du budget primitif 2023 en donnant aux membres du Conseil de territoire les informations qui leur permettront d'exercer, de façon effective, leur pouvoir de décision à l'occasion du vote du budget.

Ce rapport fournit les éléments sur les orientations budgétaires en dépenses comme en recettes, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Il comprend également une synthèse de la structure et de l'évolution des dépenses de personnel et des effectifs.

Le rapport sur les orientations budgétaires donne lieu à un débat au Conseil de territoire, dont il est pris acte par une délibération spécifique, dans les deux mois précédant l'examen du budget. Il est également mis à disposition du public.

#### INTRODUCTION

La préparation du budget primitif 2023 s'effectue dans un contexte d'incertitude pour Plaine Commune.

D'une part, la situation économique générale est fortement dégradée avec un niveau d'inflation inédit depuis près de 40 ans poussé par la hausse des prix de l'énergie et un contexte géopolitique particulièrement instable. La plupart des économies développées subissent un ralentissement économique qui devrait être accentué par les politiques monétaires restrictives mises en place par les banques centrales depuis l'été 2022 pour freiner l'inflation. De plus, la dégradation de la situation des finances publiques pousse le Gouvernement à proposer une contribution des collectivités à la résorption du déficit public en contraignant

l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement à un niveau inférieur à l'inflation (soit une diminution des dépenses en volume).

D'autre part, l'incertitude repose sur la fragilité de l'équilibre institutionnel et financier de la loi NOTRE concernant l'ensemble métropolitain. Son application prévue en 2023 priverait l'EPT de la quasi-intégralité de sa dynamique de recettes et conduirait dans une impasse financière à moyen terme. Alors que Plaine Commune a déjà été privée des 2/3 de la dynamique de sa fiscalité économique en 2021 et 2022, l'augmentation des dépenses, tant en fonctionnement qu'en investissement, nécessite de disposer de ressources pérennes pour apporter de la visibilité sur la trajectoire financière de la collectivité.

Malgré ce contexte, Plaine Commune peut s'appuyer sur une situation financière globalement saine fin 2022, permise par les importants efforts maîtrise des dépenses de gestion au cours des exercices passés, et ce malgré les hausses de dépenses induites par l'inflation en 2022. L'EPT bénéficie également jusqu'à présent d'une bonne dynamique de recettes grâce à l'attractivité du territoire pour les entreprises.

Ainsi, Plaine Commune parvient à dégager l'épargne brute nécessaire pour mettre en œuvre une programmation d'investissements en faveur du développement du territoire et de la transition écologique, dont le volume est en forte hausse depuis le début du mandat.

Dans un contexte où l'inflation pèse fortement sur les dépenses, le budget 2023 devra poursuivre la traduction opérationnelle des grandes orientations du mandat en faveur de l'amélioration du cadre de vie et de la quotidienneté, du développement d'un territoire serein et intense, d'une attractivité économique qui profite aux habitants et de l'adaptation au changement climatique.

## **1. LA PREPARATION BUDGETAIRE 2023 SE FAIT DANS UN CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER INEDIT MARQUE PAR L'INFLATION ET LES INCERTITUDES SUR L'AVENIR DES ETABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX**

### **1.1. Un ralentissement économique général marqué par le haut niveau de l'inflation**

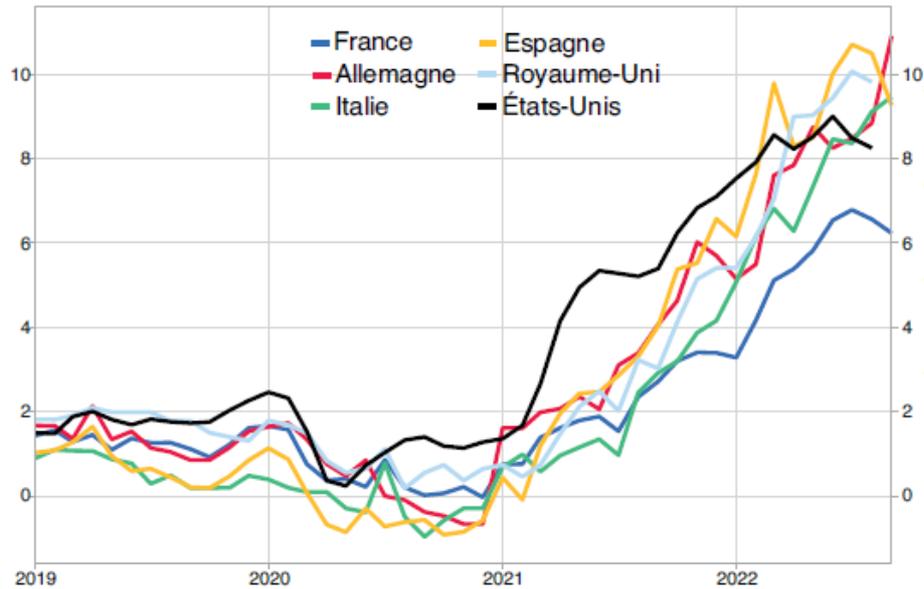
Alors que l'année 2021 avait été marquée par un important rebond économique (+6,8% de croissance en France) suite à la crise sanitaire de la Covid-19, la guerre en Ukraine et ses conséquences ont assombri, dès le début de l'année 2022, les perspectives de reprise économique dans un contexte d'inflation élevée.

#### **1.1.1. Une généralisation de l'inflation à un niveau inédit depuis plusieurs dizaines d'années**

Les déséquilibres entre les capacités de production et la vigueur de la demande après les confinements, dans un contexte de reprise économique brutale, ont porté l'inflation à des niveaux élevés dans le monde. Les tensions sur les circuits d'approvisionnement et la poussée des prix des matières premières ont, en effet, commencé à nourrir une dynamique d'inflation dès 2021.

Ces tensions inflationnistes ont été renforcées par le déclenchement en février 2022 de la guerre en Ukraine, mais aussi par la poursuite de la stratégie « zéro-covid » de la Chine au printemps et par les intenses vagues de chaleur qui ont affecté cet été certaines récoltes et ralenti le trafic fluvial de marchandises. Elles sont généralisées à l'échelle mondiale puisque l'inflation atteindrait 8,8% en moyenne en 2022, avant de diminuer à 6,5% en 2023 selon les prévisions du Fonds monétaire international (FMI).

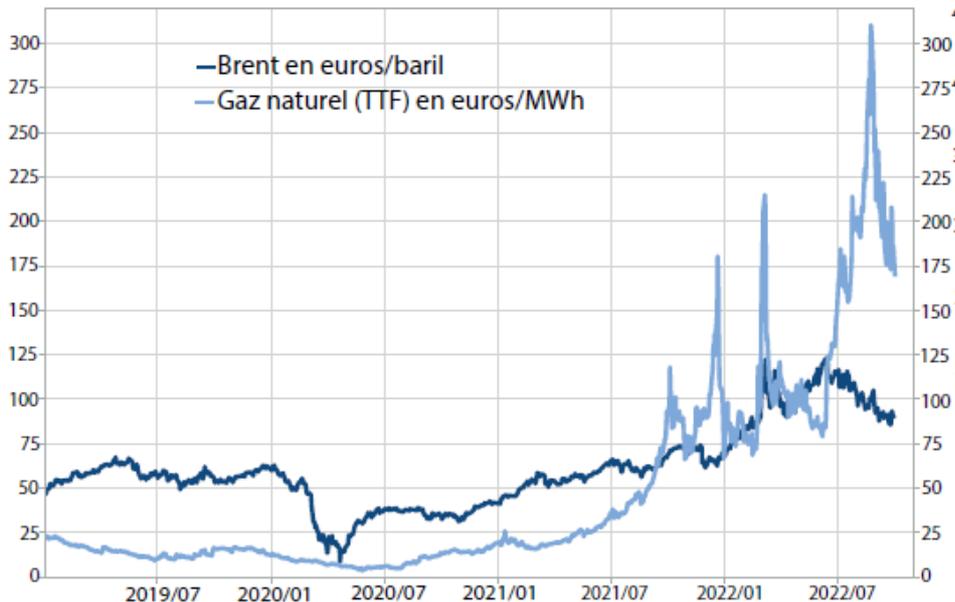
glissement annuel des prix à la consommation en %



Source : INSEE

En zone euro, la hausse des prix est tirée par la hausse des cours des produits énergétiques qui ont atteint de nouveaux sommets à l'été 2022 suite aux interruptions de livraison de gaz à l'Europe par la Russie qui ont aggravé les risques de pénuries. De plus, l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) a annoncé en octobre la diminution de la production afin de maintenir les prix à des niveaux élevés.

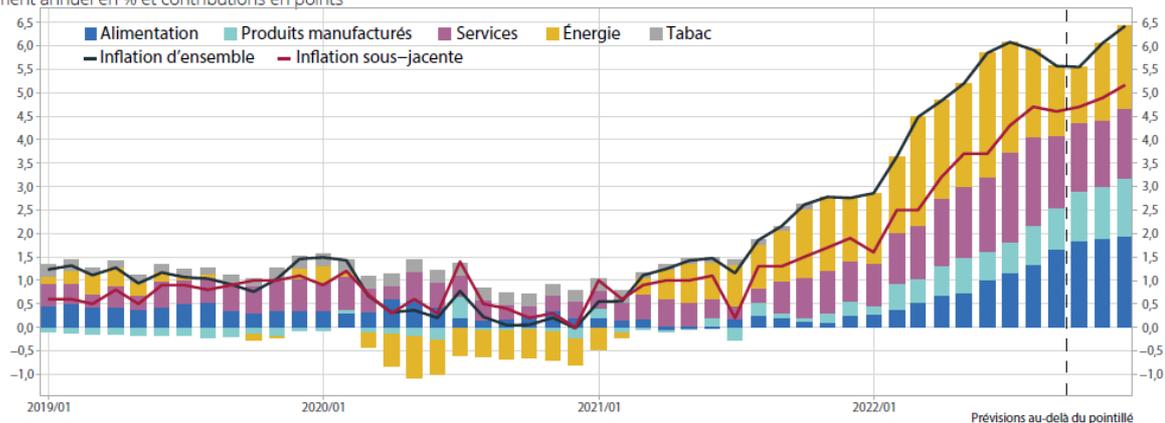
pétrole en € par baril, gaz en €/MWh



Source : INSEE

L'inflation s'étend tout de même progressivement à l'alimentation, aux biens manufacturés et à certains services. En effet, les entreprises de tous les secteurs de l'économie répercutent le renchérissement des coûts de l'énergie, des transports et de la main d'œuvre sur leurs prix. Si la France est l'un des pays avec le niveau d'inflation le moins élevé en Europe, notamment grâce aux mesures mises en œuvre pour préserver le pouvoir d'achat des entreprises et des ménages (bouclier tarifaire sur l'électricité et le gaz, rabais sur les prix des carburants, aides aux entreprises), elle s'élèverait tout de même à +5,3% en moyenne annuelle en 2022 (après +1,6% en 2021).

glissement annuel en % et contributions en points



Source : INSEE

L'augmentation des prix conduit à un repli du pouvoir d'achat des ménages et à une baisse de la consommation malgré les mesures de revalorisation des salaires adoptées au cours de l'année avec l'augmentation du Smic et la hausse de point d'indice de +3,5% dans la fonction publique en juillet 2022. Elle entraîne une modération des décisions d'achat et, en parallèle, une augmentation de l'épargne.

L'inflation touche particulièrement les collectivités territoriales dont un grand nombre de dépenses sont contraintes et ne peuvent être réduites ou reportées. Elles sont, en outre, de grandes consommatrices d'énergie pour l'ouverture des équipements publics et l'éclairage public notamment. Enfin, les collectivités sont impactées par l'augmentation des matières premières dans le cadre de leurs dépenses d'investissement.

### 1.1.2. Le resserrement des politiques monétaires risque d'accroître le ralentissement économique

Face à la hausse de l'inflation, les banques centrales occidentales ont entamé un cycle de resserrement monétaire avec des séries d'augmentation des taux directeurs depuis l'été 2022. L'objectif est de freiner la demande en rendant le crédit plus coûteux pour les ménages et les entreprises. La Banque centrale européenne (BCE) a ainsi procédé à 3 augmentations de taux en juillet, septembre et octobre pour porter le son taux directeur à 2%. De nouvelles hausses de taux sont également anticipées en 2023.

Sous l'effet de la politique monétaire, l'inflation devrait culminer au dernier trimestre 2022 avant de refluer en 2023. Les prévisions d'inflation pour l'année prochaine s'établissent ainsi à +4,2% dans le projet de loi de finances pour 2023 (+4,3% hors tabac).

Néanmoins, le resserrement monétaire, associé aux répercussions de la guerre en Ukraine, contribuent également à assombrir les perspectives de croissance en cette fin d'année 2022. L'activité mondiale ralentirait en 2022 (+3,3%) et en 2023 (+3,1%). Cette dégradation serait encore plus forte dans la zone euro, davantage sensible aux variations des prix de l'énergie, avec une prévision de croissance estimée à +1,5% en 2023 alors que le Royaume-Uni entrerait en récession (-0,8%).

En France, l'activité résisterait en 2022 (+2,7%) avant de diminuer à +1% en 2023. Elle serait principalement soutenue par la consommation et l'investissement des entreprises malgré l'incertitude économique.

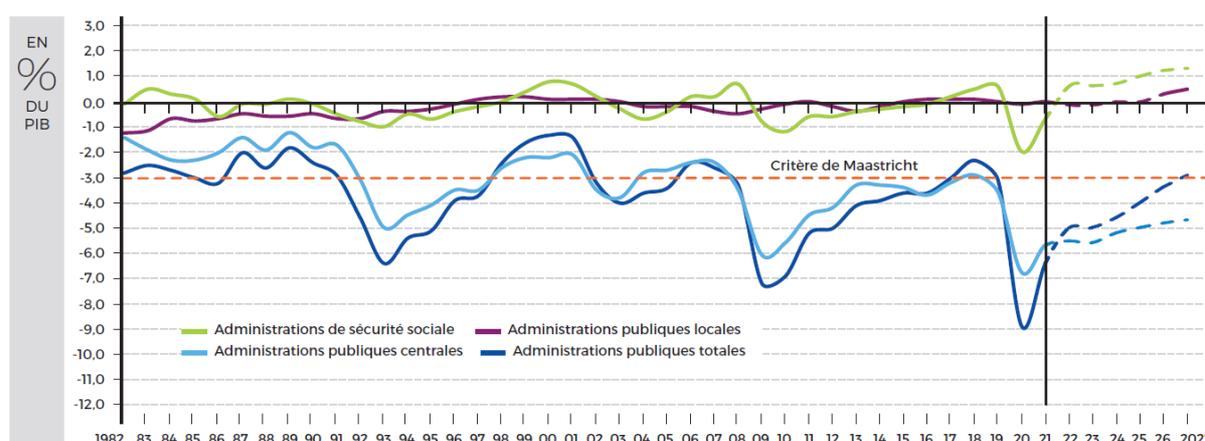
### 1.2. Une situation des finances publiques toujours dégradée

### 1.2.1. Des déficits et un niveau d'endettement élevés

Après un déficit public de -9% du PIB en 2020 en raison de la crise sanitaire, celui-ci s'est amélioré à -6,5% en 2021 grâce au rebond de l'activité économique. En 2022, le solde public poursuit son amélioration à -5% du PIB, notamment avec l'extinction des mesures de soutien d'urgence sanitaire qui conduit à une réduction des dépenses de l'Etat.

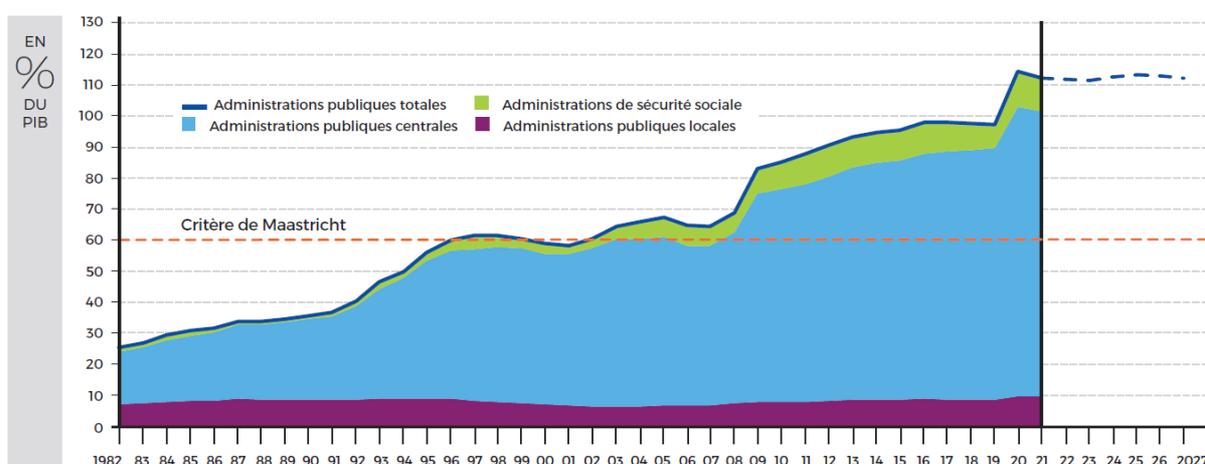
En 2023, le solde public resterait stable à -5% du PIB, en dépit d'une croissance économique prévue plus faible, grâce à la dynamique des prélèvements obligatoires malgré les mesures d'allègements fiscaux pris par le gouvernement, notamment la suppression de la cotisation de la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) sur 2 ans.

Le déficit public provient du déficit des administrations publiques centrales, c'est-à-dire des services de l'Etat, puisque le solde des administrations publiques locales est neutre et celui des administrations de sécurité sociale est prévu en excédent en 2022.



Source : La Banque Postale, note de conjoncture sept. 2022

Après avoir atteint un niveau record en 2020, la dette publique diminue légèrement en 2021 puis en 2022 pour atteindre 111,5% du PIB. L'endettement se maintiendrait à ce niveau élevé en 2023 avec une légère diminution pour atteindre 111,2% du PIB. La part de la dette des administrations publiques locales reste stable à hauteur de 9% du PIB.



Le déficit public et l'endettement demeurent largement au-delà des critères de convergence du pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne, dits « critères de Maastricht », qui prévoient que le déficit public et l'endettement ne peuvent excéder respectivement 3% et 60% du PIB. Néanmoins,

l'application de ces critères sont suspendus depuis 2020, d'abord en raison de la crise sanitaire puis de la guerre en Ukraine. Néanmoins, le Gouvernement prévoit, notamment à travers le programme de stabilité 2022-2027 adopté en juillet 2022, un retour à un déficit inférieur à 3% du PIB à l'horizon 2027 en faisant contribuer les collectivités territoriales à ce redressement budgétaire (cf. infra).

### **1.2.2. La situation des finances publiques locales fragilisée par le contexte inflationniste**

Fin 2021, la situation financière des collectivités territoriales étaient globalement favorable malgré les différents effets de la crise sanitaire. Le rapport de la Cour des comptes sur le financement des collectivités territoriales d'octobre 2022 montre ainsi que les ressources des collectivités territoriales ont progressé sur la période 2014-2021 avec une croissance tendancielle des prélèvements obligatoires. Le niveau d'épargne brute de 2021 dépassait son niveau le plus élevé atteint en 2019 avec une dynamique partagée par l'ensemble des catégories de collectivités.

Cependant, la forte hausse des prix intervenue en 2022 a obéré la reprise, tout comme la revalorisation du point d'indice de la fonction publique au 1<sup>er</sup> juillet. Ainsi, les dépenses de fonctionnement enregistreraient leur plus fort taux d'évolution depuis près de 15 ans en 2022 à hauteur de +4,9%. Ces contraintes exogènes conduiraient à une baisse de l'épargne brute en 2022 malgré une progression dynamique des recettes de fonctionnement de +3,2%. Ce repli de l'épargne brute serait visible pour tous les niveaux de collectivités locales, à l'exception des régions dont l'épargne est soutenue par le haut niveau de TVA.

Malgré la diminution de la capacité d'autofinancement, les dépenses d'investissement maintiendraient la même croissance que l'année précédente (+6,9%) mais pour un volume inférieur. En effet, l'effet prix serait significatif puisque les coûts augmentent fortement.

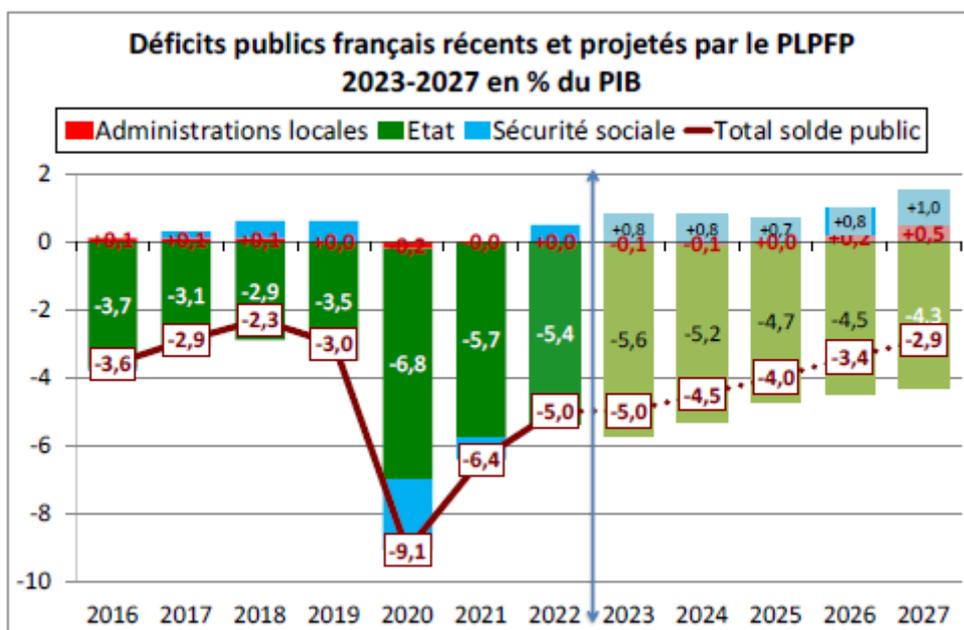
### **1.3. Les principales mesures du projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 et du projet de loi de finances 2023 concernant les collectivités**

#### **1.3.1. La nouvelle programmation pluriannuelle des finances publiques met les collectivités territoriales fortement à contribution ces prochaines années**

Introduites par la révision constitutionnelle de 2008, les lois de programmation des finances publiques (LPFP) fixent une trajectoire d'évolution de l'ensemble des finances publiques, notamment pour répondre aux engagements financiers souscrits par la France auprès des autorités européennes, c'est-à-dire le respect des critères de Maastricht évoqués ci-dessus.

Le nouveau projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) pour la période 2023-2027 a été déposé à l'Assemblée nationale simultanément au projet de loi de finances (PLF) pour 2023.

Le PLPFP prévoit un retour du déficit public sous -3% à l'horizon 2027 afin de respecter les critères de convergence européens.



Source : cabinet Michel Klopfer

Ce redressement du déficit public se ferait en mettant à contribution les administrations locales qui devraient dégager des excédents importants en 2026 et 2027, soit une diminution de l'endettement de près de 20%, et y parvenir via une maîtrise stricte des dépenses totales en volume évaluée à -0,5% par an en moyenne.

Le cadrage appliqué aux collectivités locales passe par le plafonnement des concours financiers de l'Etat (article 13 du PLPFP) qui regroupent les prélèvements sur recettes de l'Etat (dotation globale de fonctionnement, fonds de compensation de la TVA, dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle notamment), les subventions versées aux collectivités (dotation de soutien à l'investissement local, dotation de politique de la ville entre autres) et la fiscalité transférée aux collectivités (TVA notamment). Le rythme d'évolution de ces concours financiers seraient ainsi très en deçà de celui de l'inflation prévisionnelle.

Il se matérialise également par la détermination d'un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités (article 16) fixé à un niveau inflation prévisionnelle des prix hors tabac - 0,5%, soit :

Collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre.....	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses de fonctionnement.....	3,8	2,5	1,6	1,3	1,3

L'article 16 précise qu'à l'occasion du débat d'orientations budgétaires annuel, chaque collectivité présente son objectif concernant l'évolution de ses dépenses réelles de fonctionnement pour le budget principal et les budgets annexes. Le périmètre de ces dépenses recouvre les dépenses à caractère général, la masse salariale et les frais financiers (il exclue donc les dépenses de transferts comme la dotation d'équilibre versée à la Métropole ou pour le fonds de compensation de charges territoriales pour les villes).

Malgré l'opposition des associations d'élus, le PLPFP impose donc une norme d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement alors que le pilotage financier des collectivités s'effectue sur la base de l'épargne brute et de l'autofinancement, non de la dépense. Par ailleurs, plafonner le rythme d'évolution

des dépenses de fonctionnement conduit inéluctablement à contraindre les dépenses d'investissement puisque que celles-ci génèrent, dans la grande majorité des cas, des dépenses de fonctionnement (équipements et espaces publics à entretenir notamment). Enfin, l'objectif fixé paraît difficilement atteignable dans le contexte actuel avec une forte hausse des dépenses énergétiques, l'application de l'augmentation du point d'indice de 2022 qui pèse sur la masse salariale mais aussi la hausse des frais financiers découlant de celle des taux d'intérêts.

Le PLPFP réactive également le cadrage des dépenses de fonctionnement des collectivités et de leurs groupements (article 23). L'ensemble des collectivités, y compris les EPT, est assujéti à la norme d'évolution des dépenses évoquée ci-dessus. Les collectivités dont les dépenses réelles de fonctionnement nettes 2022 dépasseront 40 M€ feront l'objet d'un suivi spécifique.

Si une année donnée, l'objectif de maîtrise des dépenses de fonctionnement n'est pas atteint par un bloc donné (communal, départemental ou régional), toutes les collectivités de ce bloc ? n'atteignant pas individuellement l'objectif subiront deux types de mesures :

- L'éventuelle fermeture de l'accès à certaines subventions d'investissement : dotation politique de la ville (pour les communes), dotation de soutien à l'investissement local, nouveau « fonds vert » ;
- La nécessité de conclure avec le préfet un « accord de retour à la trajectoire » courant jusqu'en 2027 où seront déterminés des objectifs d'évolution des dépenses de fonctionnement, d'amélioration du besoin de financement et de la durée de désendettement. En cas de non-respect de la trajectoire définie dans l'accord, une pénalité sera appliquée pouvant aller jusqu'à 2% des recettes réelles de fonctionnement nettes.

Le Gouvernement réactive ainsi la procédure mise en œuvre entre 2018 et 2020 dans les contrats de Cahors en introduisant une responsabilisation collective au niveau des blocs de collectivités. La mécanique demeure fondée sur le plafonnement des dépenses de fonctionnement et non sur l'optimisation de l'autofinancement.

Le PLPFP a été rejeté en première lecture par l'Assemblée nationale le 25 octobre. Par conséquent, le Sénat a examiné PLPFP dans sa version gouvernementale initiale qui a été adopté le 2 novembre après suppression de l'article 23 sur le cadrage des dépenses de fonctionnement des collectivités. Les dispositions de cet article ont néanmoins été intégrées dans le PLF pour 2023 sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité (procédure de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution).

Le PLPFP doit désormais être présenté en Commission mixte paritaire. Si un accord est trouvé, les dispositions relatives aux modalités de cadrage des dépenses de fonctionnement seraient alors réintégréées au sein de la LFPF.

### **1.3.2. Les principales mesures du projet de loi de finances pour 2023**

#### ➤ La suppression de la CVAE sur 2 ans

La suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) s'inscrit dans la logique initiée en 2020 de réduction des impôts dits « de production » avec l'abattement de 50% sur la valeur des locaux industriels et déjà la suppression de la part régionale de la CVAE.

L'article 5 du PLF prévoit une suppression en 2 ans des parts communale et départementale de CVAE avec une réduction de moitié du taux actuel, à savoir 0,75%, en 2023 avant une suppression complète en 2024.

La compensation aux collectivités s'effectue par l'allocation d'une fraction de TVA établie en considérant la moyenne quadriennale des recettes de CVAE perçues au titre des exercices 2020 à 2023. La

compensation permet aux EPCI de ne pas être exposés à une baisse de recette et elle intègre une dynamique d'évolution annuelle dès 2023 égale à la croissance nationale de la TVA affectée au bloc communal et répartie en fonction de la dynamique économique de chaque territoire.

La suppression de la CVAE a des effets directs sur le schéma financier métropolitain puisque cet impôt est actuellement perçu par la Métropole du Grand Paris (MGP), alors que les EPT perçoivent la cotisation foncière des entreprises (CFE). Cette évolution devrait conduire la MGP à disposer de ressources plus stables puisque la TVA est moins sensible aux variations de l'activité économique que la CVAE. Elle justifie donc l'arrêt du reversement d'une part de la dynamique de CFE par les EPT, comme il a été instauré en 2021 et 2022.

➤ L'assouplissement des règles de partage de la taxe d'aménagement

La loi de finances pour 2022 a rendu obligatoire un partage du produit de la taxe d'aménagement entre les communes et leurs intercommunalités pour tenir compte de la charge des équipements publics relevant des compétences de ces dernières.

Le partage du produit doit être mis en œuvre dans les conditions prévues par délibérations concordantes des conseils municipaux et du conseil communautaire pour chaque exercice.

L'article 37A du PLF supprime la référence à la « *charge des équipements publics* » censée déterminer la clé de répartition, celle-ci relevant donc du libre choix des élus. Par ailleurs, les délibérations fixant les modalités de partage resteront applicables « *tant qu'elles n'auront pas été rapportées ou modifiées* ».

Compte-tenu du caractère imprévu de ce transfert de recettes fiscales vers l'EPT, des délais réduits pour déterminer les critères de partage du produit de la taxe ainsi que du contexte financier actuel difficile pour les collectivités territoriales, il sera proposé, lors du Conseil de Territoire de décembre, d'adopter un reversement nul pour les exercices 2022 et 2023 dans l'attente d'un travail plus global d'évaluation et de détermination du financement de la compétence aménagement exercée par Plaine Commune.

➤ Le fonds de soutien aux dépenses énergétiques

La loi de finances rectificatives du 16 août 2022 a instauré une dotation, au profit du bloc communal, pour soutenir les collectivités faisant face à une perte importante d'épargne brute du fait de la revalorisation du point d'indice et de l'inflation. Son montant global est budgété à hauteur de 430 M€.

Les collectivités concernées (communes et EPCI à fiscalité propre) doivent répondre à 3 conditions d'éligibilité cumulatives :

- Un potentiel financier inférieur de 2 fois la moyenne de strate ;
- Une épargne brute au 31 décembre 2021 inférieure à 22% des recettes réelles de fonctionnement ;
- Une baisse d'épargne brute de plus de 25% en 2022, principalement du fait de la revalorisation du point d'indice et de l'inflation sur les dépenses d'énergie, d'électricité, de chauffage urbain et des produits alimentaires.

La dotation versée aux collectivités bénéficiaires comprendra une fraction de 50% de la hausse des dépenses de masse salariale et une fraction de 70% de la hausse des dépenses liée à l'inflation.

L'article 14 ter du PLF prolonge ce dispositif sur la partie dépenses énergétiques pour les collectivités confrontées à leur augmentation en 2023. Les conditions d'éligibilité sur le potentiel financier et la baisse d'épargne brute en 2023 demeurent inchangées et s'ajoute une troisième condition sur une hausse des dépenses d'énergie supérieure à 60% de la progression des recettes réelles de fonctionnement.

Si l'intention de ces dispositifs d'accompagnement des collectivités mérite d'être saluée, il est regrettable qu'une des conditions d'éligibilité soit fonction du taux d'épargne brute alors que celui-ci reflète le poids de l'encours de dette et/ou le volontarisme de la politique d'investissement de la collectivité et non son aisance financière.

En outre, Plaine Commune ne répond pas à plusieurs critères d'éligibilité :

- De par son statut particulier d'EPT, elle ne fait pas partie de la catégorie juridique des EPCI à fiscalité propre ;
- L'épargne brute 2022 ne connaîtra pas de diminution de 25% du fait de la hausse des recettes de fonctionnement et des efforts réalisés sur la maîtrise des dépenses de gestion.

Par ailleurs, l'article 26 du PLF augmente de 3 Md € les crédits sur le programme « Service public de l'énergie » pour instaurer un « amortisseur électricité » à destination des TPE/PME, des associations, des établissements publics et des collectivités faisant face à l'augmentation de leurs factures d'électricité. Ce dispositif devrait prendre la forme d'un abattement sur factures à hauteur de 50% du surcoût au-delà du prix de référence de 325 € HT par KWh qui correspond au tarif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh).

Si les achats des collectivités et des établissements publics sont explicitement visés, leur quote-part au sein des 3 Md € et les modalités de mise en œuvre de l'abattement ne sont pas précisées.

➤ Le report de l'actualisation des valeurs locatives professionnelles

L'actualisation sexennale des valeurs locatives des locaux professionnels est reportée de 2 ans. En l'absence de celle-ci, ces valeurs locatives seront revalorisées en 2023 selon les règles de droit commun, c'est-à-dire à partir de la moyenne de l'évolution annuelle des loyers des 3 années précédant l'année de la mise à jour.

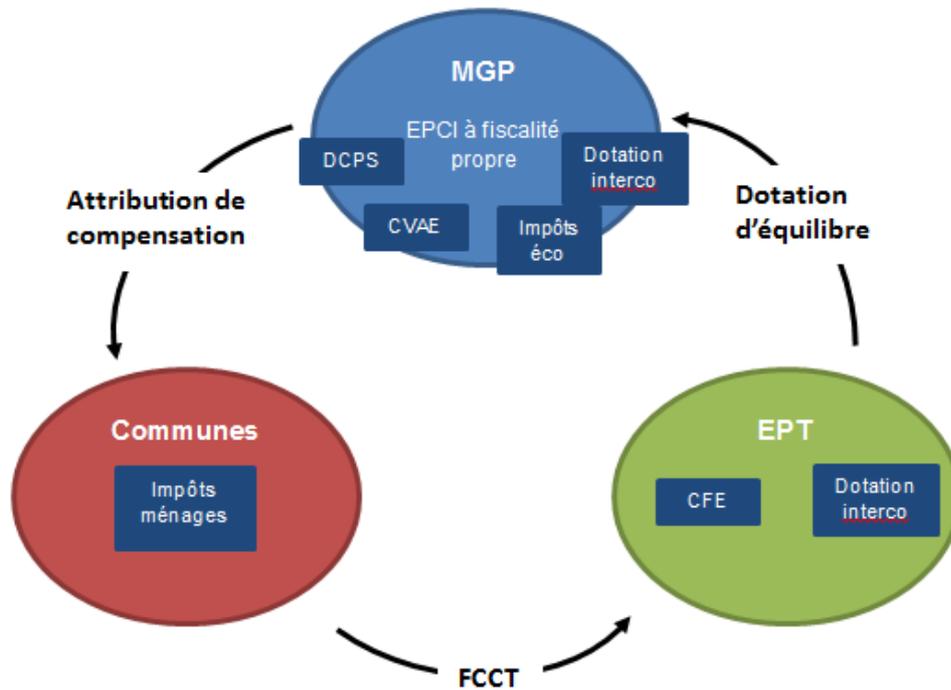
Le Gouvernement a engagé sa responsabilité sur le PLF à travers la procédure de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution. Le texte est désormais en discussion au Sénat.

#### **1.4. Les enjeux de l'évolution de l'architecture financière de la Métropole du Grand Paris**

##### **1.4.1. L'inadéquation entre la répartition des ressources et des compétences au sein de l'ensemble métropolitain**

Six ans après la création de la MGP et la transformation des établissements publics de coopération intercommunale préexistants en EPT, le système financier instauré par la loi NOTRE s'avère déséquilibré.

Ce dernier fonctionne de la manière suivante :



- La MGP perçoit la CVAE ainsi que différentes taxes économiques et dotations (notamment la dotation de compensation part salaires de la taxe professionnelle), puis reverse aux communes membres des attributions de compensation ;
- Les villes perçoivent les impôts ménages et financent les EPT à travers les fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) ;
- Les EPT perçoivent la CFE ainsi qu'une part de la dotation d'intercommunalité et reversent une dotation d'équilibre à la MGP pour équilibrer ce circuit financier (59,6 M€ en 2022 pour Plaine Commune).

L'analyse financière menée par l'Alliance des territoires en 2022 démontre l'inadéquation entre les ressources perçues et les compétences exercées en défaveur des EPT qui assument la quasi-totalité des dépenses d'intervention (96%) alors que la MGP dispose d'importantes réserves financières et un taux d'épargne brute quatre fois supérieur à celui de la moyenne des territoires (63% contre 16%), soit des marges de manœuvre financières conséquentes pour un périmètre de compétences restreint.

L'application des mesures prévues dans la loi NOTRE contribuerait à aggraver ce déséquilibre avec :

- le transfert de la dotation d'intercommunalité à la MGP (soit -5,7 M€ pour Plaine Commune en fonctionnement) ;
- le transfert de la CFE à la MGP qui entrainerait une perte significative de notre dynamique de ressources (environ 3 M€ annuels selon des hypothèses de croissance moyenne) ;
- le partage de la croissance de la CFE et de la CVAE à travers le mécanisme de dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT) qui ne prend en compte que l'évolution annuelle (et non la croissance cumulée) sur des critères jusqu'ici non péréquateurs.

En outre, ces transferts de ressources ne répondent pas à la logique du législateur qui était celle d'une montée en charge importante des compétences exercées par la MGP, alors que les transferts de compétences se sont faits à minima ces dernières années.

La loi de finances pour 2021 a prolongé le statu quo actuel jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2023 dans lequel la MGP conserve la CVAE et les EPT gardent la CFE ainsi que la dotation d'intercommunalité. Par ailleurs, le versement de la DSIT est suspendu.

Sans transfert important de compétences opérationnelles à la MGP, et donc des dépenses

correspondantes, la mise en œuvre de la loi NOTRE en 2023 menacerait grandement la soutenabilité financière de l'EPT à court terme. La dynamique de recettes de Plaine Commune ne reposerait alors plus que sur la contribution des villes à travers le fonds de compensation des charges territoriales (FCCT), les produits de fiscalité restants étant affectés au financement des compétences spécifiques que sont la collecte et le traitement des ordures ménagères pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et le tourisme pour la taxe de séjour.

En outre, la dynamique des recettes des EPT a été largement amoindrie en 2021 et en 2022 par l'instauration du dispositif de reversement des 2/3 de la dynamique annuelle de CFE à la MGP. Plaine Commune ayant connu une forte croissance de son produit par le dynamisme de ses bases fiscales, le montant de ces versements se sont élevés à 4,5 M€ en 2021 et 3,1 M€ en 2022. Il s'agit, chaque année, du reversement le plus important parmi les 11 EPT.

#### **1.4.2. Les propositions d'évolution de la répartition des ressources entre EPT et MGP débattus dans le projet de loi de finances**

Face au constat d'impasse financière à laquelle conduirait l'application de la loi NOTRE, les EPT, à travers l'Alliance des territoires présidée par Mathieu Hanotin, ont proposé plusieurs scénarii de rééquilibrage des recettes dans l'ensemble métropolitain.

Le premier scénario correspond au statu quo en prorogeant les mécanismes existants depuis 2016 dans lesquels la MGP bénéficie de la dynamique de CVAE (et prochainement de TVA) et les EPT conservent la croissance de la CFE.

Le deuxième scénario proposait une innovation à même de satisfaire l'ensemble des parties en instaurant un système coopératif basé sur des flux croisés entre la MGP et les EPT. Dans cette hypothèse, la CFE est également maintenue au niveau des EPT et la CVAE à celui de la MGP, mais chacun reverse une partie de la croissance des produits à l'autre à hauteur de 30%. Il permettrait à chaque entité de disposer de paniers de ressources équilibrés comportant de la fiscalité de stock (utile pour stabiliser les budgets) et de la fiscalité de flux (utile pour profiter de la dynamique de croissance).

Ce scénario coopératif répond également aux exigences de souplesse portées par l'Alliance des territoires avec la possibilité d'ajuster les taux de reversement dans le temps en fonction de la situation macro-économique et des enjeux liées à la répartition des ressources.

Au 9 novembre 2022, l'amendement retenu par le Gouvernement proroge le statu quo d'avant 2021 pour une période de 2 ans jusqu'en 2025 :

- Maintien de la CFE et de la dotation d'intercommunalité aux EPT ;
- Suspension de la DSIT ;
- Fin du reversement des 2/3 de la dynamique annuelle de CFE à la MGP.

Sous réserve de son adoption dans le PLF 23 définitif, cette solution transitoire aurait le mérite d'assurer la pérennité des recettes des EPT à court terme. Elle offre néanmoins peu de visibilité à moyen et long terme sur la prospective financière des EPT alors que ces derniers doivent mener d'importantes programmations d'investissements dans les prochaines années. Elle repousse l'enjeu de répartition des ressources dans l'ensemble métropolitain à la conduite d'une réforme institutionnelle qui semble aujourd'hui difficile à mener.

## **2. UNE SITUATION FINANCIERE FRAGILE LIE AU CONTEXTE DE L'INFLATION QUI ENTRAINE UNE HAUSSE DES DEPENSES TANT EN FONCTIONNEMENT QU'EN INVESTISSEMENT**

## **2.1. La rétrospective financière : des équilibres financiers préservés en 2022 grâce aux efforts de maîtrise des dépenses de gestion et à la dynamique des recettes**

Les données financières 2022 ne sont pas encore des données définitives et s'appuient sur des estimations prévisionnelles de réalisation, l'exercice n'étant pas encore clôturé à la date de rédaction de ce rapport.

Les résultats définitifs de l'exercice 2022 seront présentés en Conseil de territoire à l'occasion de l'examen du compte administratif 2022.

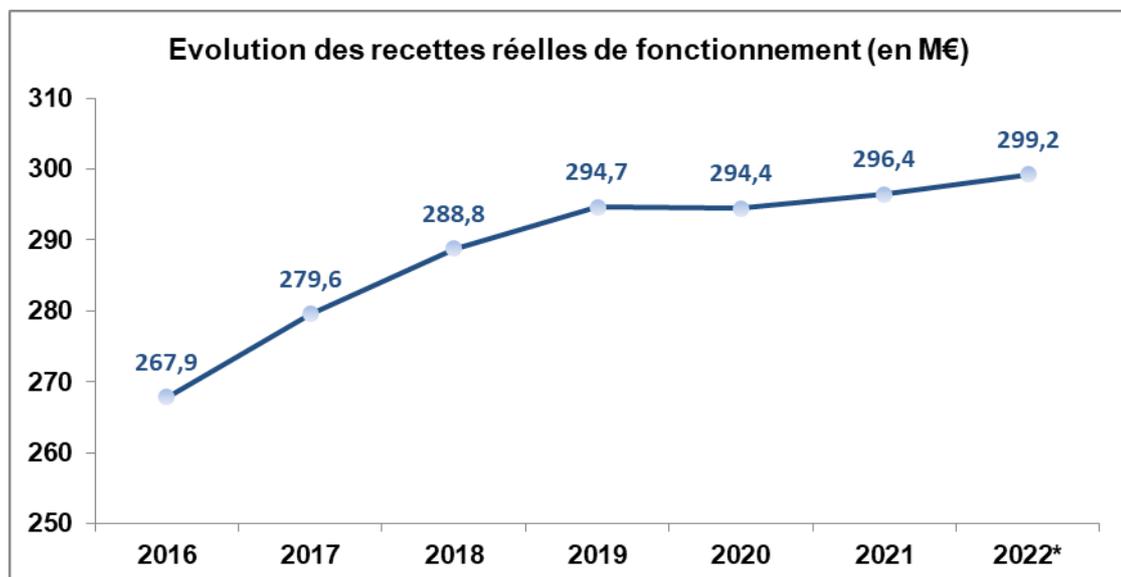
### **2.1.1. Le budget principal**

Pour mieux donner à voir les évolutions dans le temps, les données du budget principal pour les années antérieures à 2022 sont retraitées des dépenses et des recettes liées à la compétence gestion des déchets qui est désormais isolée au sein d'un budget annexe spécifique.

- La dynamique des recettes de fonctionnement repose essentiellement sur celles de la fiscalité économique

En 2022, les recettes de fonctionnement sont estimées à 299,2 M€, en croissance de +0,9% par rapport à 2021.

De 2016 à 2019, les recettes de fonctionnement ont augmenté à un rythme rapide de +3,2% par an en moyenne, notamment avec deux hausses successives du taux de CFE en 2017 et 2018 auxquelles s'est ajoutée la dynamique des bases ainsi qu'une hausse des recettes de FCTVA en fonctionnement. Après une légère baisse en 2020, la dynamique des recettes de fonctionnement a repris mais à un rythme moins soutenu de +0,8% par an en moyenne depuis 2020. Elle est portée en grande majorité par la dynamique des bases de fiscalité économique (CFE et allocations compensatrices).



La dynamique de recettes fiscales a permis à l'EPT d'accroître ses capacités d'investissement et d'intervention sur la période sans recourir à une augmentation du FCCT. Les contributions des villes représentent, en effet, l'autre principale recette de fonctionnement (40% du total), dont les seules hausses correspondent aux revalorisations annuelles selon l'inflation de la partie fiscalité de la part de

droit commun (1<sup>e</sup> part) conformément aux obligations réglementaires.

L'exercice 2022 est marqué une nouvelle dynamique des recettes de fiscalité économique, à hauteur de +5,5 M€ par rapport à 2021, tant du produit de CFE (rôle général et rôles supplémentaires) que des allocations compensatrices des mesures fiscales imposées par l'Etat, et notamment l'abattement de 50% de la valeur locative des locaux industriels, instaurée en 2021 dans le cadre du plan France Relance et de son volet de baisse des impôts dits « de production », qui représente 80% des allocations reçues (16,6 M€).

<i>En M€</i>	2021	2022	Evol. 21/20	
<b>Produit de CFE (taux constant)</b>	<b>107,3</b>	<b>111,0</b>	<b>+3,7</b>	<b>3,4%</b>
<b>Allocations compensatrices de CFE</b>	<b>19,0</b>	<b>20,8</b>	<b>+1,8</b>	<b>9,5%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>126,3</b>	<b>131,8</b>	<b>+6,5</b>	<b>5,4%</b>

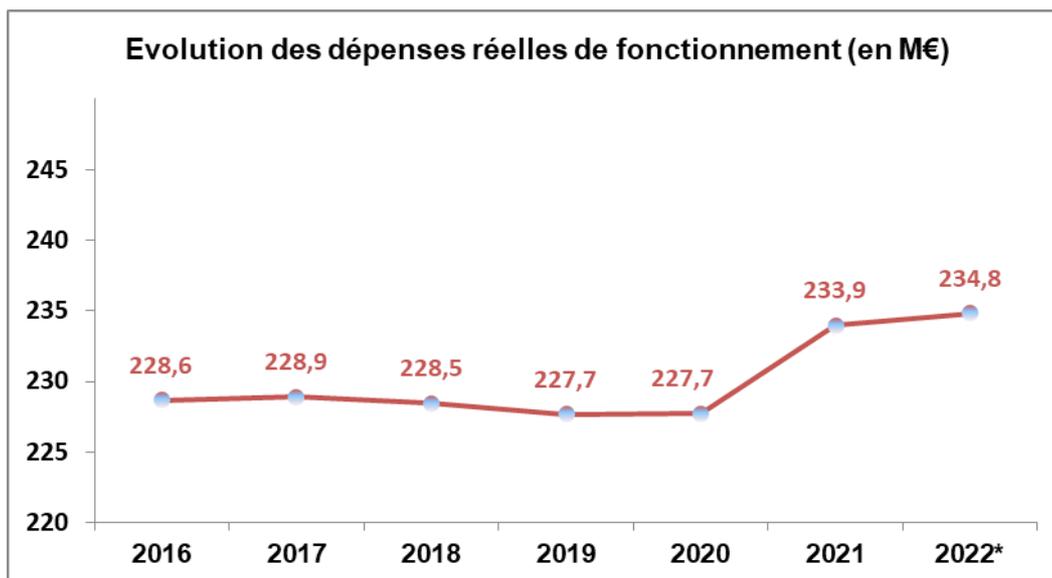
Sur le périmètre de calcul du reversement à la MGP, la dynamique entre 2021 et 2022 est de +4,6 M€, celui-ci n'incluant pas les rôles supplémentaires et les allocations compensatrices hors celle sur l'abattement sur la valeur locative des locaux industriels. Les modalités de ce reversement sont présentées ci-dessous en dépenses.

Cumulée à la hausse du produit de la taxe de séjour de +0,6M€ engendrée par la reprise de l'activité touristique, la dynamique des recettes fiscales permet de compenser la baisse anticipée des autres recettes de fonctionnement. Les subventions reçues en 2022 devraient s'élever à 4,7 M€ contre 7,3 M€ en 2021 du fait des retards pris par le Conseil départemental sur le financement de la masse salariale des agents en charge du PIE-RSA. Les recettes du FCTVA sont également prévues en baisse de -1M€ avec l'exclusion du remboursement de nouvelles catégories de dépenses d'entretien des espaces publics.

- Une hausse importante des dépenses de fonctionnement depuis 2021 sous l'effet de contraintes externes

En 2022, les dépenses de fonctionnement sont estimées à 234,8 M€, en croissance de +0,4% par rapport à 2021.

Entre 2016 et 2020, les dépenses de fonctionnement ont connu une légère baisse grâce aux effets conjugués des efforts de maîtrise des dépenses de gestion suite à l'adoption du pacte financier et fiscal de 2017, d'un niveau élevé de vacances de postes réduisant la progression de la masse salariale, d'un taux d'inflation assez faible sur la période et d'une baisse des frais financiers.



Les hausses importantes de dépenses depuis 2021 marquent une rupture avec les années précédentes, liée à des éléments exogènes :

- *Le transfert des deux tiers de la dynamique de CFE à la Métropole du Grand Paris*

Les lois de finances pour 2021 et pour 2022 ont imposé aux EPT de reverser les deux tiers de la dynamique annuelle de produit de CFE à la MGP afin de compenser les pertes attendues sur le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en raison de la crise sanitaire. Ce reversement intervient par le biais de la dotation d'équilibre qui est le flux financier entre l'EPT et la MGP permettant d'équilibrer le schéma financier métropolitain Métropole-EPT-villes.

Etant donné la forte dynamique de recettes de CFE évoquée précédemment, les reversements à la MGP ont, eux aussi, été conséquent à hauteur de 4,5 M€ en 2021 et 3,1 M€ en 2022.

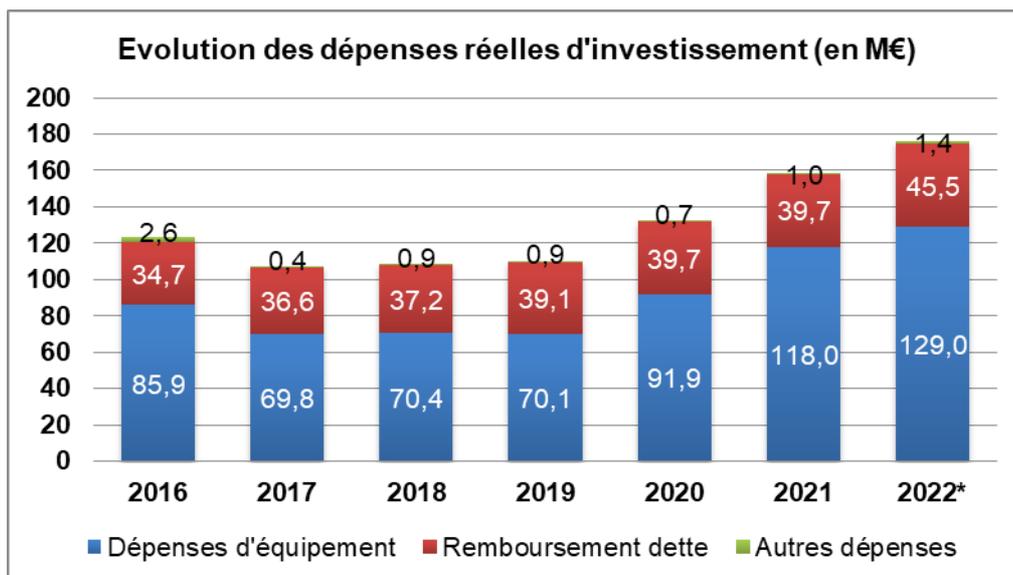
- *La forte hausse des prix de l'énergie en 2022*

Comme évoqué précédemment, Plaine Commune est, comme l'ensemble des collectivités territoriales, fortement impacté par l'inflation et en particulier la hausse des prix de l'énergie. Celle-ci engendre des dépenses supplémentaires à hauteur de 0,9 M€ en 2022 que ce soit pour les prix de l'électricité (462 500 €), des carburants (290 000 €) ou les révisions de prix de certains marchés calculés sur les coûts de l'énergie (192 500 €).

Par ailleurs, la hausse des dépenses de fonctionnement en 2022 est également liée à l'instauration d'un régime de provisions pour risques contentieux et créances douteuses, concourant à la bonne gestion financière de la collectivité, dont les dépenses s'élèvent à 0,9 M€.

- Une politique d'investissement en forte progression depuis 2020

Après une baisse entre 2016 et 2017, puis une stabilisation jusqu'en 2019, les dépenses d'investissement sont reparties à la hausse en 2020. Cette tendance s'accroît en 2022 avec une prévision de réalisation à hauteur de 175,9 M€ contre 158,7 M€ en 2021.



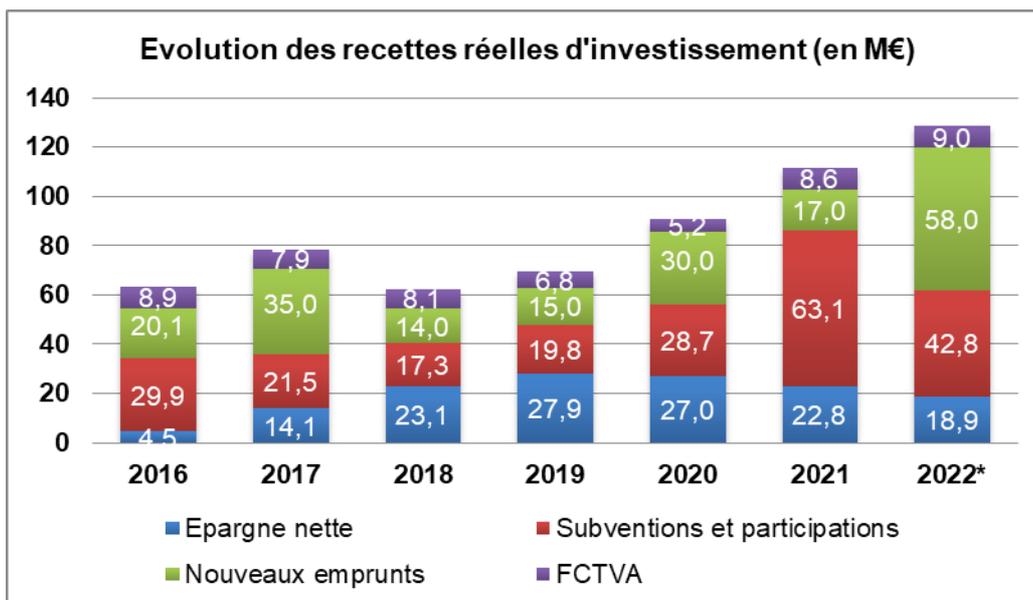
La dynamique initiée au début du mandat est portée par l'augmentation nette des dépenses d'équipements depuis 2020, de l'ordre de +84% sur 3 ans, alors que le remboursement en capital de la dette progresse également en 2022 après plusieurs années de stabilité.

Elle traduit d'une part la montée en charge de différents projets d'envergure avec, entre autres, le Franchissement urbain Pleyel, les opérations du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) et d'aménagement d'espaces publics dans l'ensemble du territoire. D'autre part, elle correspond au renforcement des moyens alloués aux grandes priorités du mandat que sont la transformation écologique, la végétalisation du territoire, le développement des mobilités actives, l'apaisement de l'espace public et l'amélioration du cadre de vie.

Par ailleurs, ces dernières années sont marquées par une amélioration du taux de réalisation qui s'est élevé de 65% en 2019 à 88% en 2021, un niveau particulièrement haut qui devrait se maintenir en 2022.

Sur la période 2016-2022, le cumul des investissements réalisés s'élèverait à 635 M€. A titre de comparaison, ce montant représente plus de 25% de l'ensemble des dépenses d'investissement des 11 EPT de la MGP.

Ces investissements sont financés de la manière suivante :



Les recettes d'investissement sont variables d'une année sur l'autre en fonction des subventions et participations reçues ainsi que des nouveaux emprunts souscrits. Elles ont néanmoins plus que doublé depuis 2016 (+103%). Les estimations pour l'année 2022 montrent une baisse importante des subventions et participations reçues, après une année 2021 marquée par la perception d'un boni de la ZAC Landy Pleyel à Saint-Denis de 16,7 M€, et avec une baisse anticipée du niveau de réalisation en 2022 du fait de la non perception de certaines subventions importantes prévues au budget primitif (NPNRU notamment). L'épargne nette serait également en baisse du fait de la hausse des dépenses de fonctionnement et de celles de remboursement en capital de la dette.

La perte de financements extérieurs et d'épargne nette, couplée à la hausse des dépenses d'investissements, nécessite d'accroître fortement le recours à l'emprunt en 2022 puisque celui-ci s'élèverait à 58 M€ contre 17 M€ en 2021.

La volatilité des subventions perçues d'une année sur l'autre en fonction du rythme d'avancement des projets nécessite d'accorder une place centrale à l'autofinancement propre de Plaine Commune et donc au maintien d'un niveau d'épargne nette important pour maîtriser le recours à l'emprunt dans un contexte de hausse des taux d'intérêt.

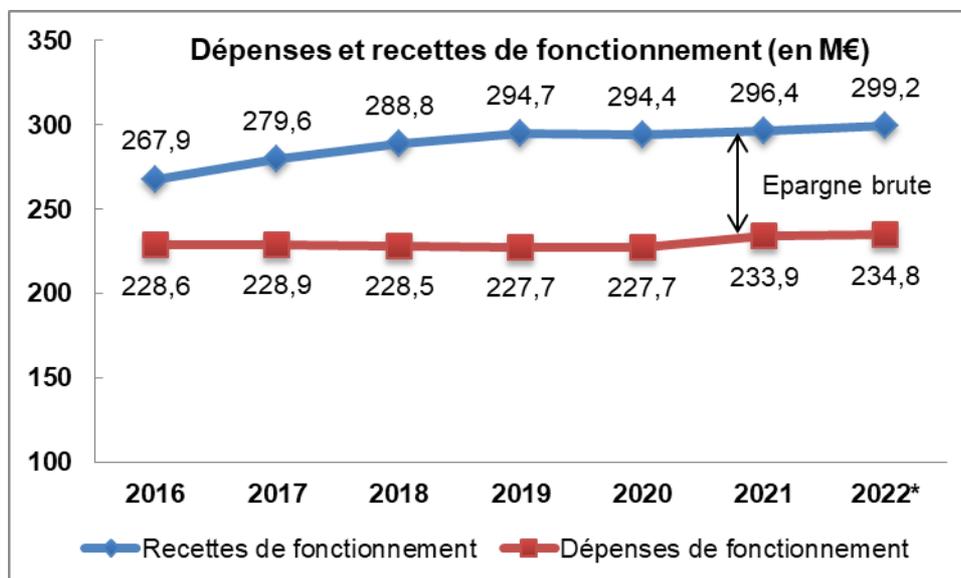
➤ Une situation financière satisfaisante mais incertaine

Dans le cadre du débat d'orientations budgétaires, les agrégats de référence utilisés sont les suivants :

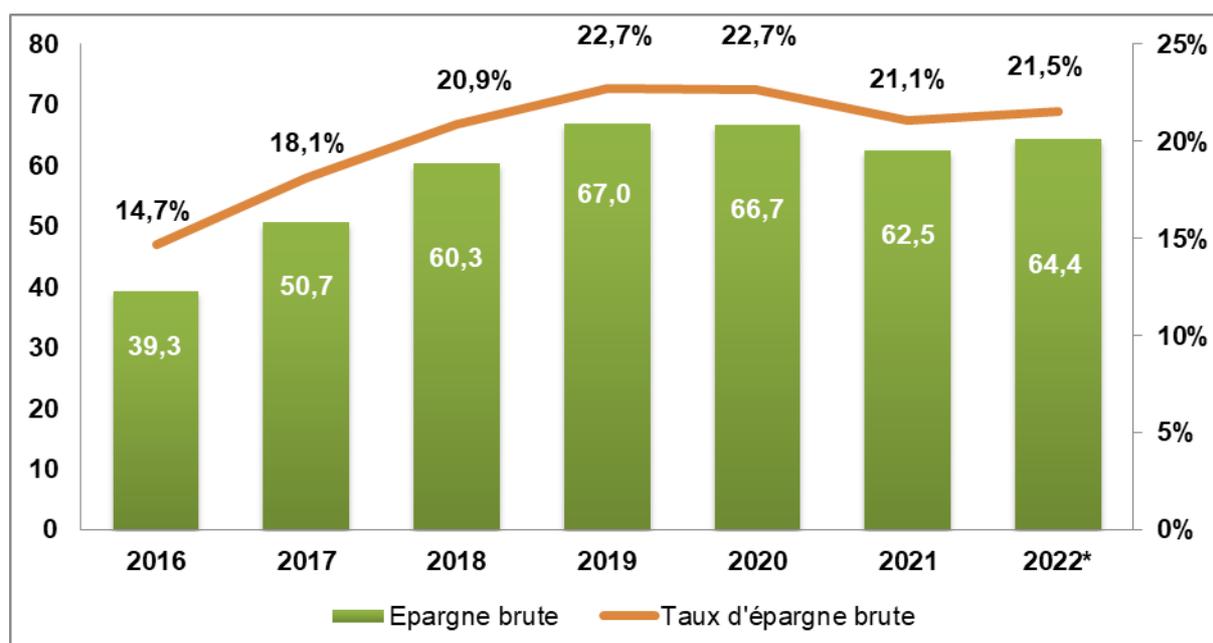
- **L'épargne brute** : il s'agit de la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement à laquelle sont effectués des retraitements pour exclure les recettes non récurrentes des montants globaux (produits des cessions, rôles supplémentaires de fiscalité excédant 2,5% des recettes de fonctionnement notamment). Elle permet d'apprécier la qualité de gestion de la collectivité et illustre sa capacité à dégager des ressources sur sa section de fonctionnement.
- **L'épargne nette** : il s'agit de l'épargne brute, de laquelle est soustrait le remboursement du capital de la dette. Elle illustre la capacité qu'a la collectivité à dégager des moyens afin de financer sa section d'investissement.
- **La capacité de désendettement** : il s'agit du volume de stock de dette rapporté au niveau d'épargne brute. Elle permet d'apprécier, en années, la capacité dont dispose la collectivité pour

rembourser sa dette, et donc sa solvabilité financière.

La progression des recettes depuis 2016, associée à la maîtrise des dépenses de fonctionnement, a permis d'améliorer la situation financière de l'EPT.



Avec une dynamique de recettes plus importante que celle des dépenses, l'épargne brute a progressé de manière continue sur la période 2016-2019 avant de se contracter en 2020, et surtout en 2021, sous l'effet des hausses des dépenses de fonctionnement et d'une moindre dynamique de recettes. En 2022, l'épargne brute prévisionnelle augmente à hauteur de 64,4 M€ (+1,9 M€) grâce à l'augmentation des recettes fiscales mentionnée précédemment. Le taux d'épargne brute s'élèverait à 21,5%.



Si le niveau d'épargne brute demeure à un niveau élevé dans l'absolu, ce dernier doit être observé au

regard de l'importance de la politique d'investissements conduite par l'EPT. En effet, le niveau d'endettement de Plaine Commune nécessite le maintien d'un haut niveau d'épargne brute pour couvrir le remboursement annuel du capital de la dette et dégager une capacité d'autofinancement des investissements (ou épargne nette).

L'estimation pour l'exercice 2022 montre l'absolue nécessité de préserver des recettes dynamiques, dans un contexte institutionnel métropolitain incertain, pour dégager les marges financières permettant de mener les projets d'investissements nécessaires tout en préservant la solvabilité financière de la collectivité.

### **2.1.2. Les budgets annexes**

#### ➤ Des équilibres en voie d'amélioration pour le budget annexe de l'assainissement

Face au constat de déséquilibre structurel du budget annexe de l'assainissement, avec un niveau de recettes trop faible pour couvrir l'ensemble des dépenses, une réorientation de la trajectoire financière est mise en œuvre depuis 2021.

La redevance assainissement est la principale recette du budget annexe avec environ 70% des recettes. A cela s'ajoutent les participations pour l'assainissement collectif (9%) et les recettes perçues pour la certification de la conformité des rejets (3%). La contribution du budget principal pour la gestion des eaux pluviales représente quant à elle 15% des recettes.

La redevance assainissement assure le financement du service public assuré par Plaine Commune. Son produit est proportionnel aux volumes d'eau consommés chaque année. La redevance assainissement est composée de 3 parts :

- Une part communale ou intercommunale, perçue par l'EPT ;
- Une part départementale pour financer les ouvrages de transports départementaux et la lutte contre inondations et les pollutions du milieu naturel ;
- Une part interdépartementale perçue par le SIIAP pour financer les collecteurs profonds qui mènent les eaux usées aux stations d'épuration.

En 2021, la part intercommunale ne représentait que 13% de la redevance totale, à un tarif quasi-stable depuis plusieurs années alors que les parts départementale et interdépartementale augmentent chaque année. En outre, le tarif de la part intercommunale adopté à Plaine Commune est resté à un niveau bien moindre que ceux fixés dans d'autres ETP, dans un rapport variant de 1 à 2 avec Est-Ensemble, et de 1 à 3 avec Grand Paris Grand Est.

Ce faible niveau de recettes a entraîné une réduction de l'épargne brute dégagée par la section d'exploitation alors que les dépenses d'activité augmentaient à un rythme plus élevé. Ainsi, l'emprunt a constitué pendant plusieurs années la source majoritaire de financement des investissements, ce qui a conduit à un niveau d'endettement élevé sur ce budget de 45,2 M€ fin 2021, soit un niveau d'endettement proche des 500%.

Pour inverser cette trajectoire financière d'endettement, de hausse des frais financiers et de réduction de l'épargne brute, une stratégie d'augmentation des recettes d'exploitation est mise en œuvre depuis 2021. Après une première hausse limitée du tarif de la redevance assainissement en 2021 (+0,007 €/m<sup>3</sup>), celui-ci a été augmenté de 20% en 2022 pour atteindre 0,296 €/m<sup>3</sup>. L'objectif est de doubler le niveau du tarif par rapport à celui de 2020.

Cette hausse de tarif doit permettre de générer une augmentation de produit à hauteur de +1,6 M€ en 2022 et de retrouver un niveau d'épargne nette positif après 3 années en négatif. Elle permet également de mettre en œuvre de nouvelles actions, notamment pour la lutte contre les nuisibles et la dératisation

ainsi que les investissements nécessaires pour la protection du milieu naturel et l'accompagnement des grands projets de transports et d'aménagement.

➤ Un nouveau budget annexe pour la gestion des déchets au poids financier en hausse

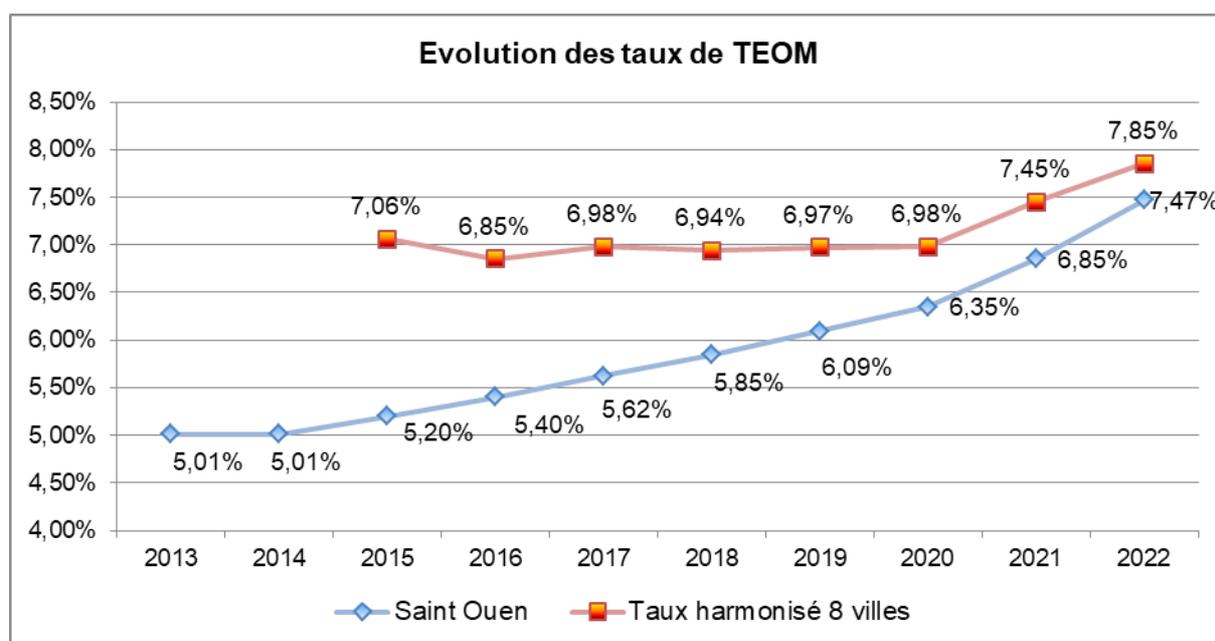
En 2022, Plaine Commune a mis en place un nouveau budget annexe de gestion des déchets visant à répondre à l'impératif particulier de gestion de cette compétence lié à son financement spécifique par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) en dérogation du principe d'universalité budgétaire selon lequel une recette particulière ne peut être affectée à une dépense particulière.

Ce budget annexe permet ainsi de mieux retracer, au sein d'une comptabilité distincte, les dépenses et les recettes afférentes à l'exercice de la compétence. Il vise à mieux donner à voir le coût réel du service et ses évolutions.

En effet, le service de gestion des déchets est soumis depuis 2020 à une forte augmentation de son coût, notamment par le renforcement de la fiscalité écologique, avec la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), qui renchérit le coût de traitement des déchets. Les dépenses de fonctionnement ont ainsi cru de près de +20% depuis 2020, passant de 56 M€ à 67 M€ en 2022.

Cette tendance haussière est renforcée cette année par les effets de l'inflation et de la hausse des prix de l'énergie qui ont un impact majeur sur les coûts du marché de collecte des déchets, l'autre important poste de dépenses avec le traitement (84% du budget en cumulé). Ces révisions de prix ont généré d'importants surcoûts alors que le renouvellement du marché en 2022 aurait dû permettre de réduire les dépenses de ce poste budgétaire.

Afin de financer ces fortes évolutions de coûts, Plaine Commune a dû relever les taux de TEOM en 2021 et 2022, après plusieurs années de quasi-stabilité. Ayant adhéré à Plaine Commune en 2013, la ville de Saint-Ouen est en cours de convergence vers le taux de TEOM intercommunal, cette convergence, d'une durée de 10 ans, prenant fin en 2023.



La hausse des taux, couplée à l'évolution physique des bases fiscales, a permis de générer un produit de

TEOM permettant de financer les coûts du service (dépenses d'activité et masse salariale). Le produit de TEOM s'élève ainsi à 64,8 M€ en 2022.

➤ Le développement du budget des locaux commerciaux

La commercialisation et la gestion des locaux commerciaux constituent un service public industriel et commercial dont le financement est assuré par les loyers perçus auprès des usagers pour la location des locaux.

Ce budget annexe comprend la gestion des locaux TPE de Villetaneuse et, depuis fin 2021, celle des locaux de la centrale de mobilité de l'éco quartier fluvial de L'Île-Saint-Denis accueillant un pôle d'activité dédié à l'économie sociale et solidaire. La gestion de ces deux sites est confiée à des prestataires extérieurs.

### 2.1.3. L'endettement et la gestion active des emprunts

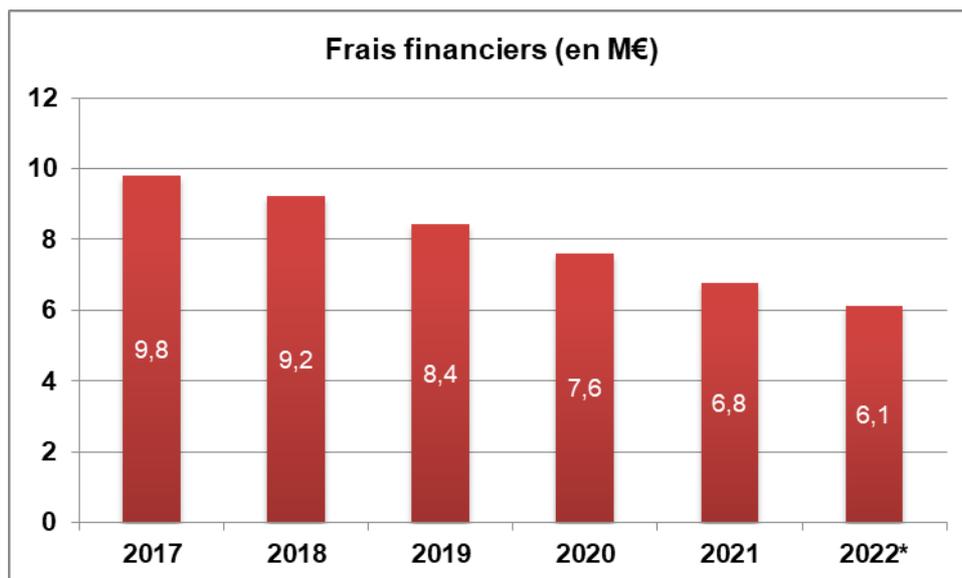
➤ L'année 2022 est marquée par un accroissement de l'endettement dans un contexte de hausse des taux d'intérêts

En 2022, Plaine Commune devrait emprunter 64 M€ pour financer ses dépenses d'investissement (58 M€ pour le budget principal et 6 M€ pour le budget annexe de l'assainissement) alors que les remboursements d'emprunts seront de 47,4 M€. Après 6 années consécutives de réduction de l'encours de dette, celui-ci augmenterait ainsi de +16,6 M€, tout en restant inférieur à celui de 2020.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
<b>Encours de dette (en M€)</b>	484	464	442	434	416	432,6
<b>Evolution</b>	-0,2%	- 4%	- 4,8%	-1,8%	-4,2%	+4%
<b>Capacité de désendettement</b>	9,4 ans	7,7 ans	6,9 ans	6,6 ans	6,6 ans	6,9 ans

La capacité de désendettement augmenterait à 6,9 ans, l'augmentation de l'encours de dette étant en partie compensée par la hausse de l'épargne brute sur le budget principal et sur le budget annexe de l'assainissement.

En revanche, les frais financiers poursuivraient leur diminution en 2022 malgré la hausse des taux d'intérêts initiés depuis le début de l'année 2022 avec la politique monétaire menée par les principales banques centrales pour lutter contre l'inflation. Dans ce contexte, Plaine Commune bénéficie de la structure de son endettement dont plus de 75% de l'encours est contracté à taux fixe mais également de la stratégie d'emprunt menée en 2022 puisque les premières échéances des emprunts obtenus en 2022 ne seront payées qu'en 2023.



- Un endettement majoritairement à taux fixe et diversifié auprès de plusieurs établissements de crédits

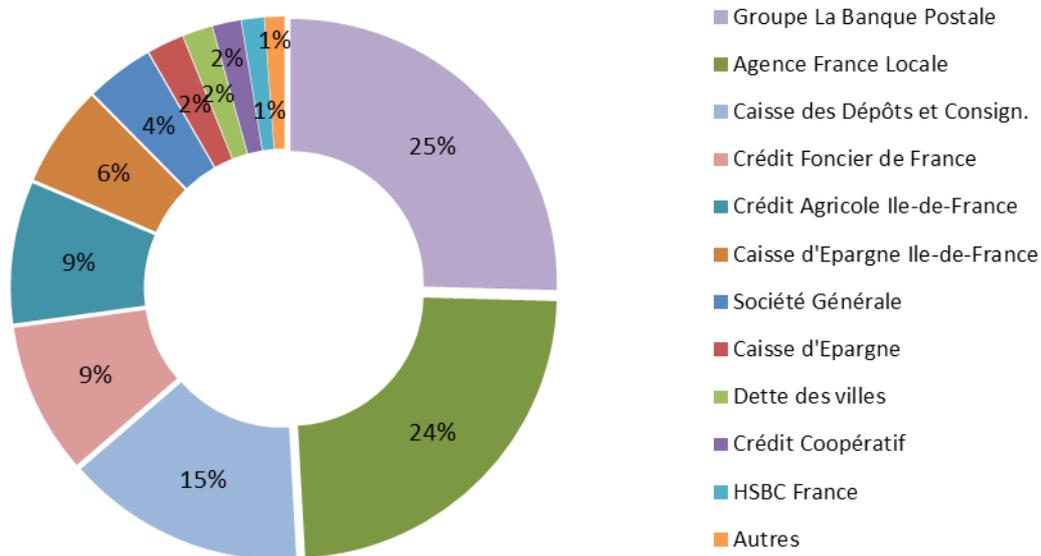
L'encours de dette, tous budgets confondus, comprenait 89 emprunts au 1<sup>er</sup> janvier 2022. Les emprunts sont majoritairement à taux fixe (76%) contre 24% d'emprunts à taux variable.

Depuis 2015, la stratégie de gestion de la dette a consisté à privilégier des emprunts à taux fixe compte-tenu des taux historiquement bas. Celle-ci a permis de faire baisser le taux d'intérêt moyen annuel de 2,03% en 2017 à 1,57% fin 2021, soit une évolution de -23%.

	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Taux moyen annuel</b>	2,03%	1,94%	1,83%	1,70%	1,57%
<b>Evolution</b>		-4%	-6%	-7%	-8%

L'encours est réparti entre une douzaine de prêteurs selon la répartition ci-dessous :

## Répartition de l'encours de dette par prêteur au 31/12/2021



Fin 2021, 82% de l'encours est réparti entre les cinq premiers prêteurs de l'EPT :

- le Groupe La Banque Postale (25%) ;
- l'Agence France Locale (AFL) (24%) ;
- la Caisse des dépôts et consignations (15%) ;
- le Crédit Foncier de France (9%) ;
- le Crédit Agricole (9%).

La part de l'AFL dans l'encours de Plaine Commune a augmenté de manière significative en 5 ans au regard de la compétitivité de ses offres lors des consultations pour les nouveaux emprunts, ainsi que des opérations de refinancement menées entre 2016 et 2018. L'AFL a la particularité d'être un établissement de crédit détenu à 100% par des collectivités locales, dont Plaine Commune est membre depuis 2014, et spécialisé dans le financement de ces collectivités.

En 2021, le groupe La Banque Postale est devenu le premier prêteur de l'EPT, avec une progression dans l'encours de dette de +2% par rapport à 2020, notamment en raison d'une opération de refinancement d'un emprunt structuré et d'un financement nouveau à hauteur de 20 M€.

### **2.2. La prospective financière : une trajectoire incertaine dans un contexte de forte hausse des dépenses et de menaces sur la pérennité des recettes de l'EPT**

#### **2.2.1. Des dépenses de fonctionnement réévaluées à la hausse dans les prochaines années sous l'effet de l'inflation et des mesures réglementaires**

Comme évoqué précédemment, l'année 2022 est marquée par le retour de l'inflation à un niveau très élevé puisque les perspectives atteignent +5,3% en moyenne annuelle. La hausse des prix a des répercussions directes sur les dépenses de fonctionnement de Plaine Commune que ce soit par l'augmentation des prix de l'énergie (électricité, gaz, carburants), des matières premières ou par les révisions de prix appliqués par les fournisseurs dans le cadre des marchés publics.

En 2023, les évolutions des prix sont estimées à plus de 7 M€ pour le budget principal, soit près de 10% des dépenses de gestion de 2022. Elles se décomposent de la manière suivante :

- 5,1 M€ pour les dépenses énergétiques, dans l'attente des effets concrets du plan de sobriété, avec des hypothèses de hausse de 500% du prix du gaz, de 100% du prix de l'électricité et 15% du prix des carburants ;
- 1,9 M€ pour les revalorisations des prix des marchés, notamment pour les prestations d'entretien des espaces publics.

Si la hausse des prix peut connaître un ralentissement ou une inversion à moyen terme en fonction de l'évolution du contexte économique, il est aujourd'hui difficile d'établir une projection au-delà de l'année 2023. La prospective financière est donc fondée sur une hypothèse de hausse des dépenses à caractère général et des autres dépenses de fonctionnement courant à hauteur de l'inflation anticipée à compter de 2024, soit +2,5% par an. Elle doit permettre d'absorber les développements d'actions et les éventuelles évolutions des prix.

Les dépenses de fonctionnement sont également impactées par l'évolution de la masse salariale qui intégrera, en année pleine en 2023, la hausse du point d'indice de la fonction publique de +3,5% mise en œuvre depuis juillet 2022. Les dépenses de personnel tiennent également compte de la revalorisation du SMIC en 2022 en année pleine. A cela s'ajoute le glissement vieillesse technicité (GVT) estimé à 0,4% à Plaine Commune. Ces mesures sont estimées à +3,3 M€ pour l'ensemble de la masse salariale de Plaine Commune, soit à périmètre constant une hausse de 3.2% de la masse salariale (101 M€ tous budgets confondus en 2022).

Par ailleurs, la masse salariale sera également concernée par la mise en place de la phase 2 du RIFSEEP en 2023, ayant pour objectif, après l'enjeu de revalorisation du pouvoir d'achat des agents de catégorie C traité en 2020, de maintenir l'attractivité de Plaine Commune afin de sécuriser ses capacités de recrutement et de favoriser la prise en compte de la manière de servir et de l'investissement.

A contrario, la mise en œuvre de la réforme départementale concernant l'insertion des PIE-RSA devrait conduire à la suppression d'une soixantaine de postes au sein de la Direction de l'Emploi et de l'Insertion, ce qui se traduira, progressivement sur 2023 et 2024, par une diminution de la masse salariale de l'EPT.

Enfin, les dépenses de fonctionnement sont affectées par l'augmentation des taux d'intérêts à travers l'augmentation des frais financiers. Couplée avec un recours accru à l'endettement dans les prochaines années, la hausse des intérêts d'emprunts serait de près de 25% en 2023 et de près de 100% horizon 2027 (12 M€ contre 6,1 M€ en 2022 pour le budget principal).

En tenant compte de ces éléments, les dépenses réelles de fonctionnement augmenteraient de plus de 3% en 2023 et de 11% à horizon 2027, soit une moyenne de +2,2% par an.

### **2.2.2. Une programmation d'investissements ambitieuse pour le territoire dont les principales échéances arriveront dans les deux prochaines années**

Plaine Commune souhaite conserver ce qui fait sa force depuis sa création, mais aussi une de ses spécificités à l'échelle régionale : son importante capacité d'investissement au service des villes et de la transformation du territoire.

Sur le mandat précédent (exercice budgétaires 2015 à 2020 inclus), Plaine Commune a réalisé 497 M€ de dépenses d'investissements (hors remboursement en capital de la dette), soit 83 M€ de dépenses d'équipement par an.

En comparaison, le volume des réalisations d'équipement est déjà estimé à 247 M€ pour les seules années 2021 et 2022. De plus, ce rythme de dépenses est amené à se poursuivre sur les prochaines

années avec notamment :

- La poursuite du renforcement des moyens alloués à l'entretien du patrimoine de la collectivité (voiries, espaces verts, matériels et véhicules) pour améliorer le quotidien des habitants et préparer l'accueil des grands événements internationaux à venir ;
- La transformation écologique et urbaine du territoire à travers les programmes d'aménagements cyclables, de végétalisation du territoire ou d'apaisement de l'espace public
- La réalisation des aménagements d'espaces publics ou d'ouvrages prioritaires pour les villes du territoire;
- La participation de Plaine Commune à la SOLIDEO pour le financement des ouvrages olympiques et l'achèvement du réaménagement des berges du canal de Saint-Denis pour l'accueil des JOP;
- Le Franchissement urbain Pleyel ;
- Les participations aux opérations d'aménagement;
- L'entrée en phase opérationnelle d'un nouveau programme de renouvellement urbain ou NPNRU;
- La lutte contre l'habitat indigne et le soutien au logement;
- La construction de nouveaux équipements territoriaux avec les projets de médiathèques centrales à Saint-Denis et Aubervilliers ainsi que le centre technique territorial Est.

La prospective financière est basée sur une hypothèse de 680 M€ de dépenses d'équipement réalisées entre 2023 et 2027 subventionnées à hauteur de 40%. A ce titre, Plaine Commune réalise une recherche active de financements auprès de l'ensemble des partenaires financiers nationaux et européens.

Outre l'importance de la programmation de projets ces prochaines années, l'inflation renchérit le coût des opérations que ce soit sur les achats de matières premières, les prestations ou les révisions de prix des marchés.

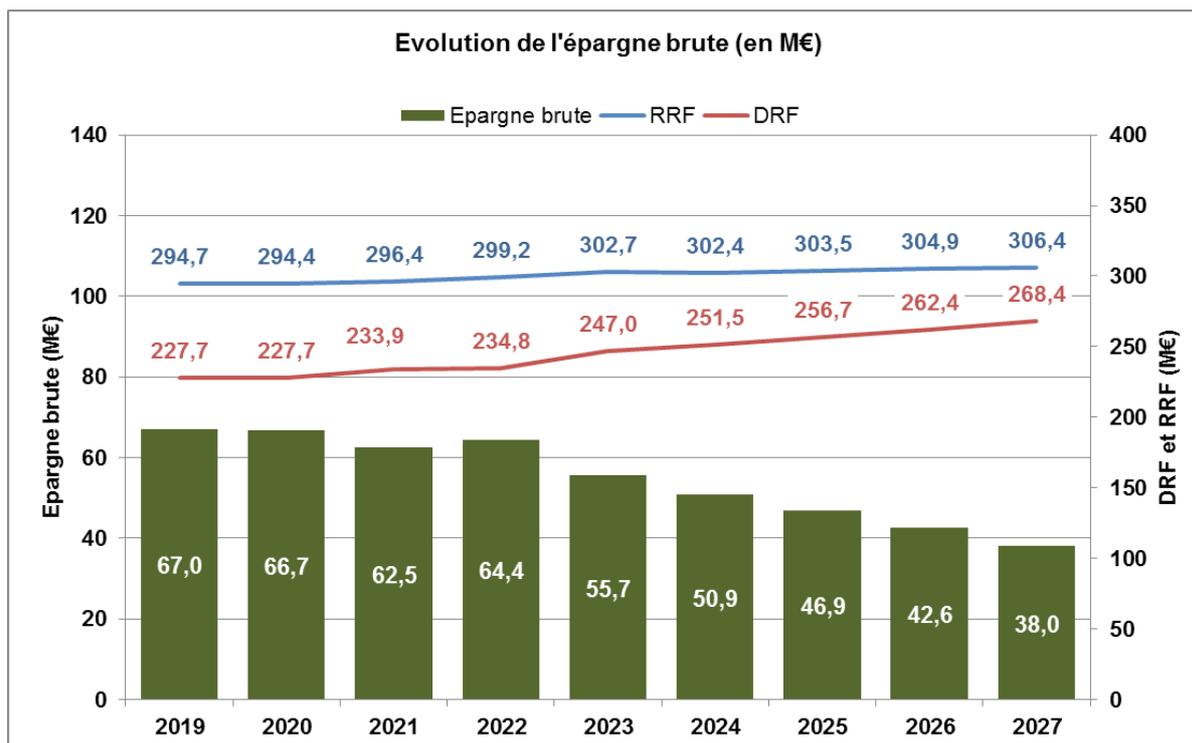
### **2.2.3. Face à l'augmentation des dépenses, Plaine Commune demeure dans l'incertitude quant à l'avenir de ses recettes**

Comme évoqué précédemment, le scénario financier métropolitain qui sera retenu dans la loi de finances pour 2023 aura un effet majeur sur la prospective financière de la collectivité en offrant ou non une dynamique de recettes pérenne à moyen terme.

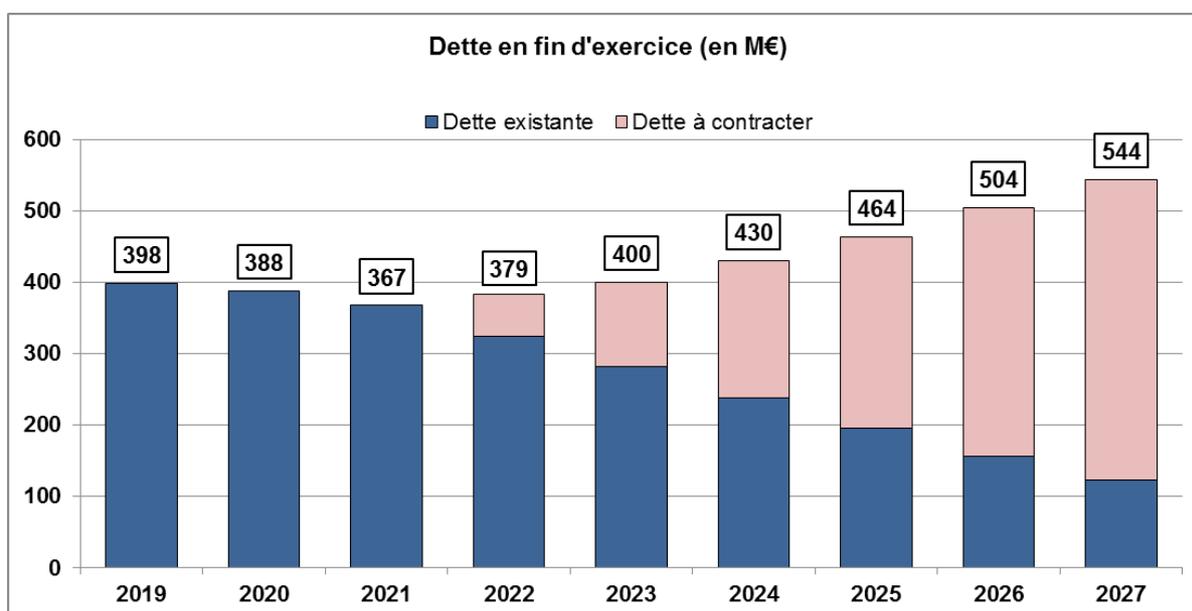
#### ➤ Scénario transfert de la CFE et de la dotation d'intercommunalité

Dans l'hypothèse où la loi NOTRE s'appliquerait avec le transfert de la CFE à la MGP au 1<sup>er</sup> janvier 2023 (compensé à son niveau 2022 par une réduction de la dotation d'équilibre) et la perte de la dotation d'intercommunalité, la dynamique de recettes de fonctionnement annuelle serait limitée entre 1 et 1,5 M€ (revalorisation du FCCT selon l'inflation, taxe de séjour, produits des services) tandis que les dépenses continueraient à augmenter selon les rythmes évoqués ci-dessus.

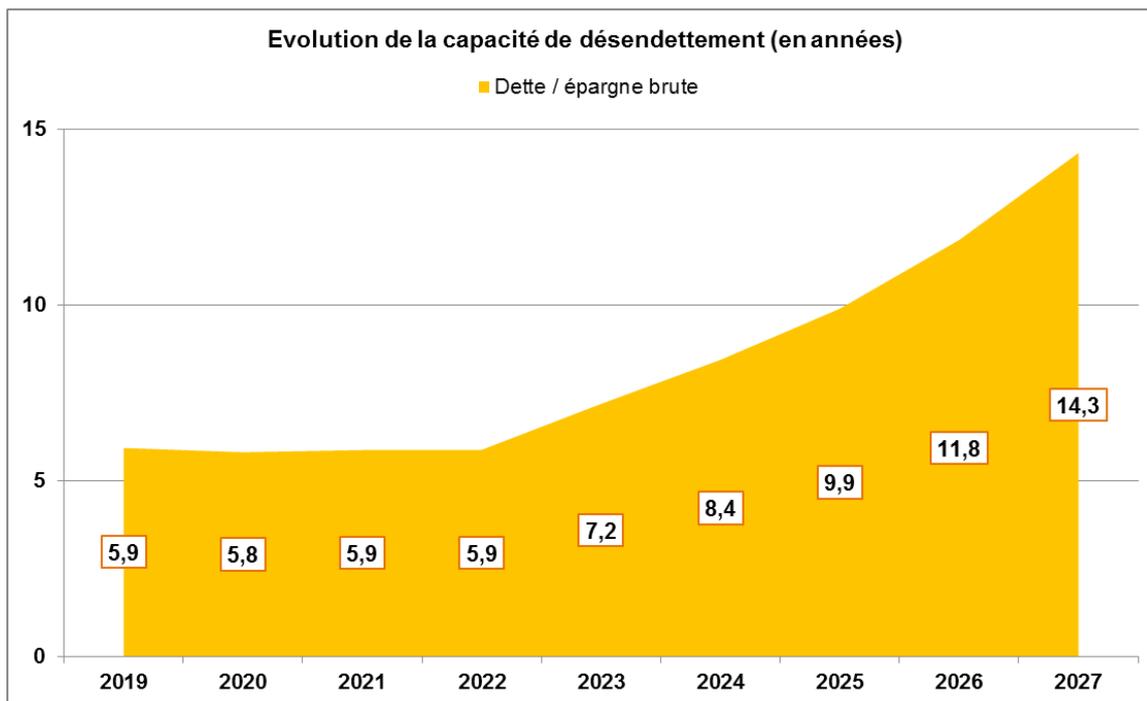
Cela conduirait à un effet ciseau entre les dépenses et les recettes générant une forte baisse de l'épargne brute de -41% à horizon 2027.



La réduction de l'épargne brute conduirait à accroître le financement des investissements par l'emprunt, et donc l'endettement de la collectivité de +44% (165 M€). L'épargne nette (épargne brute – remboursement du capital des emprunts) serait négative à horizon 2025, ce qui signifie que l'EPT ne dégagerait plus aucune capacité d'autofinancement de ses investissements.

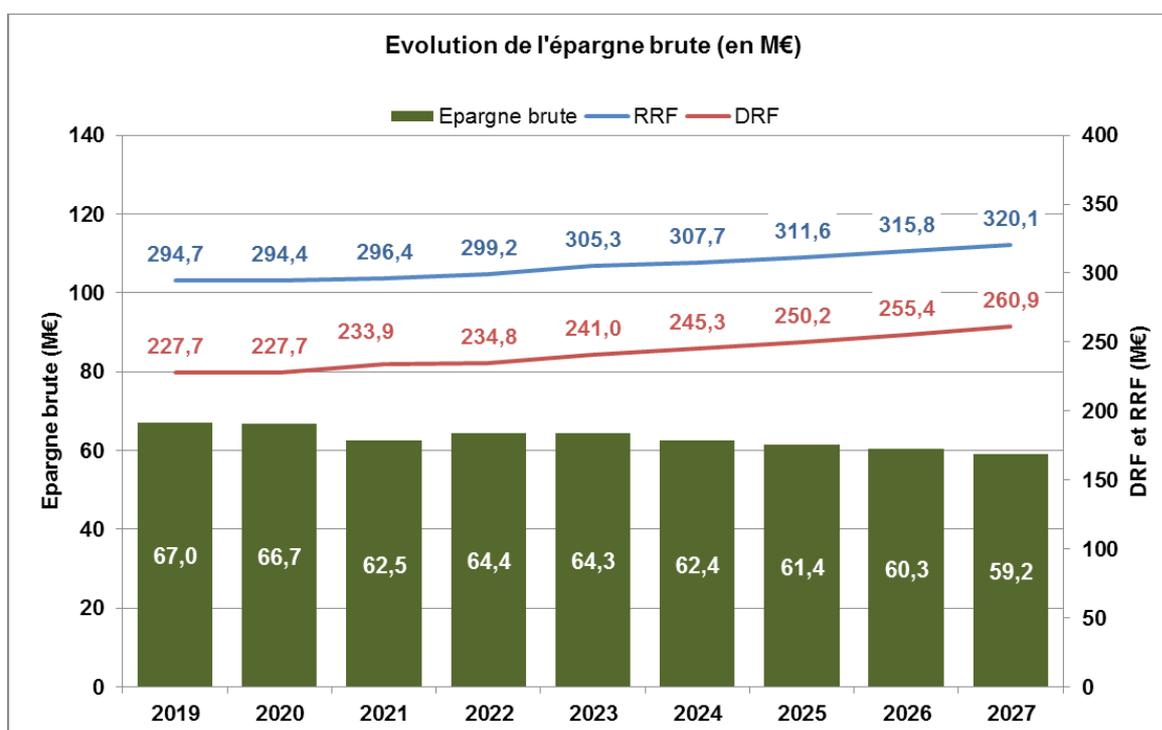


La hausse de l'endettement et la réduction de l'épargne brute entraînerait une forte augmentation de la capacité de désendettement au-delà du seul de vigilance de 10 ans en 2026 puis au-delà du seuil d'alerte de 12 ans en 2027.

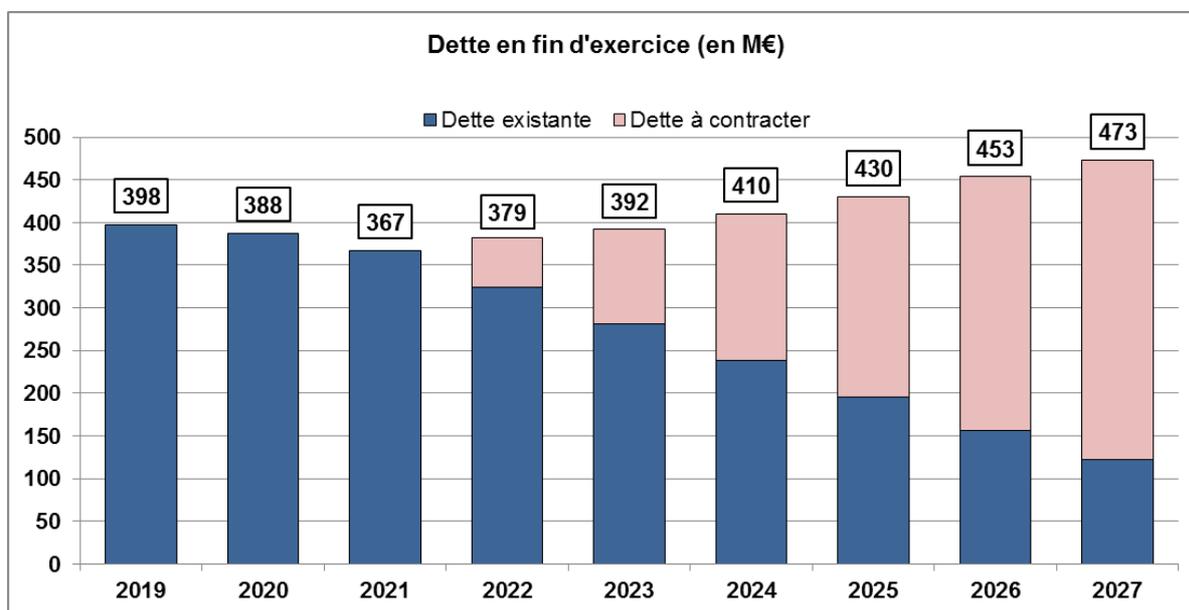


➤ Scénario maintien de la CFE et de la dotation d'intercommunalité

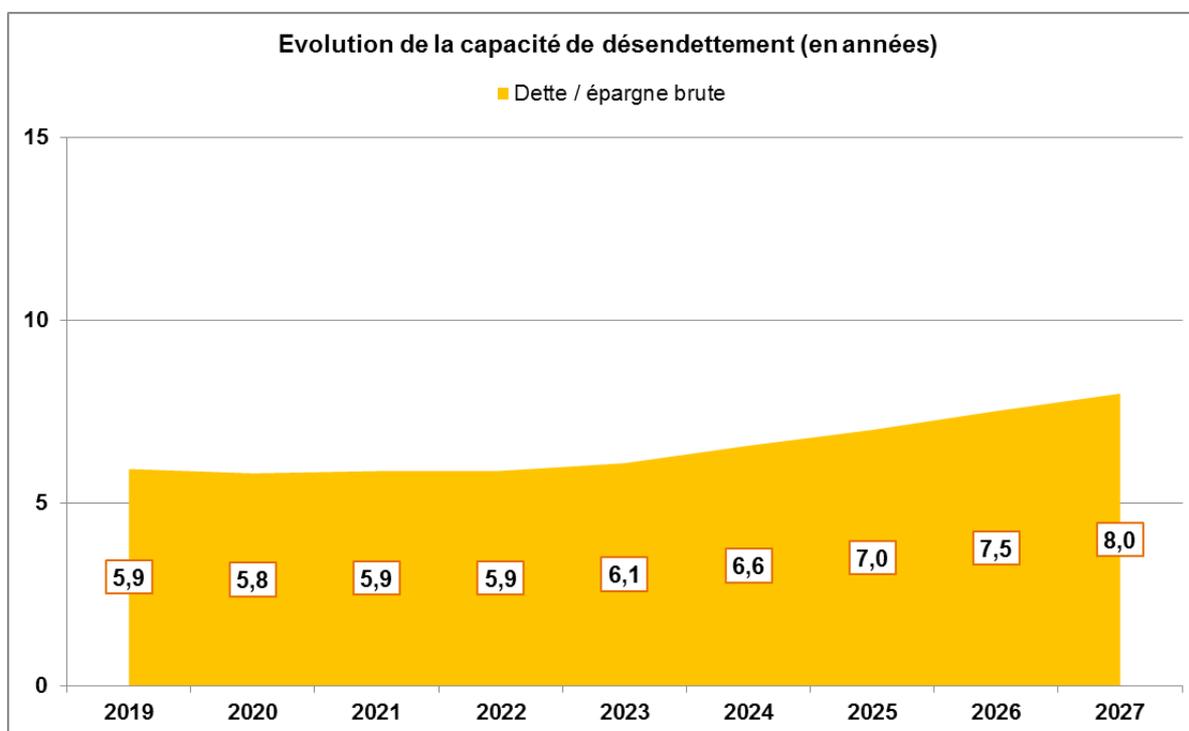
Au contraire, le maintien de la CFE et de la dotation d'intercommunalité aux EPT après 2022 offrirait les marges de manœuvre nécessaires à la mise en œuvre de la programmation d'investissement. Dans cette situation et en retenant une hypothèse de croissance du produit de CFE et des allocations compensatrices de +2% par an, la dégradation de l'épargne brute connaîtrait une dégradation limitée à -8% à horizon 2027.



L'EPT devrait néanmoins toujours accroître de manière importante son endettement de +25% (94 M€) dans des conditions bancaires dégradées.



Plaine Commune parviendrait à limiter la hausse de la capacité de désendettement à 8 ans à horizon 2027, ce qui demeure un niveau satisfaisant.



L'intensité de ces scénarii variera en fonction du modèle de financement retenu entre l'EPT et la

Métropole, notamment si des reversements de produit de fiscalité sont instaurés (part d'une dynamique de CFE vers la MGP et part d'une dynamique de CVAE puis TVA vers les EPT).

### **3. LES GRANDES ORIENTATIONS DU BUDGET 2023**

#### **3.1. Le cadrage du budget primitif pour 2023**

Dans le contexte actuel, il s'agit d'élaborer un budget 2023 réaliste aussi bien en matière de capacité financière de la collectivité que de capacité humaine à réaliser les projets et les actions.

##### **3.1.1. Le cadrage des dépenses de fonctionnement**

Le cadrage est déterminé en fonction de la stratégie financière et des efforts nécessaires pour mettre en œuvre la programmation du plan d'investissement de mandat sans dégrader notre solvabilité financière.

- *Pour le budget principal*

L'objectif est de contenir le volume des dépenses de gestion dans un contexte de forte inflation, de hausse du point d'indice et d'incertitudes quant aux ressources qui seront effectivement attribuées à l'EPT en 2023.

- **Dépenses d'activité :**

- Baisse des dépenses de -3% par rapport au BP 2022 à périmètre constant ;
- Seules les révisions des prix peuvent être intégrées à l'appui des justifications sur les hypothèses d'évolution des prix retenues et les marchés concernés ;
- Les éventuelles évolutions significatives de périmètres de politiques publiques ou d'actions seront identifiées séparément. Elles feront l'objet d'arbitrages à l'échelle de l'ensemble des pôles et seront financées grâce aux économies dégagées ;

- **Masse salariale :**

- Stabilité de la masse salariale par rapport au BP 2022 en tenant compte de l'évolution du niveau de vacance de postes : les enveloppes budgétaires allouées aux pôles s'appuieront sur une prévision réaliste de taux de vacance, et les enveloppes de non permanents seront maintenues ou ajustées en fonction des consommations 2022 ;
- Les créations de postes sont financées par des redéploiements au sein du pôle ;
- Les enveloppes intègrent l'impact en année pleine de la revalorisation du SMIC de 2022, la revalorisation du point d'indice à 3,5% et la mise en place de la phase 2 du RIFSEEP.

- *Pour le budget annexe gestion des déchets*

L'objectif est de contenir le volume des dépenses de gestion dans un contexte de forte inflation et de hausse de la fiscalité écologique sur le traitement des déchets.

- **Dépenses d'activité :**

- Stabilité des dépenses par rapport au BP 2022 : les nouvelles actions, notamment liées au PLPDMA, sont financées par des économies ou des redéploiements de crédits ;
- Seules les révisions des prix peuvent être intégrées à l'appui des justifications sur les hypothèses d'évolution des prix retenues et les marchés concernés, ainsi que les impacts de la hausse de la TGAP ;

- **Masse salariale :**

- Idem budget principal ;
- Les demandes de création de postes hors redéploiement seront étudiées au cas par cas au regard du périmètre plus restreint de la masse salariale de ce budget.

Ce cadrage doit permettre de limiter au maximum le recours au levier fiscal, alors que les contributions des usagers vont déjà augmenter « naturellement » à hauteur de 5% en raison du niveau d'inflation 2022 (revalorisation annuelle des bases).

- *Pour le budget annexe assainissement*

L'objectif est de contenir le volume des dépenses de gestion dans un contexte de forte inflation et de hausse du point d'indice, ainsi que de limiter le recours à l'emprunt pour le financement des investissements.

- **Dépenses d'activité :**
  - Stabilité des dépenses par rapport au BP 2022 : les nouvelles actions sont financées par des économies ou des redéploiements de crédits ;
  - Seules les révisions des prix peuvent être intégrées à l'appui des justifications sur les hypothèses d'évolution des prix retenues et les marchés concernés (indices/index) ;
- **Masse salariale :**
  - Idem budget principal

Cet objectif doit permettre, de limiter la hausse des dépenses de fonctionnement du budget annexe assainissement 2023 dans un contexte inflationniste. Les propositions budgétaires intégreront également la poursuite de la hausse de la redevance assainissement, à hauteur de +40%, afin d'accroître l'autofinancement des investissements et réduire le recours à l'emprunt, mais aussi pour déployer de nouvelles actions concernant la lutte contre les nuisibles et la dératisation.

### **3.1.2. Le cadrage des dépenses d'investissement**

Les prochaines années seront déterminantes pour Plaine Commune compte tenu de la charge d'investissement à financer. La Chambre régionale des comptes en fait d'ailleurs un de ses points d'alerte dans le rapport rendu en février 2022. Il est donc nécessaire de veiller à contenir la charge nette globale pour le mandat sur laquelle sont réalisées les simulations prospectives.

Pour le budget principal, l'objectif du cadrage est de maintenir une charge nette globale des investissements de 400 M€ sur la période 2023-2027 compatible avec la capacité d'investissement de la collectivité et la prospective financière. Pour 2023, l'objectif est de maintenir une charge nette des investissements de 85 M€.

De plus, le contexte économique actuel entraîne un renchérissement global du coût des travaux et des acquisitions de biens. Le coût du financement des investissements est également à la hausse du fait de la remontée des taux d'intérêts qui génère une augmentation des frais financiers pour la collectivité. Ces contraintes externes contribuent à réduire notre capacité à financer les opérations d'investissement et doivent conduire à réinterroger les programmations d'investissements existantes pour maintenir une trajectoire financière soutenable à court et moyen terme.

Ainsi, seront privilégiées les propositions suivantes pour le budget 2023 :

- Celles contribuant à l'amélioration du cadre de vie à court terme, notamment dans l'optique de renforcer la qualité du cadre de vie et l'attractivité du territoire, en vue notamment de l'accueil des grands événements internationaux des prochaines années ;

- Celles permettant d'accélérer la remise à niveau du patrimoine d'espace public territorial (chaussées, trottoirs, réseaux...)
- Celles nécessaires à la poursuite des projets déjà engagés, notamment les projets d'aménagements d'espaces publics prioritaires pour les villes.

### **3.2. Les grandes orientations par politiques publiques**

#### **3.2.1. La transformation écologique et la résilience du territoire**

Plaine Commune souhaite s'imposer comme une référence d'engagement collectif pour la transition écologique. Le territoire s'inscrit dans une trajectoire de neutralité carbone à horizon 2050, avec une stratégie chiffrée qui s'attaque entre autres à la question de l'air et de la santé environnementale, de la transition énergétique et de l'économie circulaire. Cette stratégie poursuit les actions déjà entreprises de déclaration d'urgence climatique et d'adoption du Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET) en 2020.

La mise en œuvre de cette stratégie ambitieuse se traduit dans l'ensemble des politiques publiques présentées ci-dessous. Elle se déclinera également, en 2023, par le déploiement ou le renforcement de démarches transversales : instauration d'une évaluation climatique du budget pour fournir aux services et aux élus un outil d'aide à la décision au regard de l'impact des dépenses de la collectivité sur le climat, conduite d'une étude sur la stratégie de transition énergétique dans le contexte de l'envolée des prix de l'énergie et lancement de la 2<sup>e</sup> phase de l'étude Modelairurba sur la qualité de l'air.

L'année 2023 verra également une évaluation à mi-parcours du PCAET pour mesurer l'atteinte des objectifs fixés en 2020 et éventuellement réorienter les plans d'actions.

#### **3.2.2. Les services urbains de proximité**

Le territoire ambitionne de proposer un cadre de vie favorable à la santé et au bien-être de tous, inscrit dans une dynamique de transformation écologique. Il se concrétisera par des espaces publics de qualité, végétalisés et rafraîchis ainsi que par le renforcement de l'accès à la nature en ville.

##### *➤ L'entretien du cadre de vie*

Plaine Commune s'engage à améliorer la quotidienneté de ses habitants en garantissant la qualité de l'espace public, son entretien, sa propreté et la mise en valeur des équipements existants. Il s'agit d'améliorer la maintenance courante des espaces publics et de travailler à leur embellissement, notamment en vue de l'accueil des grands événements qui auront lieu sur le territoire en 2023 et 2024 (Coupe du monde de rugby et Jeux olympiques et paralympiques) et qui accroîtront l'intensité d'usage des espaces publics. L'année 2023 verra aussi l'intégration de nouveaux espaces à entretenir (site des Tartres, Docks de Saint-Ouen, stations de métro livrées en 2022, etc.).

L'EPT renforcera également, en 2023, la réactivité des services de proximité pour répondre aux sollicitations de la population, exprimée notamment via le nouveau dispositif BienVU.

Plaine Commune travaillera enfin à la conception d'espaces publics plus sobres et plus faciles à entretenir tout en ayant une approche raisonnée des coûts d'entretien dans un contexte inflationniste.

##### *➤ La gestion des déchets*

La politique de prévention, de gestion et de valorisation des déchets poursuit les grandes orientations suivantes :

- Réduire la production de déchets ménagers et assimilés ;
- Améliorer les performances de tri ;

- Sensibiliser la population et notamment le public jeune ;
- Trier à la source les biodéchets ;
- Maitriser les coûts du service.

En 2023, Plaine Commune mettra en œuvre le programme d'actions du Programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA) adopté en septembre 2022. Il s'agit d'un document de planification des actions de prévention des déchets sur le territoire détaillant les objectifs de prévention et définissant les actions pour atteindre ces objectifs sur une durée de 6 ans.

L'objectif du PLPDMA est de réduire de 6% les déchets ménagers et assimilés à l'horizon 2028, soit une diminution de 5 kg de déchets produits par an et par habitant (12 400 tonnes au total sur la période).

Les principales actions mises en œuvre dès 2023 seront la lutte contre le gaspillage alimentaire, le développement du compostage individuel et collectif, la structuration de filières de réemploi, la sensibilisation et la communication auprès des différents publics ainsi que l'adoption d'une démarche d'éco-exemplarité pour l'EPT.

Plaine Commune conduira en 2023 des expérimentations de tri à la source ou de collecte sur des points d'apport volontaire des biodéchets dans l'objectif, fixé par la loi, de proposer une gestion des biodéchets à l'horizon 2024. Les expérimentations réalisées permettront de valider les différentes solutions techniques possibles.

#### ➤ *Les politiques patrimoniales*

Plaine Commune renforcera les moyens consacrés aux politiques patrimoniales, à savoir l'entretien et le renouvellement de son patrimoine (voiries, éclairage public, espaces verts, aires de jeux), afin d'améliorer le cadre de vie de ses habitants à court et moyen terme.

En 2023, il est prévu d'accentuer les efforts de l'EPT sur :

- La performance énergétique et la modernisation de l'éclairage public ;
- Le déploiement et la remise à niveau du mobilier urbain ;
- La remise à niveau de la signalisation horizontale (marquage au sol) ;
- La remise à niveau des chaussées pour améliorer la sécurité des usagers ;
- La rénovation des trottoirs et la circulation des piétons ;
- La requalification des espaces verts et le développement de la nature en ville ;
- La rénovation des aires de jeux pour enfants ;
- La déclinaison opérationnelle du plan de rafraîchissement dans les parcs et squares.

Suite au transfert par les villes en février 2022 de la compétence relative à la défense extérieure contre l'incendie, Plaine Commune développera les contrôles techniques des points d'alimentation en eau pour les services d'incendie et de secours. L'EPT élaborera par la suite un schéma intercommunal de défense extérieure contre l'incendie.

#### ➤ *La politique de l'eau et de l'assainissement*

La politique de l'eau et de l'assainissement poursuit les grandes orientations suivantes :

- Pérenniser le patrimoine à travers les travaux de réhabilitations des réseaux d'assainissement ;
- Protéger le milieu naturel en mettant en conformité les parties privatives et en poursuivant la mise en séparatif des réseaux publics ;
- Valoriser l'eau dans la ville en favorisant l'accès à l'eau potable pour les habitants grâce aux bornes fontaines et en contribuant au rafraîchissement de l'espace public ;
- Coordonner les travaux d'infrastructures pour le dévoiement des réseaux liés notamment aux projets de transports.

Plaine Commune renforcera également, en 2023, ses actions de lutte contre les nuisibles et de dératisation en lien avec les services des villes.

### **3.2.3. La fabrique de la ville durable**

La politique de fabrique de la ville durable s'inscrit dans la volonté de proposer un mode de vie à la fois intense et serein aux habitants. Elle se traduit par la recherche d'un urbanisme plus inclusif, proposant des centralités dynamiques et accessibles tout en poursuivant la trajectoire de transformation écologique et de résilience territoriale définie dans la déclaration d'urgence climatique et le Plan climat air énergie territorial (PCAET) adoptés en 2020.

#### ➤ *Le renouvellement urbain*

Le renouvellement urbain concerne 14 quartiers et 21 secteurs opérationnels : d'ici les 10 prochaines années, ce sont ainsi 150 000 habitants du territoire qui seront directement touchés par les opérations de travaux visant à transformer durablement leur quartier et améliorer leur cadre de vie.

Après la validation de l'ensemble des projets en 2022, l'année prochaine poursuivra la mise en œuvre de la phase opérationnelle avec notamment une accélération des démarches de relogement permettant d'enclencher les phases de démolition et de transformation des quartiers.

#### ➤ *L'aménagement et la programmation urbaine*

Le territoire a vocation à constituer des quartiers vivants et résilients en offrant à chaque habitant les aménités fondamentales à une distance raisonnable et accessible au piéton. Cette approche concrétisera un cadre de vie plus intense, mais néanmoins plus sobre en ressources extérieures, le rendant ainsi plus résilient face aux crises.

Plaine Commune poursuivra, en 2023, le pilotage des opérations d'aménagement en cours sur le territoire (Confluence Sud à Saint-Denis, Ecoquartier fluvial à L'Île-Saint-Denis, 6 Routes et Centre-ville à La Courneuve, Port Chemin Vert à Aubervilliers), tout en réinterrogeant le contenu des opérations afin de tenir compte des nouvelles orientations en matière d'évolutions urbaine, environnementale et programmatique ainsi que de leurs incidences réglementaires et financières.

L'année 2023 verra se poursuivre l'engagement opérationnel des opérations du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) et l'attribution des traités de concession aux aménageurs.

#### ➤ *L'habitat*

Plaine Commune mettra en œuvre le plan d'actions défini dans le Plan local de l'habitat (PLH) adopté en 2022 qui prévoit notamment l'accompagnement et le développement de l'offre de logement « abordable » qu'il soit en HLM ou en accession sociale ainsi que l'élaboration d'une nouvelle convention qualité construction neuve intégrant les enjeux de transition écologique et de lutte contre la précarité énergétique.

L'année 2023 verra également l'accompagnement de la montée en charge de l'Organisme foncier solidaire (OFS), créé en 2022, qui constitue un nouvel outil d'aide à l'accession sociale à la propriété dans un contexte croissant de pression foncière et immobilière.

L'EPT renforcera ses actions en faveur de l'amélioration de l'habitat privé en développant un approche globale préventive et de redressement des copropriétés dégradées et en amplifiant la lutte contre l'habitat indigne et insalubre. Cela se traduira en 2023 par l'engagement de nouveaux dispositifs d'amélioration de

l'habitat (dans le Nord du territoire, à L'Île-Saint-Denis, Aubervilliers, La Courneuve et Saint-Denis), le lancement d'une phase pré-opérationnelle sur le secteur Wilson à Saint-Denis, le début d'une opération de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD) à Epinay et la hausse de l'enveloppe allouée au Fonds d'intervention de quartier (FIQ).

➤ *L'aménagement des espaces publics*

Plaine Commune poursuivra, en 2023, la mise en œuvre des programmes d'investissement concourant aux objectifs de transformation urbaine et écologique du territoire.

L'EPT renforcera les moyens alloués à l'amélioration de la cyclabilité du territoire, tant en termes d'infrastructures que de services, en s'appuyant sur le Plan vélo adopté en 2016 qui sera renouvelé en 2023.

Pour répondre aux besoins de retrouver la nature en ville et des espaces de fraîcheur, Plaine Commune continuera de développer un programme de végétalisation et de rafraîchissement du territoire concourant aux objectifs de résilience et d'adaptation au changement climatique.

Afin de réduire la place prise par les circulations motorisées sur le territoire, qui limite l'usage et l'appropriation de l'espace public par les piétons et les cyclistes, le plan « Rues pour tous » doit permettre de rééquilibrer la place de chaque mode de circulation au profit des modes d'actifs dans la poursuite des objectifs du Plan local de mobilités (PLM), de renforcer l'accessibilité du territoire, de réduire l'insécurité routière et les nuisances générées par le trafic automobile.

Plaine Commune travaillera à l'amélioration de la qualité et de la performance énergétique de l'éclairage public en déclinant opérationnellement les orientations du Schéma directeur d'aménagement lumière (SDAL) afin de répondre aux enjeux de sécurité et de confort nocturnes, d'écologie et de gestion du parc d'éclairage.

L'EPT restructurera sa politique de stationnement à travers un nouveau Plan de stationnement de surface et en ouvrages apportant des réponses, harmonisées à l'échelle du territoire, aux enjeux de mobilités en améliorant le report modal, d'un meilleur partage de l'espace public et d'une meilleure utilisation des offres de stationnement disponibles. Ce plan permettra également de clarifier l'exercice des compétences et leur financement entre les villes et l'EPT.

Plaine Commune poursuivra le pilotage et la réalisation des différents projets d'espaces publics structurants pour le territoire et notamment :

- Le square Jollois à La Courneuve ;
- L'avenue Gallieni à Pierrefitte-sur-Seine ;
- La place de la mairie à Saint-Ouen ;
- Le parc Marcel Cachin à Saint-Denis ;
- La rue des Huleux à Stains ;
- Le square Jean Jaurès à L'Île-Saint-Denis ;
- La réserve naturelle urbaine à Epinay-sur-Seine ;
- Le square Lucien Brun à Aubervilliers.

L'EPT est également un acteur majeur dans le cadre des participations aux pôles multimodaux et aux projets de transports qui seront poursuivies (Pact T1, gare de Saint-Denis, gare de Pierrefitte/Stains, pôles de la ligne 14) ou initiées (pôle gare du Fort d'Aubervilliers) en 2023.

Enfin, Plaine Commune poursuivra les travaux en maîtrise d'ouvrage du Franchissement urbain Pleyel (FUP) et du franchissement de l'A1 à La Courneuve qui visent à réduire les fractures urbaines du territoire.

➤ *L'urbanisme réglementaire et la stratégie foncière*

L'EPT finalisera l'élaboration du Règlement local de publicité intercommunal (RLPi) dont l'approbation est prévue au 1<sup>er</sup> trimestre 2023. Ce document cadre déterminera les règles en matière de publicité et d'enseignes à l'échelle du territoire. Il doit permettre favoriser l'amélioration du paysage urbain et de lutter contre la pollution visuelle tout en renforçant l'attractivité des centres villes et des pôles commerciaux.

En 2023, Plaine Commune engagera la révision du Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) afin de rendre réglementairement possible les projets urbains portés par le territoire, notamment en matière de renouvellement urbain.

Le territoire souhaite également engager une réflexion sur la gestion des meublés touristiques dans la perspective de la hausse de la fréquentation touristique liée à l'accueil de la Coupe du monde de rugby 2023 et des Jeux olympiques et paralympiques 2024.

### **3.2.4. L'attractivité du territoire**

➤ *L'attractivité économique*

La politique d'attractivité économique a pour ambition de mettre le développement économique au service du territoire que ce soit en termes d'emploi ou de l'offre de biens et services répondant à un besoin local. Cette approche s'articule avec l'image économique donnée à voir à l'extérieur qui se veut celle d'un territoire de destination singulier, innovant et dynamique.

Plaine commune animera, en 2023, des initiatives en direction des entreprises et de la vie économique à travers l'organisation d'évènements à vocation d'affaires ou de montées en compétences et le développement d'outils structurants permettant les changements de référentiels (numérique, écologique, etc.) des entreprises du territoire.

L'EPT soutiendra les structures d'aides à la création d'activité et au parcours de l'entrepreneuriat, notamment à destination des TPE et des PME du territoire.

Le territoire accompagnera le développement des écosystèmes innovants, en lien avec l'enseignement supérieur, à travers une contribution aux réseaux et évènements clés pour la promotion et la mise en valeur des porteurs innovants du territoire ainsi qu'à différents dispositifs d'incubation d'entreprises et de diffusion de l'innovation.

Enfin, l'EPT développera l'attractivité commerciale du territoire afin d'attirer une offre répondant aux enjeux de qualité et d'innovation.

➤ *La communication et la promotion du territoire*

La communication et la promotion du territoire regroupent l'ensemble des actions visant à présenter et valoriser les actions de Plaine Commune auprès des habitants du territoire, de nos partenaires et plus largement à l'extérieur pour conforter l'image du territoire.

Plaine Commune poursuivra sa communication auprès de la population pour l'informer et la sensibiliser sur les différentes politiques publiques menées, les opportunités existantes et les changements touchant à leur quotidien.

L'EPT se préparera également au futur accueil des grands évènements sur le territoire, la Coupe du monde de rugby 2023 et les Jeux Olympiques et paralympiques 2024, qui seront des occasions de

promouvoir le territoire à l'échelle internationale.

L'année 2023 sera marquée par l'organisation d'une cérémonie de vœux institutionnels afin de donner à voir l'étendue des actions de Plaine Commune auprès des principaux partenaires de la collectivité.

➤ *La stratégie culturelle et touristique*

L'EPT mène une politique de soutien à la multiplicité et à la diversité des pratiques artistiques, notamment à travers la démarche Territoire de la Culture et de la Création ainsi que l'accompagnement des initiatives culturelles de différents acteurs du territoire ou liées à certaines évènements.

En 2023, Plaine Commune poursuivra, en articulation étroite avec la mission de préfiguration de l'agence d'attractivité, son travail de mise en tourisme du territoire et de valorisation de ses richesses patrimoniales. Une nouvelle stratégie de valorisation des savoir-faire et des métiers d'arts sera également travaillée.

L'engagement auprès des acteurs culturels et artistiques du champ de la musique et du cirque sera conforté. La démarche Territoire de la culture et de la création prendra de l'ampleur et sera systématisée pour augmenter les retombées positives pour les habitants et les usagers du territoire. Une stratégie d'accompagnement des acteurs culturels et des tiers-lieux sera par ailleurs travaillée.

Enfin, l'année 2023 sera marquée par l'accompagnement de Plaine Commune aux grands évènements culturels à venir que sont l'Olympiade culturelle 2024 et la candidature au label Capitale européenne de la culture 2028, dont la pré-sélection des candidats interviendra en début d'année.

### **3.2.5. Les services aux habitants et l'innovation sociale**

➤ *L'emploi et l'insertion*

L'augmentation de l'offre d'emploi local est l'une des priorités de Plaine Commune qui souhaite réorienter le développement économique du territoire au bénéfice de ses habitants. Il s'agit à la fois d'encourager les activités susceptibles d'employer localement et d'augmenter l'employabilité de la population à travers des actions de formation notamment.

La politique d'emploi et d'insertion de Plaine Commune connaît une importante réorientation avec la reprise de la compétence insertion par le Conseil départemental de Seine-Saint-Denis dans le contexte de l'expérimentation renationalisation du financement du RSA. Elle conduit à l'arrêt de l'activité des Maisons de l'emploi de Plaine Commune qui officiaient en tant que projets insertion emploi (PIE) pour le compte du Département, et leur remplacement par les agences locales d'insertion (ALI) qui se mettront progressivement en place en 2023. De plus, le paysage de l'emploi est marqué par la fusion des missions locales.

Ces évolutions constituent une opportunité pour l'EPT de recentrer son action sur la coordination territoriale de l'emploi et vers le développement de l'emploi local, notamment en favorisant les retombées positives des grands projets et de l'accueil des grands évènements.

Dans ce contexte, Plaine Commune entend aussi s'appuyer sur la réussite des actions menées en faveur du développement des compétences professionnelles des habitants du territoire, et notamment le programme « 2024 : Toutes Championnes, Tous Champions ! », pour développer de nouvelles actions de formations vers des métiers en tension.

Par ailleurs, une réflexion est engagée sur les moyens à mettre en œuvre en faveur de l'accès à l'emploi sur le territoire de publics jusqu'ici peu ciblés, particulièrement le public des jeunes diplômés du territoire

(enseignement supérieur, secondaire et professionnel), et sur le développement de l'alternance.

Enfin, la direction développera ses capacités prospectives, en lien avec l'Observatoire territorial, et s'appuiera sur son expérience de l'ingénierie de projets multi-partenariaux, afin d'intervenir en amont de l'évolution du marché de l'emploi local et ainsi orienter les dispositifs de formation, d'orientation et d'accompagnement vers l'emploi en anticipant les besoins futurs liés aux évolutions urbaines et économiques du territoire.

➤ *La lecture publique*

En 2023, le réseau de lecture publique de Plaine Commune travaillera à renforcer sa relation à l'usager, notamment après deux ans de crise sanitaire. Il s'agit d'utiliser à plein les possibilités offertes par les créneaux horaires spécifiques, notamment en augmentant les événements culturels dans les médiathèques ouvertes le dimanche, mais également de rendre plus visible le panel d'offres proposées.

Plaine Commune développera également une offre de services qui favorise la rencontre avec des propositions culturelles à travers une offre document diversifiées, en termes de supports, de contenus et de niveaux, disponible et attractive.

Les médiathèques continueront à se positionner comme des lieux d'apprentissage et de développement des compétences, notamment grâce à des partenariats, qui permettent de contribuer à la réussite éducative du jeune public mais aussi d'accompagner l'accès aux droits de la population.

Le territoire poursuivra la construction d'un parcours adapté à chaque usager en finalisant la mise à niveau des médiathèques de centre-ville avec les projets de médiathèques pour Saint-Denis et Aubervilliers, et en élaborant avec les villes les nouvelles formes que peut prendre la lecture publique en tant que service de proximité dans des espaces municipaux ou hors-les-murs.

➤ *L'innovation sociale*

Afin de répondre aux objectifs de développement de l'emploi local et d'activités répondant à des besoins locaux, Plaine Commune soutient les démarches d'innovation sociale et les projets d'économie sociale et solidaire (ESS) qui placent l'humain au cœur de l'activité.

L'EPT poursuivra son soutien des actions de développement de l'ESS (soutien aux coopérations économiques, facilitation de l'accès aux locaux et à la commande publique), et mettra en œuvre l'appel à projets ESS qui permet de financer des projets répondant aux objectifs de la collectivité.

Plaine Commune déploiera un projet alimentaire territorial qui a pour objectif de réunir les acteurs du territoire intéressés par la question de l'alimentation et mettre en œuvre des démarches permettant de favoriser la production agricole urbaine, la consommation locale et la santé environnementale.

La collectivité renouvellera l'appel à projets Fabriques d'Avenirs qui permet d'allouer des subventions à des associations, des collectifs d'habitants ou des coopératives qui mènent des projets favorisant le lien social par des démarches participatives et créatives dans un esprit d'écologie urbaine.

En termes d'ingénierie sociale, Plaine Commune assurera la programmation de la politique de la ville à l'échelle territoriale et la mise en œuvre des plans d'actions liés la gestion urbaine de proximité.

### **3.2.6. Les ressources et l'organisation de l'administration**

➤ *La commande publique et les affaires juridiques*

La direction de la commande publiques et des affaires juridiques assure le conseil juridique et le suivi des contentieux et des sinistres dans un objectif de maîtrise des risques ainsi que l'accompagnement du processus de commande publique conformément aux orientations stratégiques encadrant les actes d'achats à Plaine Commune.

Suite à l'adoption de la charte d'achat responsable, des indicateurs de suivi et de nouveaux outils de travaux associés seront déployés en 2023 pour permettre de répondre aux objectifs fixés de qualité du service public, de maîtrise des risques, d'optimisation des achats et de qualité sociale et environnementale.

L'année 2023 verra également le renouvellement des marchés d'assurances et de prestations juridiques pour la collectivité.

➤ *Les systèmes d'information*

La direction des systèmes d'information mutualisée de Plaine Commune accompagne l'ensemble des services de la collectivité sur leurs enjeux informatiques, ainsi que les 3 villes membres de ce service commun (Saint-Denis, Villetaneuse et L'Île-Saint-Denis).

En 2023, un travail sera entrepris pour réexaminer les conditions de financement de ce service  
Un plan d'action sur la sécurité informatique sera mis en œuvre avec l'appui de l'ANSSI pour améliorer le niveau de sécurité globale des systèmes d'information et prévenir les risques de cyberattaque.

L'année 2023 verra également l'avancement du projet de modernisation des outils de travail (organigramme dynamique, Microsoft 365, poursuite de la dématérialisation).

➤ *Les bâtiments et les moyens généraux*

La direction des bâtiments et des moyens généraux accompagne les services de Plaine Commune dans leur fonctionnement quotidien à travers la gestion des sites de travail et des moyens généraux (sécurité, parc automobile, mobilier, etc.). Elle pilote la construction, la maintenance et la rénovation des bâtiments.

En 2023, Plaine Commune poursuivra la mise en œuvre des préconisations de l'audit sécurité pour offrir un cadre de travail sécurisé à l'ensemble des agents.

L'EPT travaillera à la définition d'une stratégie patrimoniale pour l'ensemble de ses bâtiments avec en particulier une réflexion sur le devenir du siège. Dans l'attente, des réaménagements fonctionnels légers continueront à être menés avec notamment des travaux dans le restaurant administratif du siège.

Concernant les projets batimentaires, les études de programmation se poursuivront pour la construction d'une médiathèque centrale à Saint-Denis et d'un centre technique territorial pour le secteur Est du territoire (Aubervilliers et La Courneuve). Des réflexions seront également menées pour des centres techniques territoriaux des secteurs Nord et Sud.

Plaine Commune poursuivra également le verdissement de sa flotte automobile et l'acquisition, autant que possible, de véhicules non polluants pour se conformer aux obligations liées à la mise en place de la zone à faible émissions (ZFE) métropolitaine.

➤ *Les ressources humaines et les relations au travail*

En 2023, la collectivité mettra en œuvre la phase 2 du RIFSEEP qui prévoit une réduction des écarts inter-filières, des majorations ciblées d'IFSE sur les postes en tension, un dispositif de lutte contre

l'absentéisme excessif ainsi que la mise en place du complément indemnitaire annuel (CIA) fondé sur la manière de servir. Compte-tenu de l'impact en année pleine des mesures gouvernementales qui s'imposent à l'EPT (revalorisation du SMIC puis du point d'indice), la remise à niveau des IFSE sera décalée courant 2023.

Plaine Commune déploiera, par ailleurs, son projet d'attractivité de façon à favoriser les recrutements et réduire le nombre de postes vacants, notamment à travers la mise en œuvre d'une marque employeur.

L'EPT poursuivra la refonte de sa politique sociale, en lien avec la nouvelle convention signée avec le CASC, afin d'améliorer l'offre de services à destination des agents et accroître la politique de solidarité existante.

Plaine Commune mettra également en œuvre un plan de prévention ambitieux permettant de prévenir l'ensemble des risques professionnels, , et de mieux anticiper et piloter les situations de reclassement des agents ne pouvant plus exercer leurs missions.

➤ *Communication interne et transformation de l'administration*

Après deux années marquées par la crise sanitaire, la reprise de l'activité conduira à augmenter le rythme des événements internes (séminaires, temps d'échanges et de partage), des publications et des projets à destination des agents.

Plaine Commune renforcera également l'accompagnement dans les méthodes de travail et les processus quotidiens des agents.es services afin d'asseoir la nouvelle organisation mise en place depuis 2021.

**Conclusion :**

Ce rapport met en lumière les incertitudes liées à la structure financière de l'EPT tout comme le volontarisme pour une gestion saine et ambitieuse de l'exécutif territorial pour nos habitant-es.

Les efforts de gestion, permettant le financement des projets utiles pour le territoire, doivent permettre de déterminer une trajectoire financière soutenable.