

RAPPORT

Débat sur les orientations budgétaires 2022

<i>Suivi</i>	: Sam REVEL
<i>Commission 1</i>	: -
<i>Commission 2</i>	: -
<i>Commission 3</i>	: -
<i>Commission 4</i>	: -
<i>Bureau Délibératif</i>	: -
<i>Bureau</i>	: -
<i>Conseil</i>	: 16 novembre 2021

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 2022 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 2022 s'effectue dans un contexte d'incertitude pour Plaine Commune.

D'une part, la situation économique générale reste fragile suite aux effets de la crise sanitaire de la COVID 19 malgré la reprise initiée depuis le second trimestre 2020. Cette fragilité se traduit notamment au niveau de la situation fortement dégradée des finances publiques avec des déficits et un niveau d'endettement nationaux records en 2020 et en 2021, qui pourraient avoir des répercussions sur les collectivités dans les prochaines années si celles-ci sont mises à contribution. La poursuite de la reprise économique est conditionnée à l'arrivée éventuelle d'une nouvelle vague épidémique et des mesures de restrictions sanitaires correspondantes.

D'autre part, l'incertitude repose sur la fragilité de l'équilibre institutionnel et financier de la loi NOTRE concernant l'ensemble métropolitain. La prolongation du statu quo voté en loi de finances pour 2021 repousse la question de l'avenir des EPT sans y apporter de piste de résolution afin que ceux-ci disposent de ressources dynamiques et pérennes pour mettre en œuvre les politiques publiques attendues par les

habitants et les compétences dont ils ont la charge. L'instabilité des ressources a par ailleurs été accrue par la disposition injustifiée de transfert de la dynamique de cotisation foncière des entreprises (CFE) à la Métropole en 2021, qui a privé Plaine Commune de 4,5 M€ de recettes supplémentaires.

Malgré ce contexte, Plaine Commune peut s'appuyer sur une situation financière globalement saine fin 2021, permise par les importants efforts de modération des dépenses de fonctionnement au cours de l'exercice budgétaire 2021. 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 jusqu'à présent à dégager l'épargne brute nécessaire pour mettre en œuvre une programmation d'investissements ambitieuse en faveur du développement du territoire et de la transition écologique.

Le budget 2022 devra poursuivre la traduction opérationnelle des grandes orientations du mandat en faveur de l'amélioration du cadre de vie et de la quotidienneté, d'une offre de services diversifiée pour les habitants, de la lutte contre l'habitat indigne et insalubre ainsi que de l'adaptation au changement climatique.

Le développement de nouvelles actions et l'accroissement des investissements en faveur de ces priorités seront en partie financés par la poursuite de la recherche d'économies de gestion qui doit permettre de dégager les marges de manœuvre suffisantes.

1. LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER INCERTAIN DE LA PREPARATION DU BP 2022

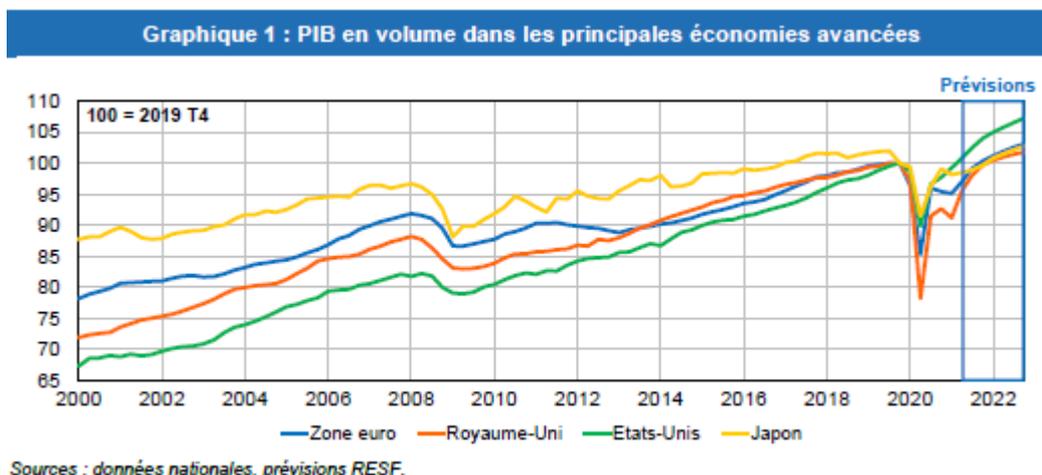
1.1. Une reprise économique à confirmer au cours des prochains mois

1.1.1. Un rebond économique en 2021 à la hauteur de la récession de 2020

En 2020, l'activité a reculé de -3,3% à l'échelle mondiale en raison de la pandémie et des mesures sanitaires prises pour la contenir. Les pays européens ont connu un recul encore plus marqué du fait de contraintes plus strictes que ce soit en Espagne (-10,8%), au Royaume-Uni (-9,8%) ou en France (-8%).

Le caractère exogène de cette crise, conjugué à l'ampleur des mesures d'urgences et de soutien, a contribué à sa singularité : une récession d'une intensité inédite mais au cours de laquelle les revenus et le tissu productif ont été largement protégés, préservant le potentiel de rebond de l'économie.

Si les confinements ont de nouveau pesé sur l'activité en Europe et en France durant le premier trimestre 2021, l'assouplissement des mesures sanitaires et le déploiement des campagnes de vaccination ont permis un rebond d'activité à compter du deuxième trimestre. Si le rythme de croissance varie en fonction des pays, la plupart des économies avancées retrouveront leur niveau d'avant crise d'ici la fin de l'année.



En France, la croissance est estimée à +6% en 2021, ce qui permettrait de retrouver un niveau de PIB équivalent à celui d'avant crise début 2022. L'onde de choc a également déjà été amortie sur le marché du travail puisque l'emploi salarié a dépassé son niveau d'avant-crise dès le deuxième trimestre 2021. Au troisième trimestre, une forte baisse du chômage est anticipée pour atteindre 7,6%, soit quasiment un point de moins qu'en octobre 2019.

1.1.2. Une reprise soumise à certains aléas mais appelée à se poursuivre en 2022

A l'automne, l'environnement international apparaît toutefois incertain. En particulier, les économies chinoise et américaine, qui avaient rebondi en avance de phase par rapport à l'Europe, ralentissent désormais. La rapidité de la reprise a provoqué de fortes tensions sur les chaînes d'approvisionnement mondiales et des pénuries sur certains marchés sectoriels.

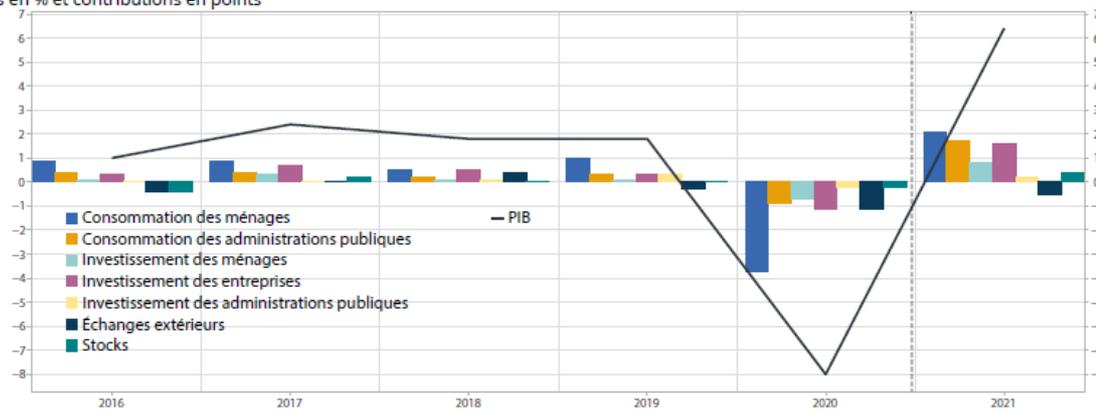
Dans ce contexte, les cours de l'énergie et des matières premières se sont envolés au premier semestre (+50% sur le prix du tarif réglementé du gaz et +13% sur le prix des carburants alors qu'une hausse du prix de l'électricité est attendue pour le début de l'année 2022). Les prix de l'énergie se sont rapidement répercutés sur l'inflation, qui, en France, a atteint en septembre 2,1% sur un an et devrait s'établir à +1,5% sur l'année 2021. Ces tendances inflationnistes devraient conduire à une revalorisation importante des prix des marchés qui seront conclus par Plaine Commune avec ses fournisseurs dans les prochains mois

En outre, l'aléa le plus important demeure l'évolution de la situation sanitaire. Les incertitudes portent sur le calendrier précis de levée des restrictions, le risque d'apparition de nouveaux variants plus résistants aux vaccins ou l'évolution de la situation chez les pays partenaires, notamment les économies émergentes où la couverture vaccinale est plus faible.

Les perspectives économiques restent néanmoins positives pour l'année 2022 avec une estimation de croissance de +4,5% à l'échelle mondiale, +4,3% en zone euro et +4% en France. Le redémarrage serait d'abord porté par une forte dynamique de l'investissement qui a bien résisté durant la crise et a dépassé son niveau d'avant crise dès le premier trimestre 2021. La consommation des ménages accélérerait également en 2022, au fur et à mesure de la levée des mesures sanitaires.

► 3. Variations annuelles du PIB et contributions des principaux postes de la demande

variations en % et contributions en points



Lecture : en 2021, le PIB augmenterait de 6 % par rapport à 2020 ; la contribution de la consommation des ménages serait d'environ 2 points.

Source : calculs Insee à partir de sources diverses

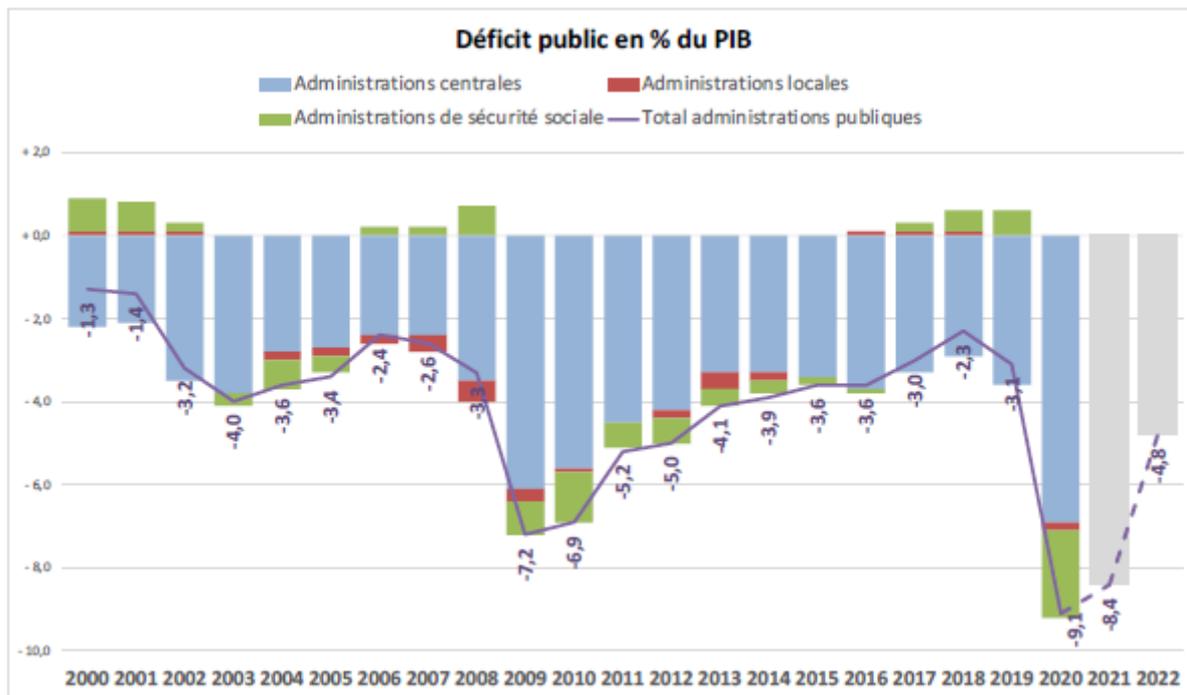
1.1.3. Une forte dégradation de la situation des finances publiques

Les mesures de soutien d'urgence aux ménages et aux entreprises mises en œuvre dès mars 2020, ainsi que les dépenses de santé exceptionnelles ont projeté le déficit public 2020 à un niveau historique de -9,1 % du PIB. L'endettement public a, en cohérence, connu une hausse marquée, atteignant 115% du PIB.

En 2021, le déficit public devrait se réduire à -8,4% du PIB en raison du rebond de l'activité économique. Les mesures de soutien d'urgence (activité partielle, fonds de solidarité, diverses exonérations) et les dépenses exceptionnelles de santé (campagne de dépistage et de vaccination) ont été maintenues face

à la persistance de la crise sanitaire, avec un début de décrue par rapport au plus fort de la crise. En parallèle, le Gouvernement a mis en œuvre le plan France Relance d'un montant total de 100 Md€, financé à hauteur de 40 Md€ par l'Union européenne.

La poursuite du rebond économique permettrait un rétablissement des finances publiques dès 2022 avec une amélioration du solde public à -4,8% du PIB liée à notamment la sortie des mesures d'urgence.



Source : Michel Klopfer

La pandémie est ainsi venue mettre temporairement entre parenthèses la trajectoire d'amélioration des comptes publics avec la suspension du pacte de stabilité et de croissance européen, imposant un déficit inférieur à -3%, jusqu'en juin 2022 et un ratio dette/PIB plafond de 60%.

La question posée aujourd'hui est celles des modalités de retour dans ce cadre une fois la phase de relance révolue, au demeurant au moment où un nouveau cycle électoral national s'amorcera. Il apparaît probable que les collectivités territoriales soient sollicitées soit à travers une nouvelle génération de pactes financiers, qui succéderaient aux « contrats de Cahors » (suspendus en mars 2020), soit par un retour à des baisses de dotations sur le modèle de la « contribution au redressement des comptes publics » intervenue entre 2014 et 2017.

1.2. Les principales mesures de la loi de finances 2022 concernant les collectivités

1.2.1. Des concours financiers aux collectivités globalement stables

La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 du 22 janvier 2018 prévoit une quasi-stabilité des concours financiers aux collectivités. Ils 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). En 2022, l'Etat estime le besoin d'ajustement de ces concours à 50 M€ sur un volume total de 105 Md€.

Le projet de loi finances pour 2022 prévoit de financer ces concours sur les compensations de la suppression de la taxe professionnelle des seules Régions. Aucun prélèvement supplémentaire n'est donc prévu pour les communes et les EPCI. Ainsi, les différentes dotations perçues par Plaine Commune (FNGIR et DC RTP notamment) devraient être maintenues à leur niveau de 2021.

Par ailleurs, le montant du FPIC est resté stable à 1 Md€ depuis 2016 et aucune mesure particulière ne figure dans le projet de loi de finances à ce stade.

1.2.2. Pas de nouvelles mesures de soutien aux collectivités pour 2022

Plusieurs dispositifs de garantie de recettes avaient été votés en 2020. 4 066 communes et 47 EPCI ont bénéficié de ce « filet de sécurité » au titre de l'année 2020 pour un montant de perte compensées s'élevant à 160 M€. Plaine Commune n'a pas eu recours à ces dispositifs.

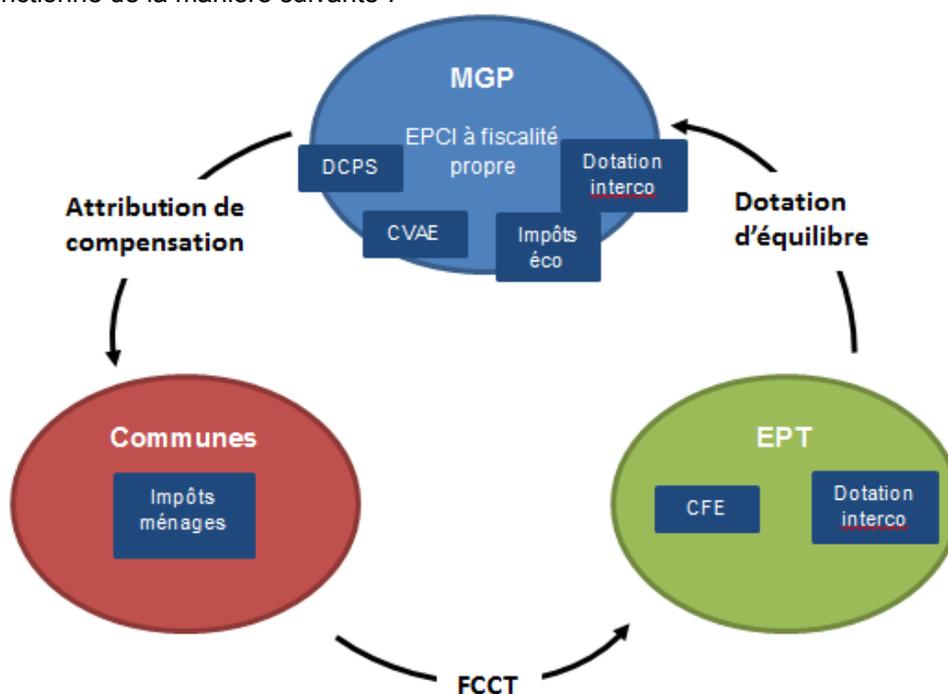
Cette garantie de recettes du bloc communal avait été reconduite en 2021 pour les produits fiscaux. Toutefois, celle-ci devrait peu trouver à s'appliquer en 2021. En effet, l'impôt le plus sensible à la variation de l'activité économique, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), n'a pas décroché en 2021 (-1% au niveau national) car les entreprises ont peu exploité les possibilités de réduction d'acomptes offertes en 2020. Ce sont donc les soldes de CVAE de 2020, réglés par les contribuables en 2021 et récupérés par les collectivités en 2022, qui enregistreront la crise, soit une baisse de l'ordre de 10 à 12%. Ce sujet est d'importance pour la MGP, qui perçoit la CVAE, et donc indirectement pour les EPT.

1.3. Une architecture institutionnelle en Ile-de-France inadaptée et à redéfinir

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

Cinq ans après la création de la MGP et la transformation des établissements publics de coopération intercommunale préexistants 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, 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 ;
- 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 (61,3 M€ en 2021 pour Plaine Commune).

L'analyse financière menée par l'Alliance des territoires en 2021 a démontré l'inadéquation entre les ressources perçues et les compétences exercées en défaveur des EPT qui assument la quasi-totalité des dépenses d'intervention (97%) alors que la MGP dispose d'importantes réserves financières et un taux d'épargne brute plus de cinq fois supérieur à celui de la moyenne des territoires (68% contre 13%), soit des marges de manœuvre financières conséquentes pour un périmètre de compétences restreint.

L'application des mesures prévues dans la loi NOTRE contribueraient 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.

Suite à la mobilisation des territoires, et conformément aux orientations du vœu adopté par le Conseil de territoire du 9 septembre 2020, la loi de finances pour 2021 a prolongé le statu quo actuel jusqu'en 2023 dans lequel la MGP conserve la CVAE et les EPT gardent la CFE ainsi que la dotation d'intercommunalité.

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.

1.3.2. Une année 2021 marquée par un reversement injustifié d'une part de la dynamique de la CFE à la Métropole

La loi de finances pour 2021 imposait, afin d'atténuer les effets de la crise économique sur la perte de produit de CVAE de la MGP, un transfert à la Métropole des deux tiers de la croissance éventuelle du produit de CFE perçu par les territoires entre 2020 et 2021.

L'EPT ayant connu une forte croissance de son produit par le dynamisme de ses bases d'impositions, le montant du reversement à la Métropole en 2021 s'élève à 4,5 M€. Il s'agit du reversement le plus important parmi les 11 EPT et la ville de Paris, représentant à lui-seul plus de 25% de l'ensemble des prélèvements.

En outre, il apparaît que ce transfert n'était pas justifié puisque les comptes 2021 de la Métropole devraient finalement bénéficier d'une amélioration de +25 M€ par rapport aux prévisions budgétaires 2021 du fait d'une moindre baisse de la CVAE au cours de cet exercice et d'un prélèvement de CFE plus important qu'anticipé.

Comme évoqué précédemment, les effets du ralentissement de l'activité en 2020 sur le produit de CVAE se feront principalement ressentir en 2022 et devraient avoir un impact significatif sur les recettes de la Métropole. Dans ce cadre, un amendement renouvelant le dispositif de reversement de la dynamique de CFE des EPT à la MGP a été adopté par l'Assemblée nationale en 1^e lecture du projet de loi de finances pour 2022.

Or, le maintien de ce dispositif exceptionnel pour une deuxième année n'est pas justifié car le fonds de roulement de la MGP, estimé à 190 M€ fin 2021, lui permettra d'absorber tout ou partie de la baisse de recettes alors qu'un nouveau transfert mettrait les EPT en difficulté. Par ailleurs, un fort rebond du produit

de CVAE devrait avoir lieu en 2023 consécutivement à la reprise économique entamée en 2021.

Une reconduction de ce dispositif serait par ailleurs un symbole négatif pour les négociations à mener en vue du maintien de la CFE aux EPT après l'échéance de 2023 prévue dans les textes, en instaurant de fait un transfert anticipé de la dynamique de cette imposition à la Métropole.

1.3.3. Une opportunité d'évolution de l'architecture institutionnelle avec le cycle électoral 2022

Il apparaît nécessaire de travailler à un scénario d'évolution institutionnelle assurant l'autonomie financière des territoires en leur confiant le statut d'EPCI à fiscalité propre et en stabilisant un périmètre de compétences cohérent avec la pertinence de l'échelon territorial.

Il convient également d'élaborer les mécanismes financiers permettant de remplir l'objectif de péréquation entre les territoires du Grand Paris qui a, en grande partie, justifié la création de la MGP.

Les élections présidentielles et législatives de 2022 doivent être l'occasion de proposer une nouvelle architecture institutionnelle à l'échelle métropolitaine afin de donner de la visibilité à moyen et long terme aux différents acteurs.

1.4. Des relations avec les villes et les principaux partenaires institutionnels à renforcer

1.4.1. Une approche intercommunale à approfondir sur les enjeux financiers

L'année 2021 a été marquée par le travail mené entre Plaine Commune et les 9 villes sur le renouvellement du pacte financier et fiscal définissant la stratégie financière de la collectivité et les relations entre les communes et l'intercommunalité. L'enjeu du nouveau pacte financier est de faire entrer Plaine Commune dans une nouvelle ère de la maturité, en nouant une relation exigeante et responsable avec les villes dans une approche territoriale globale, plus équitable et péréquatrice, qui tiendrait compte d'une évaluation objective des besoins pour y allouer les moyens adéquats.

Le travail, mené en collaboration avec les villes, a permis de poser un diagnostic sur la situation financière de Plaine Commune et celle des villes, ainsi que de formuler des premières pistes d'évolution, notamment sur la répartition des budgets locaux d'investissement et sur les contributions des villes au financement du projet de mandat via le FCCT.

Il s'agit désormais de prolonger le travail collaboratif pour aboutir à un consensus sur une évolution des relations financières entre les villes et Plaine Commune permettant de répondre aux enjeux du mandat territorial comme communal. En outre, un exercice de simplification de la structure du FCCT, notamment le fonctionnement de la 5^e part liée aux conventions de mise à disposition entre les villes et Plaine Commune, est à réaliser. Ce travail est à mener parallèlement avec celui de la validation d'une programmation d'investissements sur la durée du mandat.

1.4.2. Une recherche active et commune de financements extérieurs

Par ailleurs, l'année 2021 a également vu la mise en place d'une nouvelle instance d'échanges et de partage sur les enjeux de recherche de financements extérieurs, animée par Plaine Commune. Son développement en 2022 doit permettre à la fois de mutualiser les démarches de recherche de subventions, de constituer un espace de partage d'expérience, de pouvoir candidater à des appels à projets en commun, et de contribuer à la préparation de la candidature de Plaine Commune au renouvellement de son statut d'Investissement territorial intégré (ITI) dans le cadre de la nouvelle programmation des fonds structurels européens 2021-2027.

1.4.3. Des partenariats à approfondir avec la Métropole, le Département, la Région et l'Etat

La MGP s'est affirmé depuis 2016 comme un partenaire important pour l'EPT dans sa recherche de financements extérieurs de ses investissements. Les financements métropolitains proviennent notamment du Fonds d'investissement métropolitain (FIM), qui est également ouverts aux communes, ainsi que de divers appels à projets spécifiques. Néanmoins, le montant des subventions accordées

depuis 2016 (2,6 M€ pour 9 projets dans le cadre du FIM) reste bien en-deçà de ce qui pourrait être attendu au regard des besoins du territoire ou encore de la contribution du Territoire aux finances de la MGP comme le démontre le montant de dynamique de CFE reversé en 2021 (4,5 M€).

Le Conseil Départemental de Seine-Saint-Denis est un partenaire privilégié sur de nombreuses politiques publiques et différents projets sur le territoire. D'un point de vue financier, une collaboration plus étroite est à développer notamment sur les financements européens au regard des orientations de la nouvelle programmation 2021-2027. Elle prévoit que les crédits du Fonds social européen (FSE) ne seront plus intégrés dans les enveloppes allouées aux ITI mais uniquement délégués aux départements alors que ces crédits ont permis de co-financer de nombreux projets portés notamment par les acteurs associatifs du territoire.

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2022 prévoit pour la Seine-Saint-Denis une expérimentation de 5 ans de « recentralisation » du revenu de solidarité active (RSA), soit la prise en charge par l'Etat du versement du RSA aux 90 000 allocataires du département en lieu et place du Conseil Départemental. Cette recentralisation pose la question du devenir des partenariats entre le Département et Plaine Commune sur la compétence de l'emploi et de l'insertion, celui-ci finançant environ 50% de la masse salariale des agents en charge du suivi des allocataires au sein de l'EPT et de ses Maisons de l'Emploi.

La Région Ile-de-France constitue un autre partenaire central en termes financiers. D'une part, en tant qu'autorité de gestion des Fonds Structurels Européens, c'est auprès d'elle que Plaine Commune candidatera en 2022 pour renouvellement son statut d'ITI et ainsi disposer d'une enveloppe de crédits pour la prochaine période de programmation. D'autre part, Plaine Commune mobilise différents dispositifs de financements auprès de la Région Île-de-France qu'il s'agit de préserver et de renforcer.

L'Etat demeure, quant à lui, le principal partenaire financier de la collectivité. En 2021, Plaine Commune a conclu avec la préfecture de Seine-Saint-Denis un accord de relance visant à instaurer un nouveau cadre de dialogue privilégié afin de faciliter la coordination des interventions que l'Etat et Plaine Commune entendent mener conjointement en faveur de la transition écologique et de la relance. Ce document stratégique doit servir de feuille de route, au même titre que le contrat de développement territorial conclu en 2014, pour le financement des différents projets concourant à la mise en œuvre des axes stratégiques du projet de territoire durant le mandat.

2. UNE SITUATION FINANCIERE Saine MAIS NECESSITANT DES EFFORTS CONTINUS DE GESTION PERMETTANT DE REALISER LES INVESTISSEMENTS STRUCTURANTS DU MANDAT

Les données financières 2021 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 2021 seront présentés en Conseil de territoire à l'occasion de l'examen du compte administratif 2021.

2.1. Un exercice 2021 encore marqué par la crise sanitaire initiée début 2020

2.1.1. Le prolongement de la crise en 2021

L'année 2020 a été profondément marquée par la crise sanitaire liée à la pandémie de la COVID 19 et son lourd bilan humain, en particulier sur le territoire de la Seine-Saint-Denis, mais aussi les différentes mesures de confinement mises en œuvre pour limiter la propagation du virus.

Les effets de la crise sanitaire ont eu d'importantes répercussions financières sur le budget de Plaine Commune. L'EPT a, d'une part, engagé des dépenses pour protéger ses agents avec l'achat d'équipements de protection et de produits sanitaires ainsi que par le recours à des prestations additionnelles de nettoyage et de désinfection. D'autre part, Plaine Commune a mis en œuvre différentes mesures pour accompagner les entreprises touchées par la crise économique engendrée par la pandémie en exonérant de loyers les entreprises locataire du patrimoine de la collectivité et de

redevances d'occupation du domaine public les entreprises commerciales du territoire. L'EPT a également participé au fonds régional Résilience de soutien aux petites et moyennes entreprises. Ces mesures sont chiffrées à 3,1 M€ en 2020.

Par ailleurs, la crise sanitaire a eu d'importantes répercussions sur l'une des recettes fiscales de la collectivité, à savoir la taxe de séjour collectée auprès de hébergeurs de tourisme. Avec l'impact des mesures de restriction sanitaire sur le tourisme, le produit de cette taxe est passé de 2 M€ en 2019 à 1,1 M€ en 2020.

En contrepartie, certaines dépenses initialement prévues n'ont pu être réalisées du fait de la fermeture d'équipements et de lieux de travail des agents (énergie, fluides) ou des annulations de manifestations ou d'événements publics. Ces économies se sont élevées à 0,6 M€.

Le coût net de la crise sanitaire et de ses conséquences sur le budget de Plaine Commune peut ainsi être évalué à 3,5 M€ pour l'exercice 2020.

2.1.2. Le prolongement de la crise et de ses effets en 2021

La crise sanitaire s'est prolongée sur l'année 2021 avec différentes mesures de confinement et de couvre-feu qui ont eu de nouveaux impacts sur le budget de l'EPT, que ce soit par le maintien des mesures de protection des agents évaluées à 300 000 €, une nouvelle participation au fonds Résilience à hauteur de 200 000 € ainsi qu'une nouvelle exonération des redevances d'occupation du domaine public sur la période de janvier à août entraînant une perte de recettes de l'ordre de 100 000 €.

L'année 2021 a également été marquée par le déploiement de la stratégie de vaccination de la population contre le virus de la COVID 19, à laquelle Plaine Commune a contribué par sa participation aux frais de fonctionnement du centre de vaccination du Stade de France à hauteur de 110 000 €.

Le produit de la taxe de séjour n'a également pas retrouvé son niveau d'avant pandémie avec un produit anticipé à hauteur de 700 000 € en 2021.

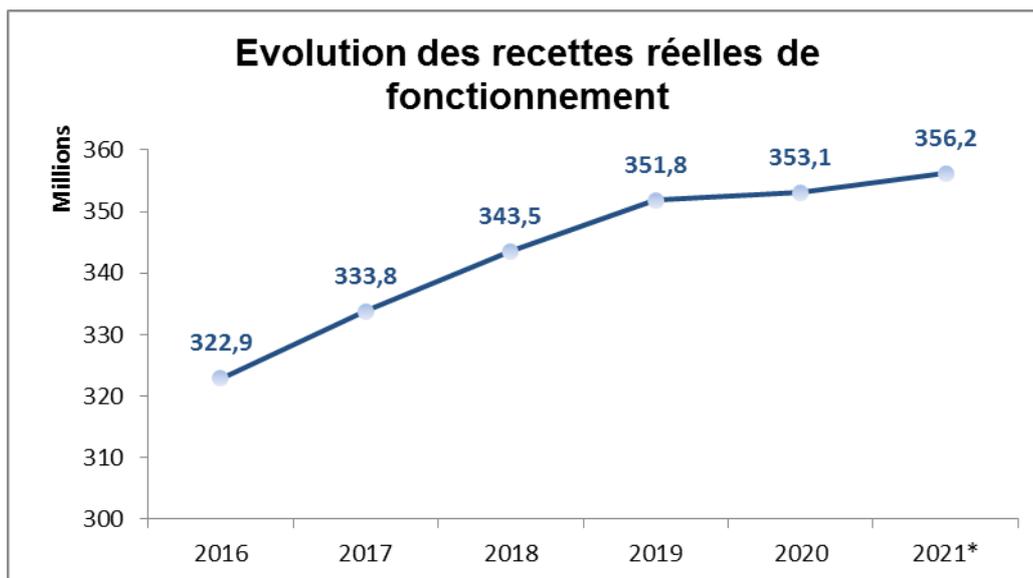
En 2021, le coût net de la crise sanitaire peut ainsi être estimé à hauteur de 2 M€.

2.2. Une situation financière globalement saine pour le budget principal mais appelant tout de même à la vigilance

2.2.1. Des recettes de fonctionnement en augmentation grâce à la dynamique fiscale

En 2021, et malgré les pertes engendrées par la crise sanitaire, les recettes de fonctionnement sont estimées à 356,2 M€, en croissance de +0,9% par rapport à 2020.

Depuis 2016, les recettes de fonctionnement augmentent de façon continue et à un rythme moyen de +2%, portées notamment par la hausse des produits de fiscalité (CFE et TEOM). Le rythme de croissance s'est nettement ralenti en 2020 et il progresse à nouveau en 2021, sans toutefois retrouver le niveau des premières années après la transformation de Plaine Commune en EPT.



L'exercice 2021 est marqué par une forte évolution de la répartition des produits liés à la fiscalité économique. En effet, la baisse des impôts dits « de production », mise en œuvre dans le cadre du plan France Relance et actée dans la loi de finances pour 2021, a instauré un abattement de 50% de la valeur locative des locaux industriels pour la CFE dans l'optique de favoriser l'implantation ou le maintien de ces activités en France.

Cet abattement a pour effet de réduire de manière importante les bases fiscales de CFE sur le territoire et donc le produit de cet impôt (de 114,1 M€ en 2020 à 105,9 M€ en 2021). En contrepartie, la perte de produit est compensée intégralement par l'Etat par le biais des allocations compensatrices de CFE qui ont, quant à elles, augmenté de 3,3 M€ en 2020 à 19 M€ en 2021.

En neutralisant l'abattement sur les valeurs locatives industrielles, les recettes globales de CFE sont estimées en hausse de +6% entre 2020 et 2021.

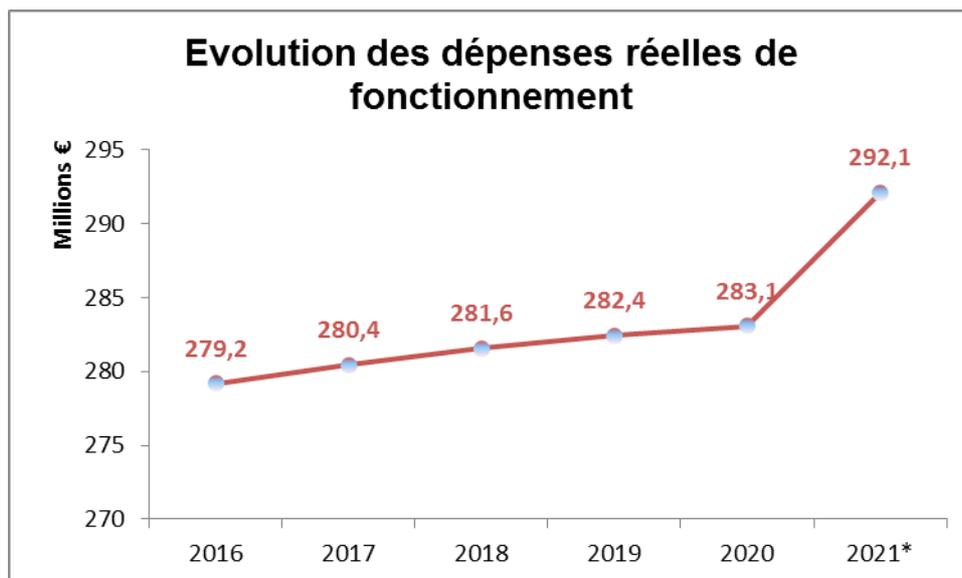
	Réalisé 2020	Prévision 2021	Evolution
Rôle général de CFE	114 088 064 €	105 933 718 €	-7,1%
Allocation compensatrice locaux industriels		15 018 112 €	
TOTAL	114 088 064 €	120 951 830 €	+6%

Cette hausse est liée à la dynamique des bases fiscales et l'implantation de nouvelles entreprises sur le territoire, notamment l'installation du site de maintenance et de remisage de la ligne 14 à Saint-Ouen-sur-Seine à la fin de l'année 2020 qui est amené à devenir le premier contributeur du territoire à la fin de son disposition d'allégement fiscal pour création d'établissement.

2.2.2. Des dépenses de fonctionnement en hausse essentiellement du fait de contraintes externes

En 2021, les dépenses de fonctionnement sont estimées à 292,1 M€, en hausse de +3,2% par rapport à 2020.

Entre 2016 et 2020, les dépenses de fonctionnement ont progressé de +0,9% par an en moyenne. Ce rythme de croissance modéré s'explique à la fois par un niveau élevé de vacances de postes qui a permis de contenir l'évolution de la masse salariale, un taux d'inflation assez faible sur la période, la baisse des frais financiers ces dernières années et les efforts de maîtrise des dépenses de gestion entrepris depuis l'adoption du pacte financier et fiscal en 2017.



La hausse des dépenses en 2021 marque donc une certaine rupture avec les années précédentes, essentiellement liée essentiellement à deux éléments exogènes au Territoire:

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

La Loi de Finances pour 2021 impose aux EPT de reverser les deux tiers de la dynamique de produit de CFE entre 2020 et 2021 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.

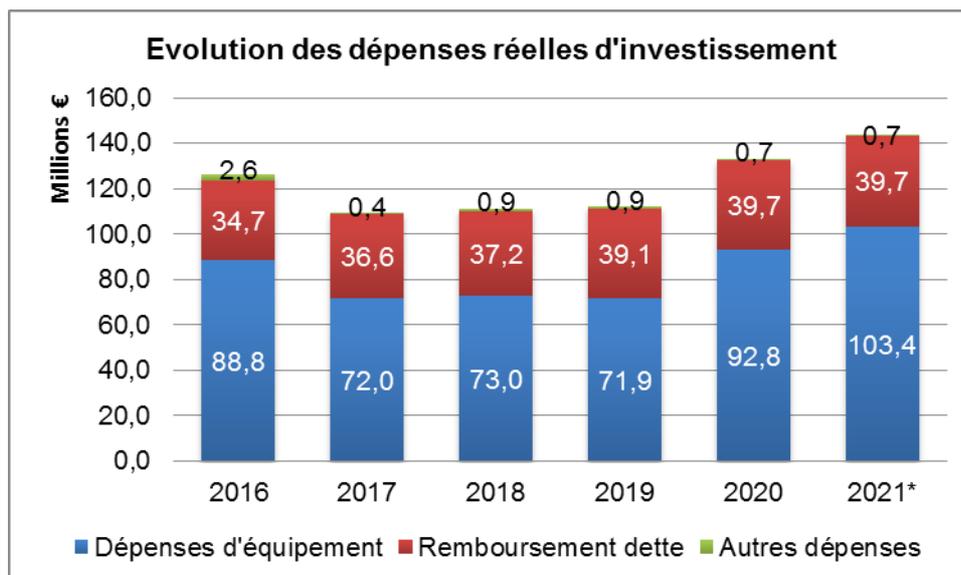
Etant donné la forte dynamique de recettes de CFE évoquée précédemment, le reversement à la MGP est, lui aussi, conséquent à hauteur de 4,5 M€ avec une dotation d'équilibre annuelle évoluant de 56,6 M€ en 2020 à 60,1 M€ en 2021.

- L'augmentation des coûts de traitement et de collecte des déchets

Le budget de fonctionnement relatif aux déchets connaît également une forte hausse, évaluée +3,2 M€ entre 2020 et 2021 (soit +6,2%) du fait de la révision des prix sur le marché de collecte et du coût appliqué par le SYCTOM pour le traitement sous l'effet de l'augmentation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et de la stratégie pluriannuelle de rénovation des installations du syndicat.

2.2.3. Une forte capacité d'investissement préservée

Après une baisse entre 2016 et 2017, puis une stabilisation jusqu'en 2019, les dépenses d'investissement sont reparties à la hausse en 2020, tendance qui semble se confirmer en 2021 selon les prévisions de réalisation.

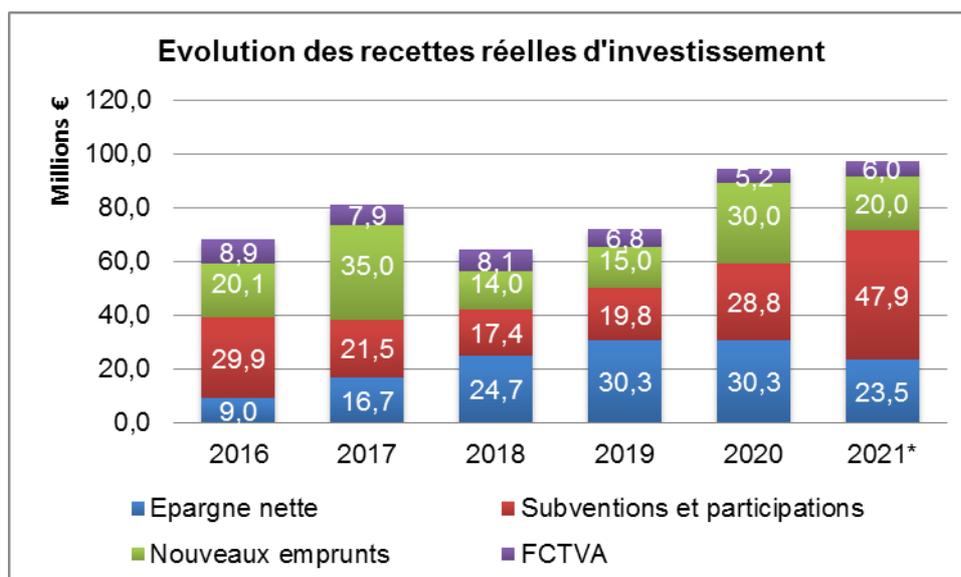


La nouvelle dynamique est portée par l'augmentation nette des dépenses d'équipement depuis 2020, de l'ordre de +44% sur 2 ans, alors que le remboursement en capital de la dette reste stable sur cette période.

Elle traduit d'une part la montée en charge de différents projets d'envergure, notamment le Franchissement urbain Pleyel et les premières acquisitions réalisées dans le cadre du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU). D'autre part, elle correspond au renforcement des moyens alloués aux grandes priorités du mandat que sont l'amélioration du cadre de vie, l'action en faveur de la transition écologique et la végétalisation du territoire ainsi que le développement des mobilités douces et des transports en commun.

Par ailleurs, ces dernières années sont marquées par une amélioration du taux de réalisation qui était de 65,5% en 2019 et s'élèverait à plus de 75% en 2021 selon les estimations. Sur la période 2016-2021, le cumul des investissements réalisés s'élèverait à 502 M€.

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 sont néanmoins en hausse de +43,4% depuis 2016. Les estimations pour l'année 2021 montrent une forte hausse des subventions et

participations reçues, notamment liée aux subventions perçues pour l'opération Franchissement urbain Pleyel, et à une réduction de l'épargne nette dégagée du fait de la hausse importante des dépenses de fonctionnement évoquées précédemment.

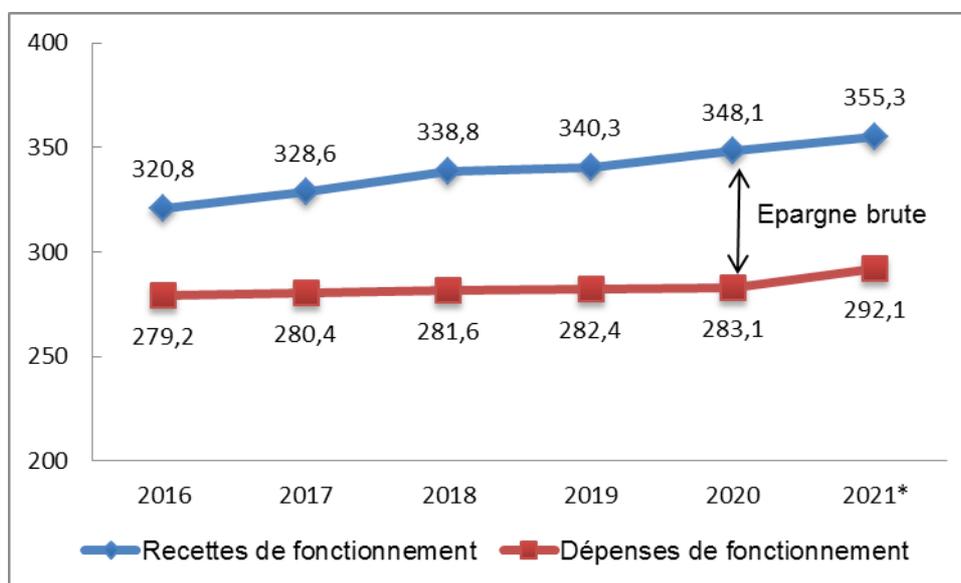
La volatilité des subventions perçues d'une année sur l'autre en fonction du rythme d'avancement des projets nécessite toutefois d'accorder une place centrale à l'autofinancement propre de Plaine Commune et donc au maintien d'un niveau d'épargne nette important afin de réduire le recours à l'emprunt pour le financement des investissements.

2.2.4. Une situation financière satisfaisante mais incertaine

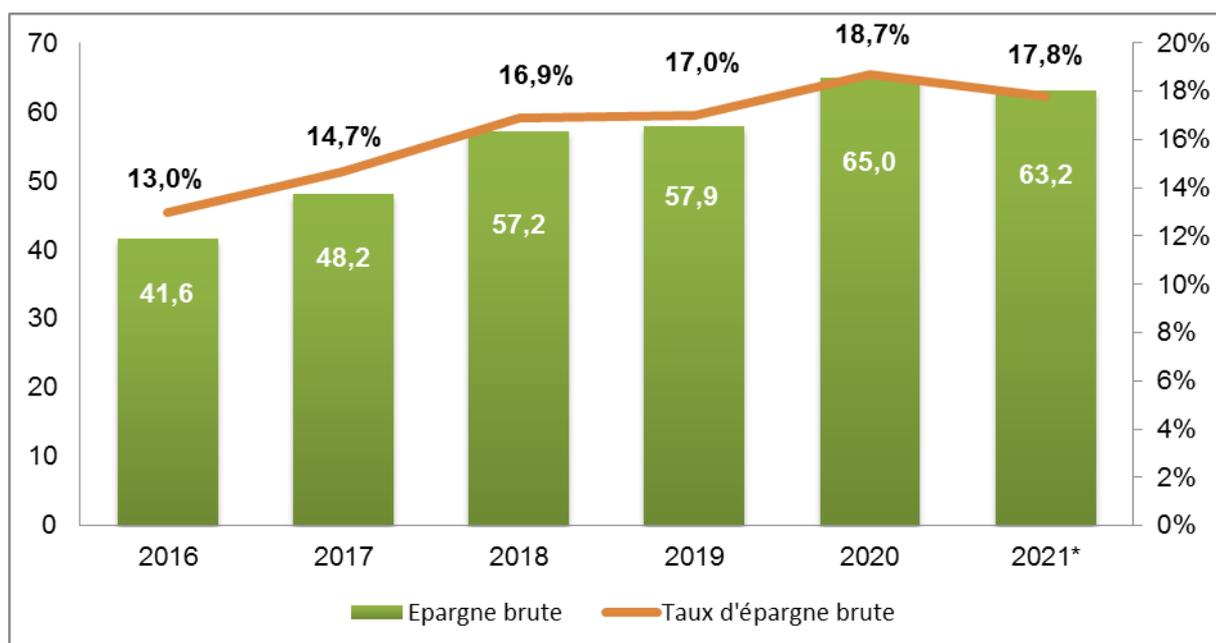
Dans le cadre du débat d'orientations budgétaires, les agrégats de référence utilisés sont les suivants :

- **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 continue 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 2016-2020. En 2021, l'épargne brute prévisionnelle diminue à hauteur de 63,2 M€ (-1,8 M€) du fait de l'importante hausse estimée des dépenses évoquées précédemment. Le taux d'épargne brute s'élèverait à 17,8%.



Si le niveau d'épargne brute demeure à un niveau élevé dans l'absolu, son recul en 2021 appelle à la vigilance. En effet, l'importance de l'endettement de Plaine Commune oblige à maintenir 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 2021 montre la dépendance financière de la collectivité aux contraintes extérieures et l'impact des décisions politiques concernant l'écosystème financier métropolitain, avec le transfert de la dynamique de CFE à la MGP, sur la capacité de Plaine Commune à dégager les marges de manœuvre suffisantes pour mener sa programmation d'investissements. Elle préfigure en un sens la situation dans laquelle se retrouverait l'EPT en cas d'application des dispositions de la NOTRE et de transfert de la CFE à la MGP en 2023.

2.2.5. La poursuite du désendettement et la gestion active de l'encours de dette

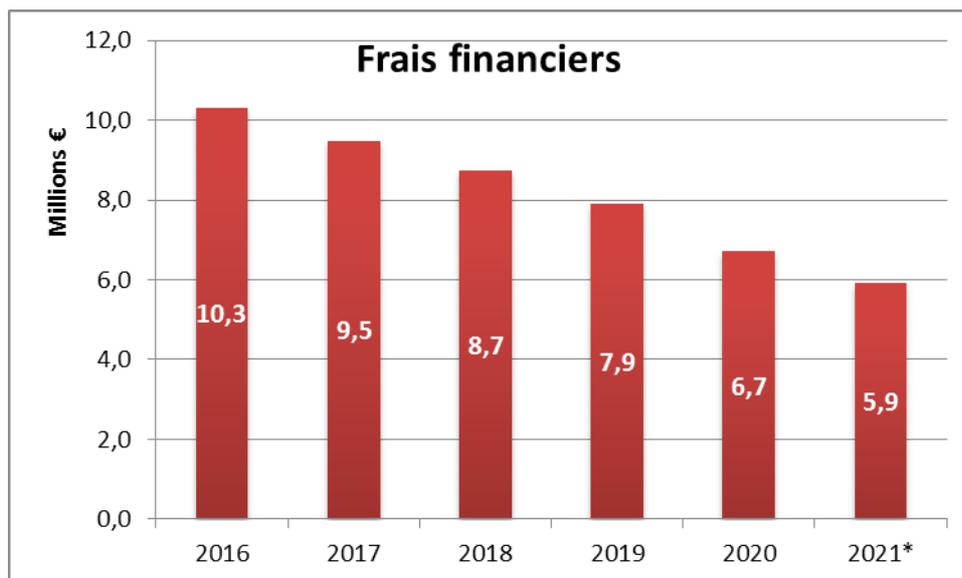
En 2021, Plaine Commune devrait emprunter 20 M€ pour financer ses dépenses d'investissement alors que les remboursements d'emprunts sont estimés à 39,7 M€. La collectivité poursuivrait ainsi son désendettement à hauteur de 19,7 M€ soit une baisse de -5,1%.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Encours de dette (en M€)	446,0	444,9	421,7	397,6	387,8	368,1
Evolution	-3,2%	-0,2%	-5,2%	-5,7%	-2,5%	-5,1%
Capacité de désendettement	10,4 ans	9,4 ans	7,4 ans	6,9 ans	6 ans	6 ans

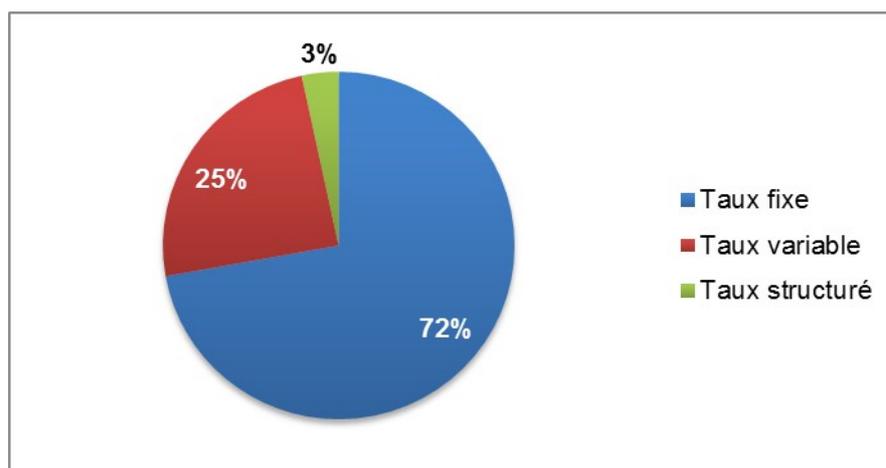
La capacité de désendettement resterait stable en 2021 à hauteur de 6 ans car la réduction de l'encours de dette est compensée par la réduction de l'épargne brute (de 65 M€ à 61,3 M€).

En 2021, la collectivité a par ailleurs réalisé un refinancement d'emprunt structuré ou « toxique » auprès de la société de financement locale (SFIL). Il a permis de sortir le dernier emprunt structuré, classé hors charte Gissler, de l'encours de dette de Plaine Commune dans des conditions financières satisfaisantes. Cette opération est équilibrée en dépenses et en recettes à hauteur de 8,6 M€.

Les frais financiers poursuivent également leur diminution avec des taux d'intérêts toujours bas et une gestion active de la dette en recherchant constamment les meilleures conditions d'emprunt existantes.



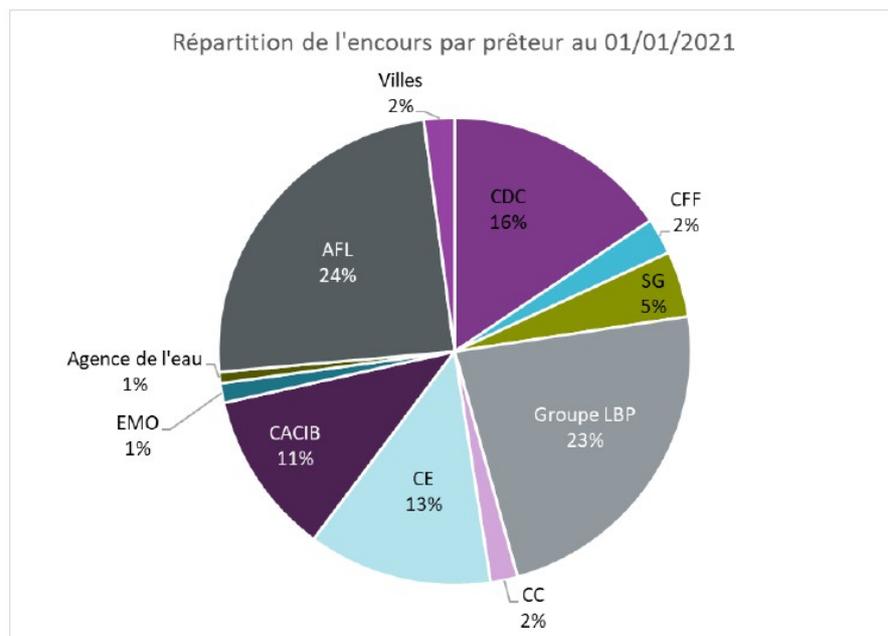
L'encours de dette, tous budgets confondus, comprenait 86 emprunts au 1^{er} janvier 2021. Les emprunts sont majoritairement à taux fixe (72,1%) contre 24,4% d'emprunts à taux variable. Le faible pourcentage d'emprunts à taux structurés (3,4%) est amené encore à se réduire en 2021 du fait du refinancement évoqué ci-dessus.



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 1,70% fin 2020, soit une évolution de -16%.

	2017	2018	2019	2020
Taux moyen annuel	2,03%	1,94%	1,83%	1,70%
Evolution		-4%	-6%	-7%

L'encours est réparti entre une douzaine de prêteurs selon le graphique ci-dessous :



82% de l'encours était réparti entre les cinq premiers prêteurs de l'EPT :

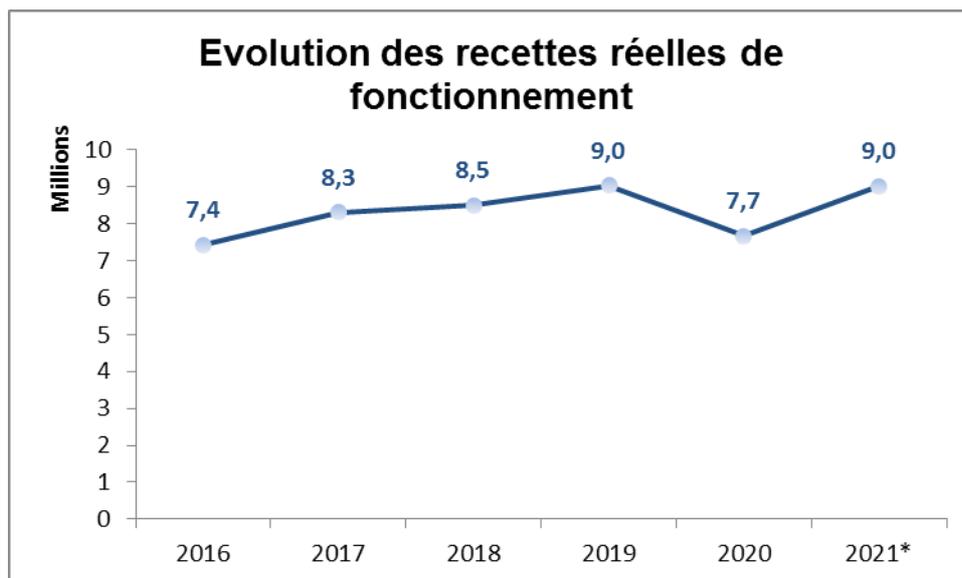
- l'Agence France Locale (AFL) (23,9%) ;
- le Groupe La Banque Postale (23%)
- la Caisse des dépôts et des consignations (15,3%) ;
- le Crédit Foncier de France (9,8%) ;
- le Crédit Agricole (9,6%).

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.

2.3. La situation financière du budget annexe assainissement nécessite de nouvelles orientations budgétaires pour tracer une trajectoire responsable

2.3.1. Un budget structurellement déséquilibré par un niveau de recettes trop faible pour couvrir l'ensemble des dépenses

En 2021, les recettes d'exploitation sont estimées à hauteur de 9,0 M€, en hausse de +17,7% par rapport à 2020, soit le niveau de 2019 après une baisse importante sur l'exercice 2020.



La redevance assainissement est la principale recette du budget annexe avec 6,3 M€ estimés en 2021 (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.

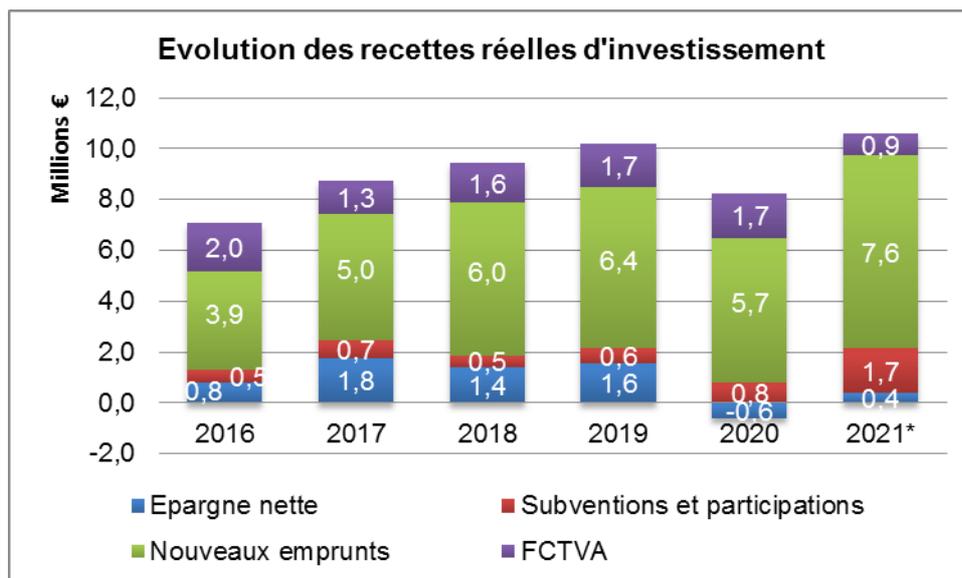
La redevance assainissement assure le financement du service public assuré par Plaine Commune. Son produit est proportionnel aux volumes d'eau consommés chaque année. La redevance assainissement est composée de 3 parts :

- 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 2020, la part intercommunale ne représentait que 13% de la redevance avec 0,24 €/m³ alors que les parts départementales et interdépartementales s'élevaient respectivement à 0,5774 €/m³ et 1,0863 €/m³. Les tarifs des parts départementales et interdépartementales ont augmenté chaque année depuis 5 ans tandis que le tarif intercommunal est resté inchangé, malgré le contexte inflationniste important qui a prévalu ces dernières années en matière de travaux publics en Ile-de-France. Surtout, le niveau de la part intercommunale adopté à Plaine Commune est resté à un niveau bien moindre que ceux fixés dans les autres EPT, dans un rapport variant de 1 à 2, voire 1 à 3 (0,45 €/m³ à Est Ensemble et 0,67 €/m³ à Grand Paris Grand Est) !

Malgré une augmentation de 0,007 €/m³ en 2021 pour porter le tarif à 0,247 €/m³, le produit de la redevance et les autres recettes de fonctionnement ne permettent ainsi pas de dégager une épargne brute qu'à un niveau estimé à 4,7 M€ après couverture des 4,3 M€ de dépenses d'exploitation.

Après remboursement du capital de la dette (4,3 M€ en 2021), l'épargne nette est limitée à 0,4 M€ en 2021 alors que celle-ci était même négative en 2020 (-0,6 M€). Le financement des dépenses d'équipement (9 M€ estimés en 2021) s'avère ainsi largement déséquilibré avec un recours très important à l'endettement.



2.3.2. Une augmentation de l'endettement appelant à renforcer la capacité d'autofinancement des investissements

Cette situation de déséquilibre conduit à accroître l'endettement du budget annexe assainissement pour financer la programmation d'investissement. Au 1^{er} janvier 2021, l'encours de dette du budget annexe assainissement s'élevait à 45,4 M€, en hausse de 1,8 M€ par rapport à 2020 et de 7,2 M€ sur 3 ans.

En outre, sans inflexion notable, la situation ne pourra que s'aggraver au cours des prochaines années durant lesquelles est prévue une hausse des dépenses d'investissement pour répondre aux besoins de renouvellement des équipements et aux nouveaux projets identifiés.

Sans action sur le niveau de recettes, l'encours de dette s'accroîtrait de 68% sur la période 2021-2026 pour atteindre 78 M€ avec une capacité de désendettement passant de 9,5 ans en 2021 à 16,7 ans en 2026.

La situation appelle donc à prendre les mesures nécessaires pour renforcer la capacité d'autofinancement des investissements en augmentant substantiellement le niveau des recettes d'exploitation, notamment par un relèvement progressif du tarif de la redevance. Cela permettra de réduire le recours à l'emprunt et d'atténuer le rythme d'augmentation de l'endettement sur le budget annexe. La question de l'évolution du taux de la part intercommunale doit pouvoir se poser dès le budget 2022.

Par ailleurs, une réflexion est à mener sur le volume d'investissements à moyen terme pour définir une programmation pluriannuelle que la structure de recettes permettra de financer.

3. LES GRANDES ORIENTATIONS DU BUDGET 2022

3.1. Une nouvelle structuration des budgets de la collectivité pour davantage de lisibilité et de souplesse

3.1.1. La création d'un budget annexe pour la gestion des déchets

L'EPT exerce la compétence de collecte et traitement des déchets ménagers en lieu et place des communes depuis 2001.

D'un point de vue budgétaire, l'exercice de cette compétence présente la particularité d'avoir un financement spécifique par la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), en dérogation au principe d'universalité budgétaire selon lequel une recette particulière ne peut être affectée à une

dépense particulière.

Ainsi, l'EPT a l'obligation de retracer dans état spécial annexé aux documents budgétaires, d'une part le produit perçu de la taxe précitée et les dotations et participations reçues pour le financement du service, et d'autre part, les dépenses directes et indirectes afférentes à l'exercice de la compétence d'enlèvement d'ordures ménagères.

Pour répondre à cet impératif particulier de gestion, le Conseil de territoire du 29 juin 2021 a décidé d'individualiser le service public administratif assurant la gestion des déchets dans une comptabilité distincte et individualisée afin d'établir le coût réel du service financé par la TEOM.

Ce nouveau budget annexe, soumis à l'instruction budgétaire et comptable M14, permettra de mieux donner à voir le coût réel du service, ses évolutions ainsi que les recettes correspondantes.

La nouvelle structure budgétaire entraîne d'importantes évolutions des grands équilibres financiers puisque la compétence collecte et traitement des déchets représentait près de 45% des dépenses d'activité du budget principal en 2021 (56,7 M€).

Par ailleurs, la création de ce budget annexe est l'occasion de redéfinir avec précision les coûts du service de collecte et de traitement des déchets, qu'ils soient directs et assurés sur le nouveau budget annexe ou indirects et réalisés sur le budget principal (communication, gestion des locaux ou des véhicules, fonctions ressources concourant au service). Une démarche similaire est également entreprise pour le budget annexe assainissement.

3.1.2. Des évolutions en termes de gestion des investissements

L'année 2021 a été marquée par la réflexion menée, conjointement avec les villes, sur la programmation pluriannuelle des investissements. A cette occasion, l'ensemble de l'architecture des opérations d'investissements de Plaine Commune a été revue pour être actualisée de façon à mieux correspondre aux orientations actuelles du projet de territoire.

Par ailleurs, le Conseil de territoire du 29 juin 2021 a modifié les modalités de vote du budget en adoptant un vote par chapitre en section d'investissement et non plus par opération. Cette évolution doit permettre d'offrir davantage de souplesse de gestion aux directions opérationnelles pour pouvoir réallouer en cours d'année, si nécessaire, les crédits entre opérations en fonction de leur avancement opérationnel effectif.

Enfin, il est prévu de généraliser la gestion pluriannuelle de l'investissement en autorisation de programme/crédits de paiement (AP/CP) à l'ensemble des opérations en 2022.

3.2. La poursuite de la recherche de marges de manœuvre afin de développer les actions prioritaires du projet de mandat

3.2.1. Une stratégie financière pour le mandat visant à une gestion budgétaire responsable, au service d'un haut niveau d'investissement pour le Territoire

Plaine Commune a acté les grandes orientations de sa stratégie financière en avril 2021. Celle-ci repose sur le diagnostic issu de la prospective financière qui fait apparaître de fortes tensions à moyen terme.

A cadre législatif constant (loi NOTRE en particulier), une fois la CFE transférée à la MGP à compter de 2023, la dynamique des ressources de Plaine Commune reposera majoritairement sur la contribution des villes, elles-mêmes contraintes financièrement.

Au global, les recettes de fonctionnement (hors déchets) évolueraient en moyenne de +0,3% par an, soit +0,8 M€ annuels, sur la période 2022-2026.

En M€	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Recettes de fonctionnement	282,5	287,8	288,4	289,5	290,2	291,0	291,7

Variation en %	1,3%	1,9%	0,2%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%
Variation en M€	3,5	5,2	0,6	1,1	0,7	0,7	0,8

En parallèle, les dépenses de gestion évoluent « naturellement » d'environ +2,1 M€ par an en tenant compte de l'évolution de la masse salariale à effectif constant, des dépenses induites par les investissements (entretien de nouveaux espaces publics ou de nouveaux équipements) et de l'inflation.

En tenant compte de l'ensemble de ces hypothèses, le résultat du scénario prospectif montre une dégradation progressive de l'épargne brute qui diminuerait de -8% entre 2020 et 2026.

La mise en œuvre d'une programmation d'investissements ambitieuse sur le mandat nécessite par ailleurs d'accroître le niveau d'endettement pour financer les investissements. Avec la hausse de l'encours de dette et des remboursements en capital, la diminution de l'épargne brute conduit à atteindre un niveau d'épargne nette (épargne brute – remboursement en capital des emprunts) négatif à l'horizon 2024.

Cette trajectoire financière appelle donc à renforcer les efforts de maîtrise des dépenses de gestion afin de limiter les contributions des villes et dégager de nouvelles marges de manœuvre. L'enjeu est de maintenir suffisamment d'épargne brute pour assurer le financement de notre investissement et afficher une solvabilité acceptable malgré un endettement conséquent.

Pour rappel, les deux orientations de la stratégie financière sont les suivantes :

- Maintenir un haut niveau d'investissement sur le territoire

Plaine Commune doit 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.

L'enjeu est de maintenir, et même d'augmenter, ce haut niveau d'investissement avec un volume maximum permettant de limiter le recours à l'emprunt dans une proportion compatible avec les marges de manœuvre financières et de telle façon préserver une épargne nette positive sur la durée du mandat.

- Garantir la solvabilité financière de la collectivité à moyen terme, condition indispensable pour maintenir la capacité d'investissement

L'ambition d'une telle capacité d'investissement nécessite de poursuivre la stratégie d'efforts initiée lors de la préparation budgétaire 2021. Il s'agit de dégager les marges de manœuvre nécessaires au maintien d'une capacité d'autofinancement élevée de nos investissements, le témoin de cette dernière étant l'épargne brute de la collectivité.

La correction de la trajectoire financière nécessite de limiter le rythme tendanciel d'augmentation des dépenses de gestion à hauteur de +0,7% par an en réalisé en moyenne annuelle.

Plusieurs leviers d'économies sont à actionner pour parvenir à cet objectif. Premièrement, une réflexion est à conduire sur de nouvelles opportunités en matière de mutualisation de moyens, de services ou d'équipements entre les villes et l'intercommunalité (comme les équipements aquatiques pour lesquels une étude est en cours ou la restauration collective dans le cadre du plan alimentaire territorial). Deuxièmement, il s'agit de mettre en cohérence certaines politiques publiques au niveau du territoire comme la politique de stationnement, qui génère par ailleurs des recettes dont la répartition pourrait évoluer. Enfin, la collectivité a à se doter d'une stratégie pluriannuelle de maîtrise de ses ressources, financières et humaines.

3.2.2. Le cadrage du budget primitif 2022

Il vise à poursuivre le questionnement sur les politiques publiques et les actions menées dans le contexte de la réorganisation des services. Il s'agit de dégager des marges de manœuvre pour alimenter les priorités qui seront identifiées à l'issue des propositions budgétaires travaillées entre l'administration et les élus.

- *Pour le budget principal*

L'objectif est de contenir le volume des dépenses de gestion à 159,3 M€, soit -1,9% par rapport au BP 2021.

Dans le détail, ce cadrage se décompose de la manière suivante :

- Dépenses d'activité : 67,6 M€ soit -3% par rapport au BP 2021
- Masse salariale : 91,7 M€ soit -1% par rapport au BP 2021.

Concernant la masse salariale, des mesures d'économie doivent permettre de financer les mesures nouvelles, qu'elles soient réglementaires (refonte des grilles des catégories C), liées au renforcement du service à l'utilisateur (ouverture des médiathèques le dimanche), ou à l'évolution de l'organisation de l'administration.

- *Pour le budget annexe gestion des déchets*

L'objectif est de contenir le volume des dépenses de gestion à 61,3 M€, soit -0,1% par rapport au BP 2021. Dans le détail, ce cadrage se décompose de la manière suivante :

- Dépenses de fonctionnement courant : 56,7 M€ soit 0% par rapport au BP 2021
- Masse salariale : 4,6 M€ soit -1% par rapport au BP 2021

Cet objectif doit permettre, à travers la recherche d'économies, d'absorber en partie les hausses de dépenses de contraintes liées à l'augmentation prévisionnelle des tarifs du SYCTOM à budget constant pour les dépenses de fonctionnement hors masse salariale. Il doit permettre de limiter l'augmentation du taux de TEOM 2022.

- *Pour le budget annexe assainissement*

L'objectif est de contenir le volume des dépenses de gestion à 4, M€, soit -2,2% par rapport au BP 2021.

Dans le détail, ce cadrage se décompose de la manière suivante :

- Dépenses de fonctionnement courant : 2,33 M€ soit -3% par rapport au BP 2021
- Masse salariale : 1,63 M€ soit -1% par rapport au BP 2021

Cet objectif doit permettre, à travers une meilleure maîtrise de nos dépenses de gestion, d'augmenter le niveau d'épargne brute et donc la capacité d'autofinancement de la programmation d'investissements tout en limitant le recours à l'emprunt pour ce budget annexe.

Afin d'atteindre le cadrage en termes de masse salariale, une nouvelle méthode de travail a été instaurée lors de la préparation budgétaire visant à piloter la masse salariale au niveau de chaque pôle avec des comités techniques budgétaires dédiés et un nouveau dialogue de gestion entre la Direction des ressources humaines et des relations au travail et les pôles. Par ailleurs, la réorganisation des services a également été l'occasion d'identifier des mesures d'économies.

Ces objectifs ambitieux en termes de modération des dépenses de gestion, dans la continuité de ceux retenus pour le budget 2021, doivent permettre de dégager de nouvelles capacités financières à la fois pour proposer des développements en section de fonctionnement sur les politiques publiques prioritaires du mandat, et en termes de dépense de personnel pour les mettre en œuvre, ainsi que pour porter une programmation d'investissements à même de répondre aux grands enjeux actuels et futurs du territoire.

3.3. Un budget 2022 porteur d'une nouvelle dynamique pour Plaine Commune en faveur des politiques publiques quotidiennes et de la transformation du territoire

3.3.1. Un budget mis en œuvre par une administration intercommunale remaniée pour correspondre aux grands enjeux en termes de politiques publiques

L'année 2021 a été marquée par la réorganisation des services de Plaine Commune. Celle-ci a pour objectif de faire correspondre l'organisation administrative de la collectivité aux priorités politiques formulées par les élus pour ce mandat.

Dans ce sens, 5 pôles ont été créés ou modifiés :

- Un pôle attractivité portant les missions de communication, de promotion du territoire ainsi que les stratégies culturelle, patrimoniale et touristique ;
- Un pôle Fabrique de la ville durable portant les missions d'aménagement et de programmation urbaine, d'urbanisme réglementaire, d'habitat, de renouvellement urbain et d'aménagement de l'espace public ;
- Un pôle Ressources et organisation de l'administration portant les missions de transformation de l'action administrative, des ressources humaines, des finances, des systèmes d'informations et des bâtiments et moyens généraux ;
- Un pôle Services urbains de proximité portant les missions d'entretien du cadre de vie (voirie, propreté, espaces verts et nature en ville, valorisation et prévention des déchets) et de gestion de l'eau et de l'assainissement ;
- Un pôle Services aux habitants et innovation sociale portant les missions de la lecture publique, de l'innovation sociale et de l'emploi et de l'insertion.

Par ailleurs, les missions transversales de gestion des données, d'études, d'évaluation ou d'accompagnement à la transformation écologique ont été renforcées.

La réorganisation des services se traduit par la transformation de nombreux postes pour mieux répondre aux attentes des habitants ainsi que par la création nette de 33 postes. Les créations de postes seront en partie financées par les efforts d'économies proposées par les nouveaux pôles sur leurs masses salariales en termes de gestion prévisionnelle des recrutements et des enveloppes variables (remplacements, vacataires...), de même que les évolutions réglementaires (revalorisation du traitement en catégorie C) et la mise en place de l'ouverture du dimanche des médiathèques.

3.3.2. Un renforcement des moyens en faveur des politiques publiques prioritaires

Le budget 2022 proposera de nouveaux développements en matière d'entretien du cadre de vie, et notamment de propreté urbaine, avec le déploiement de nouvelles prestations à même d'améliorer le niveau de service. En outre, l'année 2022 verra la mise en œuvre de la nouvelle application BienVu de gestion des signalements par les habitants. De nouvelles actions seront également entreprises à la fois en matière de prévention et répression des pratiques abusives, en particulier les dépôts sauvages. Ces développements en fonctionnement sont corrélés aux efforts également menés en investissement pour moderniser le matériel à disposition des équipes pour l'accomplissement de leurs missions.

La politique d'entretien des espaces publics continuera par ailleurs à se réorienter vers une gestion plus vertueuse tenant compte des impératifs de transition écologique. Le budget portera une ambition forte en matière de développement de la nature en ville et de végétalisation des espaces publics.

Le budget 2022 mettra également l'accent sur les enjeux d'attractivité et de stratégie culturelle pour le territoire. Il s'agit d'accompagner les acteurs locaux dans leurs démarches et favoriser une dynamique de développement endogène. Ces enjeux sont d'autant plus importants que se profile l'accueil de grands événements qui mettront Plaine Commune en avant avec la Coupe du monde de rugby en 2023, les Jeux olympiques en 2024 et la candidature à la capitale européenne de la culture en 2028.

3.3.3. Des réflexions stratégiques à poursuivre pour déployer certaines actions publiques à une échelle plus cohérente et efficiente

L'année 2022 verra l'aboutissement de plusieurs études relatives à l'évolution de modalités d'organisation, d'évolution éventuelle de compétences ou encore de stratégie d'intervention sur certains champs de politiques publiques (stratégie de végétalisation et rafraîchissement, apaisement de la circulation, Plan Lumière, gestion d'équipements aquatiques, stratégie d'achat public...). Ces réflexions permettront aux élus territoriaux mais également municipaux d'en appréhender les enjeux, l'intérêt

potentiel en termes de service rendu aux habitants ou encore en matière d'optimisation financière globale, et au final d'engager un débat éclairé sur ces évolutions possibles.

D'autres réflexions mériteront d'être engagées en 2022, sur certains pans de politique publique où un palier supplémentaire d'intégration et de cohérence intercommunale pourrait avoir du sens : stationnement en voirie et en ouvrage, gestion du paysage urbain lié à l'affichage publicitaire et aux enseignes, harmonisation des modalités d'occupation de l'espace public, développement des équipements de pratique sportive libre sur l'espace public ou encore moyens de contrôle et sanction de certaines nuisances et incivilités sur l'espace public.

Ces réflexions associeront systématiquement les services et élus concernés tant de l'EPT que des villes et devront pouvoir éclairer les différents volets techniques, financiers, organisationnels et de gouvernance indispensables aux élus pour conduire des échanges pertinents et prendre les décisions correspondantes en connaissance de cause.

3.3.4. Une programmation d'investissement ambitieuse mais réaliste

Malgré le report de la présentation d'un Plan d'Investissement de Mandat après la séquence des élections présidentielles, le budget 2022 devrait concrétiser la volonté d'accroître le niveau d'investissement pour le territoire, conformément aux orientations de la stratégie financière définie en 2021.

Ce haut niveau d'investissement doit permettre de répondre aux ambitions fortes pour notre territoire afin d'offrir aux habitants un cadre de vie apaisé et harmonieux. Dans ce sens, il sera proposé une nouvelle enveloppe de budgets locaux d'investissements (BLI, ex-crédits courants déconcentrés) aux villes afin de mener des petits investissements d'amélioration ou d'embellissement du cadre de vie. Cette enveloppe pourra être majorée à partir de 2023 si ces investissements sont réalisés dans un souci de participation des habitants à leur programmation et en faveur de la transition écologique. L'évolution des BLI s'accompagnera d'un renforcement des moyens consacrés aux politiques patrimoniales (de voirie, d'éclairage public, d'espaces verts et d'équipements de jeux et de loisirs) et au renouvellement du matériel des services techniques.

Le budget 2022 consacrera également des moyens importants pour garantir aux habitants des conditions de vie dignes dans leur habitat à travers divers dispositifs de résorption de l'habitat indigne et insalubre, ainsi qu'une politique ambitieuse de soutien au logement.

La programmation des investissements visera par ailleurs à aménager des espaces publics adaptés aux mobilités douces et aux modes actifs. Elle poursuivra les grands projets initiés ces dernières années, et notamment le Franchissement urbain Pleyel qui représente une part substantielle des investissements réalisés par la collectivité. De nouveaux programmes seront développés pour renforcer les moyens consacrés aux aménagements cyclables, à la végétalisation et au rafraîchissement de l'espace public ainsi qu'à l'apaisement des circulations tant automobile que piétonne.

Les investissements doivent également permettre d'anticiper l'avenir du territoire en mobilisant tous les leviers de son développement et en favorisant son renouvellement urbain à travers le déploiement progressif des projets du NPNRU.

Le cadrage de la programmation annuelle des investissements est fixé à 90 M€ en charge nette pour le budget principal, dans un double souci de permettre d'engager le volume d'investissements ambitieux attendu et de préserver la trajectoire financière de l'EPT.

3.4. La recherche continue de l'optimisation des recettes

3.4.1. Pas d'utilisation du levier fiscal de CFE pour la quatrième année consécutive

Le taux d'imposition de la CFE, principale recette fiscale de l'EPT, n'augmentera pas en 2021. Le taux est stable à 38,49% depuis 2018, dernière année d'augmentation.

La dynamique de produit repose donc uniquement sur la variation physique des bases fiscales (nombre

et qualité des locaux assujettis) ainsi que sur l'actualisation des valeurs locatives.

3.4.2. Un produit de TEOM à ajuster en fonction de l'évolution du coût du service

Désormais isolée dans le nouveau budget annexe, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est une recette fiscale spécifique affectée au financement du service de collecte et de traitement des ordures ménagères. Son produit doit permettre de couvrir l'intégralité du coût du service non couvert par des recettes non fiscales (notamment la redevance spéciale pour les déchets d'activité économique et les subventions).

La fixation des taux de TEOM se fait chaque année en fonction de trois éléments :

- Le coût du service de collecte et de traitement des ordures ménagères ;
- Les bases de fiscalité ;
- Le mécanisme de lissage des taux.

L'évolution du taux de TEOM dépendra donc des propositions budgétaires retenues en dépenses sur le nouveau budget annexe ainsi que de l'évolution des bases de fiscalité qui seront notifiées au premier trimestre 2021. Il est à noter que le renouvellement en cours du marché de collecte des déchets, et les efforts d'économies qu'il traduit, devrait permettre de réduire les dépenses sur ce pan de politique publique.

Ainsi, le taux sera voté au Conseil de territoire du 29 mars 2022, conformément à l'obligation légale de transmission des informations relatives aux taux et aux produits de fiscalité directe locale à la préfecture avant le 15 avril (article 1639 A du Code général des impôts).

3.4.3. Une réflexion à mener sur les tarifs de la taxe de séjour en vue des grands événements bientôt accueillis sur le territoire

La taxe de séjour est versée par les hébergeurs de tourisme qui se charge de percevoir les produits auprès des redevables pour chaque nuitée.

Par la délibération du 25 septembre 2018, le Conseil de territoire a fixé les tarifs par catégorie d'hébergement. Une réflexion est à mener en 2021 sur l'actualisation de ces tarifs qui sont aujourd'hui à un niveau inférieur aux collectivités voisines de Plaine Commune pour certaines catégories (hôtels de 1 à 4 étoiles). En outre, les hébergements touristiques non classés, incluant notamment les locations touristiques meublées proposées sur les plateformes numériques, font l'objet d'un mécanisme d'imposition spécifique modifié par la loi de finances pour 2021 qui permettrait d'augmenter le tarif actuel sur cette catégorie d'hébergement en forte dynamique.

La reprise de l'activité touristique suite à la crise sanitaire, notamment en vue de l'accueil des grands événements que seront la coupe du monde de rugby en 2023 et les jeux olympiques et paralympiques en 2024, peut ainsi constituer une source de recettes supplémentaires pour la collectivité, tout en préservant ce secteur économique durement affecté par la crise sanitaire.

La réflexion sur l'actualisation des tarifs devra être menée au premier semestre 2022, les tarifs devant être adoptés par délibération du Conseil de territoire avant le 1^{er} juillet de l'année pour s'appliquer à compter du 30 septembre.

3.4.4. Une volonté d'optimisation des recettes issues de l'occupation du domaine public

Plaine Commune perçoit des redevances d'occupation du domaine public (RODP) pour l'utilisation par des tiers des espaces publics lui appartenant. Ces occupations peuvent être à titre commercial (droits de terrasse et de voirie) ou pour la réalisation de chantiers.

Il sera proposé en 2022 de différencier l'augmentation des tarifs des RODP en fonction de ces deux catégories et d'augmenter de manière plus importante la tarification pour les redevances relatives aux chantiers, de manière encadrer au mieux les emprises de ceux-ci, tant en matière de taille que de durée.

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, qui devra s'appuyer sur un pacte financier et fiscal favorisant par ailleurs la péréquation au sein de notre territoire.

A l'attention de Mathieu Hanotin président de Plaine Commune,
Hervé Chevreau, vice-président en charge des finances
Copie Sam Revel (directeur des finances)
et Nabila Akkouche (conseillère déléguée en charge de la démocratie locale)

Contexte de l'avis

L'avis du conseil de développement sur le budget 2022 de Plaine Commune pourrait se résumer à deux termes : **continuité et difficulté**

Continuité car comme à son habitude, le conseil de développement a travaillé dans une période extraordinairement difficile et atypique en utilisant ses outils habituels : auditions, analyses sérieuses et approfondies des documents fournis par les services, recherche d'information et réunions de travail et d'écriture.

Le résultat est l'avis que nous avons l'honneur de vous présenter.

Vous y trouvez de nombreuses questions auxquelles nous espérons des éclairages précis et dans des délais raisonnables. Vous y trouvez également des inquiétudes qui se doivent d'être apaisées dans les mêmes conditions.

Vous y trouvez de plus, des préconisations de grande prudence face à un avenir incertain où les marges financières de Plaine Commune apparaissent de plus en plus contraintes dans le cadre de ses rapports avec la MGP.

Vous y trouvez enfin, des prises de positions claires pour lesquelles nous sommes certains de recevoir un retour de la part des services et des élus du territoire.

Difficulté, car s'ajoutant aux conditions sanitaires compliquées, le conseil de développement a dû travailler avec des documents fournis avec un retard certain, des éléments absents de ces mêmes documents et des questionnements qui sont restés parfois sans réponse.

Nous sommes conscients que la situation n'était pas la plus propice à une coopération « classique » entre notre conseil, les services et les élus mais nous tenons à réaffirmer fortement notre volonté de ne plus avoir à rendre un avis sur le budget dans les conditions que nous avons eues à affronter.

Questionnement des membres

Impact du Covid-19 et mesures liées au télétravail

Les membres du conseil de développement n'ont pas vu de chiffrage de l'impact Covid-19 sur la situation financière de la collectivité. Cela nous étonne car le développement du télétravail,

conséquence notamment de la situation sanitaire, a en général un impact non négligeable sur le budget informatique des organisations.

Comment l'indispensable équipement des agents en matériel et logiciels a-t-il été absorbé financièrement par Plaine Commune ? Quel montant d'investissement supplémentaire cela représente-t-il ? Par ailleurs un effort financier a-t-il été programmé pour assurer la cybersécurité des connexions des agents ?

Plus largement, hors contexte pandémique, la collectivité a-t-elle pris des décisions en matière de télétravail des agents et ces décisions auront-elles une incidence à moyen terme sur les besoins en bureau de Plaine Commune ?

Gestion des déchets et propreté

Consécutives à celle d'1 million d'€ constatée en 2018, nous déplorons la nouvelle augmentation annoncée de la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), sans contrepartie évidente en matière de service rendu.

Afin d'assurer la valorisation des déchets et de répondre aux impératifs environnementaux, ne serait-il pas préférable que Plaine Commune mette tout en œuvre afin qu'à l'avenir la quantité de déchets produits sur le territoire décroisse ?

Nous préconisons ainsi de réorienter la politique de valorisation des déchets pour favoriser un maximum de cycles de vie (Ex : bouteilles consignées au lieu de refondues), en développant notamment une véritable filière de l'éco-industrie sur le territoire.

Dans le domaine de la propreté, la nouvelle application Bien Vu, attendue comme plus efficace que le précédent système, risque d'induire une hausse de l'activité des équipes sur le terrain. En conséquence, nous préconisons un renforcement des moyens humains et techniques afin de garantir l'objectif de réactivité du système.

Mécanisme financière et équilibre budgétaire

Du fait de la complexité des flux financiers entre les différentes collectivités, Villes-Plaine Commune-Métropole, nous regrettons de ne pas pouvoir prendre position sur la question de la dotation d'équilibre. Nous demandons qu'une réunion spécifique sur cette question soit organisée dès que possible à des fins de pédagogie dans le but d'enrichir notre prochain avis sur le budget 2023.

Le conseil de développement s'interroge notamment sur le caractère figé de la dotation d'équilibre (valeur 2015) versée par la MGP à Plaine Commune. La perte de la dynamique a-t-elle un impact important et sera-t-elle compensée afin de tenir compte du dynamisme économique du territoire ?

Pour autant, le Conseil de développement reste attentif sur l'évolution du montant de la CVAE. Une diminution de celle-ci, en raison de la crise sanitaire par exemple, pourrait avoir un impact sur les finances des territoires de la Métropole et Plaine Commune en particulier.

Si cette dernière conserve le produit de la CFE en 2022, nous nous interrogeons sur l'articulation future de la fiscalité de l'EPT et de la MGP. Le mécanisme de compensation prévu à partir de 2023, qui verra la MGP récupérer la CFE, ne nous a pas été communiqué.

Par ailleurs le mille-feuille administratif qui devait être réduit avec l'introduction de la MGP en 2016 s'est finalement vu complexifié par l'ajout d'un niveau supplémentaire. Depuis six ans une couche administrative supplémentaire capte des impôts, sans amélioration évidente des services rendus aux habitants et entreprises du territoire.

Afin de diversifier les ressources de la collectivité, nous préconisons de développer et de reproduire le modèle des ateliers artisanaux de Villeteuse, de façon à créer des recettes propres à Plaine Commune.

Nous nous félicitons de la maîtrise du taux d'endettement de Plaine Commune à six ans en 2020, qui permettra de faire face aux incertitudes des finances publiques locales tout en conservant une forte capacité d'investissement.

Concernant l'adoption à venir du budget 2022 nous nous posons cependant de nombreuses questions sur le calendrier choisi. La procédure d'ouverture anticipée des crédits étant abandonnée, nous souhaiterions avoir des éclaircissements sur ce point. Ainsi, comment concevoir le budget 2022 alors que celui de l'année en cours n'est pas clôturé et qu'il manque donc des éléments concrets sur lesquels se baser ?

Enfin concernant les perspectives financières au-delà de 2022, le Conseil de développement se positionnera après étude plus approfondie de l'étude Klopfer.

Ressources humaines et projet d'administration

Alors que le budget 2020 présentait une baisse de 1 % de la masse salariale, nous nous interrogeons sur l'impact de la réorganisation en cours tant sur le plan budgétaire que humain.

A nos yeux, la politique du personnel ne peut se résumer à un raisonnement purement comptable. Ce qui compte pour le conseil de développement c'est d'abord la qualité du service rendu à la population, l'image de la collectivité et la continuité des projets ambitieux.

JOP 2024 et incidence budgétaire

Au sujet de l'impact budgétaire des Jeux olympiques et paralympiques 2024, nous constatons que les projets financés par l'Etat et la Solideo, induisent des dépenses annexes : nouveaux espaces publics, nouvelles voiries, embellissement de certaines villes, tout cela à la charge de Plaine Commune pour leur création et leur gestion dans les prochaines années. De ce fait, nous souhaiterions avoir une estimation de ces coûts induits à moyen terme pour Plaine Commune. Nous souhaiterions également connaître l'enveloppe d'investissement de Plaine Commune dans le cadre des JOP.

Conclusion

Pour établir notre avis, nous n'avons pu nous appuyer, que sur les quelques éléments dont nous disposions et nombre de questions nous assaillent. Questions qui appelleraient également réponse et nous incitent à préconiser une grande prudence face à un avenir incertain où les marges financières de Plaine Commune apparaissent de plus en plus contraintes dans le cadre de ses rapports avec la MGP.

Le Conseil de développement tient à remercier élus et techniciens de Plaine Commune en charge des finances pour leur collaboration. Néanmoins ses membres souhaitent à nouveau être associés, plus étroitement au travail de préparation financière de Plaine Commune et plus particulièrement aux présentations d'analyses financières. Toujours dans le but d'affiner leur analyse les membres du conseil souhaiteraient à l'avenir être destinataires du bilan social de la collectivité.

L'objectif de ces demandes conclusives est de permettre à l'instance d'élaborer dans les temps un avis pertinent pour le budget 2023.

N.B : Cet avis a été validé par 59 des 60 membres actuels du conseil de développement. Christian Cardon, membre du groupe de travail sur le budget 2022 ne l'a pas validé et a rédigé le texte suivant en annexe.

Annexe

Dans le cadre de l'avis du Conseil de Développement sur le budget 2022 de Plaine Commune, je souhaite faire part de quelques réflexions.

Le nouveau calendrier du vote de ce budget et la nécessité de remettre un avis avant le DOB, obèrent considérablement la connaissance de l'orientation politique qui guidera son élaboration.

Dans ces conditions et à ce jour, il ne me paraît pas possible d'émettre un véritable avis. Tout au plus il peut être possible de faire état de quelques interrogations sur des questions de principe, au risque de paraître méfiant voir suspicieux, par méconnaissance.

A ce stade, j'ai donc décidé de m'abstenir de donner un avis. Toutefois il me semble opportun d'envisager un autre mode de fonctionnement, pour que le Conseil de Développement puisse apporter un éclairage citoyen. Je propose donc que les membres concernés du Conseil de Développement assistent à tous les débats au sein de Plaine Commune, jusqu'à l'élaboration finale du projet de budget 2022 qui sera soumis au vote du conseil.

Il sera alors possible pour le Conseil de Développement de formuler un avis sur les priorités politiques ayant conduit à ce vote.

Christian Cardon.

