

Du 19 janvier 2021

Affaire n° 1

Rapporteur(s) : Hervé CHEVREAU

Rapport d'orientation budgétaire 2021

<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>	: 19 janvier 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 2021 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, 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 un contexte institutionnel et économique très incertain, malgré une situation financière saine fin 2020, les orientations budgétaires qui sont proposées au débat doivent permettre de fixer une nouvelle trajectoire financière pour Plaine Commune afin d'éviter le risque d'un déséquilibre à moyen terme.

Dès lors, l'enjeu du budget primitif 2021 est de préserver les marges de manœuvre nécessaires à la mise en œuvre du projet de territoire à travers une maîtrise de l'évolution des dépenses de gestion et une programmation d'investissements préservant notre solvabilité à moyen terme. Les propositions budgétaires doivent également permettre d'inscrire les priorités qui seront décidées par les élus pour décliner le projet de territoire.

I. Un contexte économique, financier et institutionnel défavorable

A. Les effets de la crise sanitaire et économique

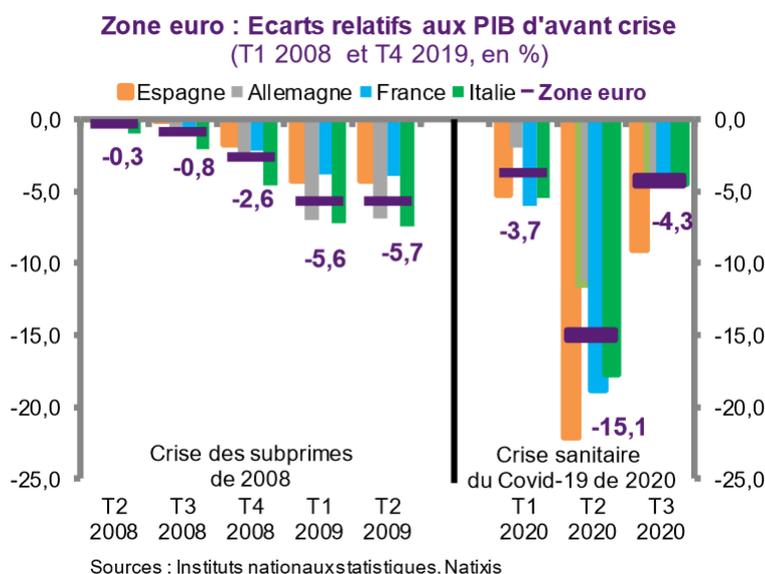
1. La crise sanitaire met à l'épreuve l'économie mondiale, la zone euro et l'économie nationale

L'apparition fin 2019 du coronavirus SARS-CoV-2 a conduit à une situation inédite marquée par des mesures de confinement qui ont conduit à un double choc d'offre et de demande à l'échelle mondiale qui se traduit par une situation économique en dents de scie. En effet, après une chute record de l'activité au premier semestre, les déconfinements progressifs au début de l'été se sont traduits mécaniquement par de forts rebonds au T3 dans les pays développés, l'activité restant toutefois en retrait par rapport à fin 2019 : + 7,2 %

T/T aux Etats-Unis après - 9 % T/T au T2 et + 12,7 % T/T en zone euro après - 11,8 % au T2. Suite à l'accélération de la propagation de l'épidémie à partir de la fin de l'été, l'Europe et les Etats-Unis sont confrontés depuis l'automne à une 2ème vague de contaminations, conduisant à une réintroduction progressive des mesures restrictives voire à des nouveaux confinements, qui devraient peser sur l'activité au T4 2020.

Pour la zone euro, la tendance est la même qu'au niveau mondial et le constat est sans appel : l'activité demeure en retrait de plus de 4 % par rapport à fin 2019, les secteurs sources de fortes interactions sociales tels que les services de transports, de restauration et d'hébergement et les autres activités liées au tourisme demeurant durablement affectés. Les pays plus touristiques (Espagne, France, Italie) souffrent ainsi davantage que ceux disposant de secteurs manufacturiers importants (Allemagne).

Il en résulte une forte rétractation de la croissance comme l'indique le tableau ci-dessous, avec toutefois une forte variabilité et une faible prévisibilité, liées aux mesures de confinement :



Comparativement à la crise économique mondiale de 2008, les institutions européennes ont été réactives et ont développé un arsenal de mesures pour amortir les effets de la crise :

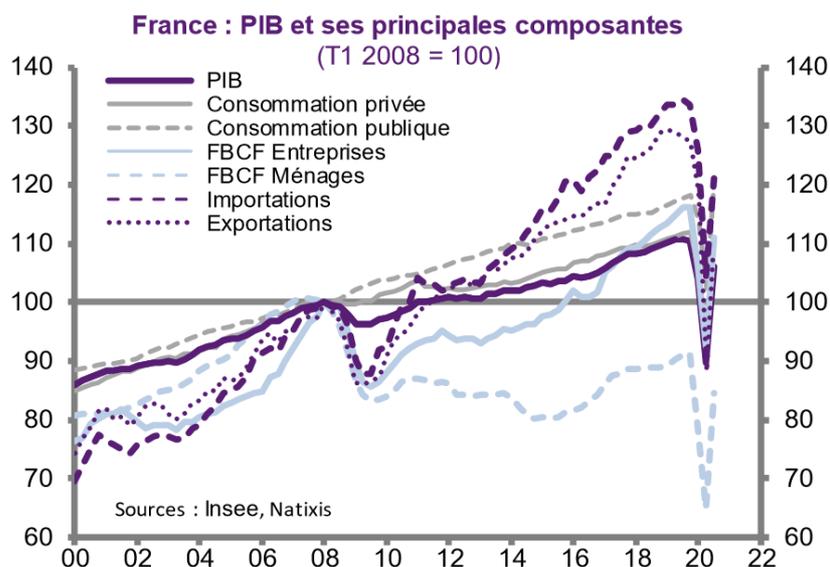
- Au cours de l'été, les États membres de l'UE se sont mis d'accord sur un important plan de relance de 750 milliards € en prêts et subventions, en plus du programme SURE (100 Mds €) destiné à soutenir les programmes de chômage de courte durée.
- la BCE a réagi rapidement et significativement. Après avoir augmenté son programme d'achats d'actifs (APP) de 120 milliards €, elle a créé le programme PEPP (Pandemic Emergency Purchase Programme) initialement doté d'une capacité de 750 milliards € puis portée à 1350 milliards € début juin. Pour alimenter les banques en liquidités, elle a également assoupli les conditions des TLTRO III puis créé le programme PELTRO (Pandemic Emergency Longer-Term Refinancing Operations). Au-delà, elle a maintenu sa politique monétaire très accommodante, ce qui s'est traduit par des taux d'intérêt très bas, permettant aux gouvernements de financer d'importants plans de relance par déficit public.

En France, l'économie a été durement touchée au premier semestre 2020, avec de lourdes conséquences sur le marché du travail : Au premier semestre 2020, 715 000 personnes avaient déjà perdu leur emploi salarié. En deux trimestres, l'ampleur des destructions d'emploi a ainsi dépassé les 692 000 créations d'emploi lentement accumulées au cours des deux ans et demi séparant le T2 2017 du T4 2019.

Afin de soutenir les entreprises et limiter la hausse du chômage, le gouvernement a adapté dès mars le dispositif d'activité partielle, qui a été largement sollicité. Son coût pour 2020 est estimé à 31 milliards €

(1,3 % de PIB) et à 6,6 milliards € pour 2021.

Malgré cela, le taux de chômage devrait culminer au-dessus de 11 % d'ici à la mi-2021, pour diminuer ensuite et atteindre 8 % vers la fin de 2022.



Depuis le début de la pandémie mondiale, l'inflation de l'IPC français a fortement baissé, passant de 1,5 % en GA en janvier 2020 à 0 % en septembre, son plus bas niveau depuis mai 2016.

2. Une stratégie nationale qui met à contribution les collectivités locales sans prise en compte suffisante de leur fragilisation suite à la crise

Les Finances Publiques sont très sollicitées depuis le début de la pandémie mondiale, ce qui a conduit à produire un Loi de Finances Rectificatives (LFR) dès l'été 2020. L'Etat s'est engagé au travers de plusieurs dispositifs concernant à la fois les entreprises et leurs salariés (Fonds de solidarité, activité partielle, PGE...), les personnes de conditions modestes (allocations...) ou encore mais plus modestement auprès des collectivités et ainsi accentuer le déficit public. Le PLFI 2021 souhaite bénéficier de la relance proposée ; la croissance estimée (qui dépend de la politique de vaccination mise en place) est supposée permettre de retrouver un niveau acceptable de ressources tout en autorisant des transferts non négligeables en matière de fiscalité locale. Après une année 2020 difficile, le gouvernement construit un projet 2021 sur une hypothèse de reprise de la croissance (6%) dépendante de la stratégie vaccinale de la France.

- Une partie des mesures prises par le Gouvernement repose sur les collectivités locales

La loi de finances initiales 2021 adoptée le 29 décembre 2020 est marquée par la gestion de la pandémie mondiale et ses conséquences économiques et sociales. Ce projet affirme la volonté de l'Etat de relancer l'activité économique et son corollaire l'emploi.

Ainsi, plusieurs mesures impactent directement les collectivités territoriales, en affectant leur niveau de recettes, à la hausse mais surtout à la baisse :

- le gouvernement français a lancé en septembre un plan de relance sur les années 2021-2022 de 100 milliards € (soit 4,3 % du PIB) financé à hauteur de 40 milliards € par l'Europe. Comportant trois axes (écologie, compétitivité et cohésion), il vise à soutenir l'activité et minimiser les effets potentiels à long terme de la crise sanitaire. Dans ce cadre, la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) est abondée et viendra en soutien des projets engagés par les collectivités locales
- Il est prévu, en loi de finances, un mécanisme permettant de compenser les collectivités de 50% des abandons de loyers consentis en novembre 2020
- Pour alléger les charges pesant sur les entreprises, la loi de finances pour 2021 acte d'une baisse importante des impôts dits de production acquittés par les entreprises, pour un impact budgétaire total de 10 Mds d'euros. Cela se traduit par 3 principales mesures dont une affecte

particulièrement Plaine Commune :

- La suppression de la CVAE des régions (7,25 Md€), conduisant à une division par deux du taux national de CVAE (de 1,5% à 0,75%) et donnant lieu à l'octroi d'une quote-part supplémentaire de TVA aux régions
 - La modification du calcul de la valeur locative des locaux industriels dont vont bénéficier 32 000 entreprises exploitant 86 000 établissements, correspondant à une réduction de leur contribution fiscale de 1,75 Md€ au titre de la TFPB et de 1,54 Md€ au titre de la CFE ; Pour Plaine Commune, la perte de recettes fiscales est estimée à 11,8 M€. Cette exonération sera compensée en intégralité en 2021 par l'Etat mais nous n'avons pas de garantie sur la compensation les années suivantes de l'éventuelle future dynamique des bases.
 - L'abaissement du taux de plafonnement de la CET (CFE + CVAE) en fonction de la valeur ajoutée, lequel taux est ramené de 3 à 2%. Le mécanisme de ticket modérateur prévu dans les lois de finances antérieures n'a jamais été activé mais, s'il l'était, son coût en serait significativement augmenté.
- Par ailleurs, la loi de finances pour 2021 permet aux collectivités d'exonérer de CFE la création ou l'extension d'entreprises pour une durée de 3 ans. Il s'agit d'un prolongement de l'exonération d'un an existante, de droit et compensée par l'Etat, qui est facultative et donc à la charge de la collectivité. Cette exonération concerne en moyenne 1300 entreprises du territoire par an sur les dernières années et représenterait une perte de recettes estimée à environ 1 M€ par an.

Les collectivités locales seront ainsi fortement impactées par ce budget 2021 remettant en cause leur autonomie fiscale singulièrement les collectivités du Grand Paris comme l'Etablissement Public Territorial Plaine Commune.

- Des collectivités par ailleurs fragilisées par cette crise inédite

La crise sanitaire de la COVID 19 a particulièrement touché le département de la Seine-Saint-Denis et le territoire de Plaine Commune. Elle engendre également une crise économique inédite dont les effets sur l'emploi et les entreprises sont encore incertains mais montrent déjà des évolutions inquiétantes que ce soit en termes de destructions d'emplois (- 600 000 entre décembre 2020 et décembre 2019), de hausse du nombre de demandeurs d'emplois (8% de taux de chômage fin 2020 avec une forte hausse du halo autour du chômage) ou de baisse de l'activité économique (-9% du PIB entre décembre 2020 et décembre 2019).

Dès le mois de mai 2020, Plaine Commune a mis en œuvre des mesures pour soutenir les entreprises du territoire touchées par la crise. Il s'agit notamment de l'exonération pour 3 mois des loyers et charges pour les entreprises locataires du patrimoine de la collectivité, de l'exonération des droits de voirie et de la participation au fonds régional Résilience d'aide aux TPE et aux PME (500 000 €).

La dégradation de la situation économique entraîne également des répercussions sur nos recettes de fiscalité. Les effets sur le produit de CFE en 2021 seront limités aux cas de fermetures d'établissements sur le territoire qui sont pour l'instant peu nombreuses en raison des prêts garantis par l'Etat mais dont le nombre pourrait être amené à augmenter significativement au moment de l'arrêt du dispositif. Ces effets devraient, en outre, s'accroître en 2022 avec l'impact de la crise sur les contribuables assujettis à la base minimum, dont la cotisation est fonction du chiffre d'affaires (le CA de référence étant celui de l'année N-2). La cotisation minimum concernant 60% des contribuables à Plaine Commune et 13% du produit de CFE, la perte de produit pourrait avoisiner 3 M€ dans l'hypothèse où la moitié des contribuables de chaque tranche de CA passe dans la tranche immédiatement inférieure en termes de chiffres d'affaires.

Les effets de la crise sanitaire se sont également fait ressentir en 2020 sur le produit de la taxe de séjour reversée par les hébergeurs de tourisme avec près de 500 000 € de moins que sur l'année 2019 malgré des versements sur des séjours ayant eu lieu les années précédentes. Etant donné le contexte actuel, le produit estimé pour l'année 2021 est de 700 000 € contre 1 700 000 € avant la pandémie.

B. Les enjeux financiers des collectivités locales restent insuffisamment pris en compte dans la loi de finances 2021 et la stratégie nationale de redressement des finances publiques

Le gouvernement, par plusieurs des mesures qu'il a prises, désigne les collectivités locales des acteurs de

la relance (55% de l'investissement public).

Toutefois, si des mesures de compensation sont prévues pour limiter l'impact des mesures décrites ci-dessus, les autres mesures prévues en loi de finances initiales sont dans la continuité des lois de finances précédentes (gestion de la fin de la TH, mesures diverses de simplification...) et ignorent la fragilité dans laquelle sont la plupart des collectivités, mises à contribution depuis de nombreuses années dans les stratégies nationales de redressement des finances publiques.

Ainsi, les dispositifs de péréquation et d'abondement de DGF sont financés à enveloppe constante tandis que la perte de levier fiscal du bloc communal (suppression de la TH notamment) ne trouve toujours pas de réponse satisfaisante pour accompagner la dynamique des besoins des territoires concernés.

De plus, une plus grande vigilance doit être observée sur l'évolution des comptes publics dans les prochains mois. A ce stade, la crise entraîne également une forte dégradation des finances publiques avec un déficit du budget de l'Etat estimé à -8,5% et une dette nationale atteignant 122% du PIB en 2021.

Du fait des nécessaires redressements des comptes de l'Etat et remboursement de sa dette, on ne saurait exclure que les collectivités ne soient pas, à terme, plus encore mises à contribution comme ce fut le cas sur la période 2014-2017 à travers des baisses de dotations ou plus récemment dans le pacte de Cahors qui impose un taux directeur d'évolution des dépenses aux plus grandes collectivités pour percevoir la totalité de leurs dotations.

C. Une incertitude persistante sur le contexte institutionnel et de financement pour les collectivités dans l'aire métropolitaine

Quatre ans après la création de la Métropole du Grand Paris (MGP) et la transformation des établissements publics de coopération intercommunale préexistants en établissements publics territoriaux (EPT), le système financier instauré par la loi NOTRE s'avère déséquilibré.

En effet, le diagnostic commun mené en 2019 par l'Alliance des territoires et la MGP 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 (98%) alors que la MGP dispose d'importantes réserves financières et un taux d'épargne brute plus de deux fois supérieur à celui de la moyenne des territoires (42% contre 16%).

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 cotisation foncière des entreprises 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 prolonge 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. Néanmoins, la Loi prévoit, afin d'atténuer les effets de la crise économique actuelle 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.

A terme, 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.

Au-delà de la problématique de l'architecture financière MGP/EPT/Communes, il ne faut pas perdre de vue la nécessité de construire des synergies pour mener un combat commun sur le renforcement des moyens financiers de chacune de nos collectivités.

II. Une trajectoire budgétaire de Plaine Commune à réorienter par des choix politiques

A. Une situation financière menacée à moyen terme

1. La situation financière actuelle

La situation financière actuelle de Plaine Commune peut être qualifiée de satisfaisante au vue des deux principaux ratios d'analyse financière de fin 2019 (l'exercice 2020 n'est pas encore clôturé) :

Ratio	Définition	Compte administratif 2019
Taux d'épargne brute	il s'agit de l'épargne de gestion soustraite des intérêts de la dette, rapportée aux dépenses de fonctionnement. Cet indicateur illustre la capacité qu'a la collectivité à dégager de façon pérenne des ressources sur sa section de fonctionnement pour financer l'investissement moyennant un effet levier de 1 à 10	21,9% Moyenne du territoire : 16%
Capacité de désendettement	il s'agit du volume de stock de dette rapporté au niveau d'épargne brute. Cet indicateur permet d'apprécier, en années, la capacité dont dispose une collectivité pour rembourser sa dette.	6,9 ans Moyenne du territoire : 6,6 ans

Depuis 2015, la stratégie de gestion active de la dette a consisté à privilégier des emprunts à taux fixe, compte-tenu des taux bas et afin de se prémunir d'un risque de hausse du taux. Fin 2014, la part des emprunts à taux variables représentait 65 % de l'encours. En 2019, la répartition est la suivante : 69 % d'emprunts à taux fixe, 26,2 % d'emprunts à taux variable et 3,9 % d'emprunts à taux structurés.

Cette stratégie a entraîné une baisse du coût moyen de la dette, passant d'un taux d'intérêt moyen annuel de 2,37 % en 2015 à 1,83 % à fin 2019, soit une évolution de - 25 %.

Exercice	2015	2016	2017	2018	2019
Taux moyen annuel (%)	2,37%	2,21%	2,03%	1,94%	1,83 %
Evolution (%)	-	-7%	-8%	-4%	-6%

Toutefois, cette situation n'est pas acquise et se trouve menacée pour deux raisons principales :

2. La perte de dynamique de ressources et l'insuffisante maîtrise des dépenses...

- La perte de la dynamique des ressources

Plaine Commune a connu une forte dynamique de fiscalité ces dernières années avec une hausse du produit de la CFE de +10,8 M€, soit +10,8%. Cette augmentation est liée à la fois à l'augmentation physique des bases et un effet taux suite aux 3 hausses de taux en 2016, 2017 et 2018 résultant de l'application de la stratégie financière.

L'année 2019 a été marquée par un recul de -2,7% des bases physiques s'expliquant notamment par la mise en œuvre de l'exonération des contribuables réalisant moins de 5 000 € de chiffre d'affaires, qui est compensée par une dotation de l'Etat.

	2016	2017	2018	2019
--	------	------	------	------

Bases de CFE	276 608 776	287 248 394	294 013 857	286 072 144
variation - évolution physique des bases	-0,4%	3,8%	2,3%	-2,7%
Produit	100 298 342	107 114 926	114 906 710	111 099 955
variation	2,7%	6,8%	7,3%	-3,3%
dont effet taux	3,2%	2,9%	3,3%	0%

Si la loi de finances pour 2021 a maintenu pour 2 ans le produit de la CFE et la dotation d'intercommunalité aux EPT, l'application de la loi NOTRE ferait ensuite reposer la dynamique des ressources de Plaine Commune majoritairement sur la contribution des villes, elles-mêmes fortement contraintes compte-tenu de la contractualisation avec l'Etat et de la réforme de la taxe d'habitation. La contribution des villes évolue toutefois, selon le droit commun, en fonction de l'inflation.

A compter de 2023, l'évolution moyenne annuelle des recettes serait de +0,7% par an, soit +1,9 M€ annuels. Pour rappel, les recettes ont évolué en moyenne de +5,3 M€ par an sur la période 2014-2019.

- Une insuffisante maîtrise budgétaire, tant en fonctionnement qu'en investissement

La stratégie financière inscrite dans le pacte financier et fiscal avait pour objectif de maîtriser l'évolution des dépenses de gestion (hors ordures ménagères) à +1,5% par an. Cet objectif a été atteint (avec un léger dépassement à +1,7% en 2017) et l'évolution moyenne sur la période est de +1%.

	CA 2016	CA 2017	CA 2018	CA 2019
Dépenses de gestion hors OM (périmètre du cadrage budgétaire)	154,3	155,6	156,4	156,9
Evolution	0,1%	1,7%	0,7%	0,3%
Crédits d'activité	66,0	65,9	66,9	67,0
effet de périmètre		-1,3	-0,3	-1,9
Masse salariale	88,3	89,7	89,5	89,9
Dépenses de gestion OM	50,5	51,5	53,2	54,4
Evolution	2,2%	2,0%	3,3%	2,3%
TOTAL DEPENSES DE GESTION	204,8	207,1	209,6	211,3
Evolution	0,6%	1,8%	1,4%	0,8%

Il faut toutefois noter que cet objectif a été atteint par :

- Une vacance de postes importante et subie (particulièrement depuis 2017) au détriment des conditions de travail des agents et de la qualité du service public rendu.
- Un faible taux d'inflation sur la période (+1% par an en moyenne de 2016 à 2019) et qu'une hausse de l'inflation nécessiterait de renforcer la recherche d'économies de gestion.

Ainsi, si les budgets votés avaient été réalisés à 100%, la situation aurait été bien plus dégradée fin 2019.

En investissement, c'est également la faiblesse de la réalisation des prévisions qui a permis de tenir le cap de la stratégie financière qui avait été actée et qui a permis de limiter l'évolution de l'encours de la dette, voire même de se désendetter. Les taux de réalisation illustrés dans le tableau ci-dessous en attestent :

CA en M€	2016	2017	2018	2019
Dépenses	88,8	72,4	73,0	72,5
Recettes	30,2	21,7	17,4	19,8
Charge nette	58,6	50,7	55,6	52,7
Réalisation dépenses	62,8%	56,3%	62,8%	65,5%
Réalisation recettes	38,5%	44,9%	50,1%	46,8%

Il en résulte ainsi un décalage important entre l'emprunt prévisionnel et l'emprunt réalisé. Ainsi, en 2019,

l'écart entre le BP et le CA a été de 15 M€ (emprunt inscrit de 35,4 M€ et réalisé à hauteur de 15 M€). Cela rend le pilotage budgétaire particulièrement complexe et, surtout, ne permet pas de sécuriser la trajectoire financière de Plaine Commune.

3. ...menace l'équilibre budgétaire de Plaine Commune à moyen terme

L'exercice de prospective, en tenant compte de taux de réalisation en meilleure adéquation avec notre obligation de sincérité et de transparence envers les citoyens, met en évidence une dégradation rapide de la situation financière en l'absence de choix politiques et d'une réorientation de la stratégie financière.

- Une dynamique de développement du territoire qui induit un niveau de dépenses élevé

En fonctionnement, les dépenses de fonctionnement évoluent « naturellement » d'environ + 3,7 M€ par an en tenant compte de l'évolution de la masse salariale à effectif constant et des dépenses induites par les investissements (entretien de nouveaux espaces publics ou de nouveaux équipements).

En investissement, Plaine Commune connaît un important dynamisme de projets stratégiques déjà engagés, qui s'inscrivent dans des temporalités contraintes avec le financement des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, les gares du Grand Paris Express et les contrats de pôles ainsi que les grands projets urbains et de vastes opérations d'aménagement. Le programme d'investissement doit également tenir compte de la montée en puissance des opérations inscrites dans le NPNRU à compter de 2023, voire avant pour quelques opérations déjà validées en comité d'engagement de l'ANRU.

Le dernier PPI adopté à l'occasion de la mandature précédente fait apparaître une charge nette globale d'investissement de 335 M€ sur la période 2020-2024 avec un solde à financer par l'épargne brute et l'emprunt qui se situerait en moyenne, en tenant compte d'un taux de réalisation des dépenses à hauteur de 80% (ce qui est un taux de réalisation « convenable » traduisant la sincérité des orientations budgétaires présentées devant les citoyens), à 60 M€ par an. Cela supposerait un recours plus important à l'emprunt et une augmentation de l'encours de dette ainsi que des frais financiers.

A ces projets s'ajoutent le volume d'investissement minimal, estimé à environ 20 à 25 M€ annuels, pour l'entretien de notre patrimoine (rénovation des voiries, éclairage public, etc.) et réaliser les opérations d'investissement requises pour la conduite de nos politiques publiques (habitat, aménagement des espaces publics, politique foncière, lecture publique, développement économique, emploi et insertion, CCD).

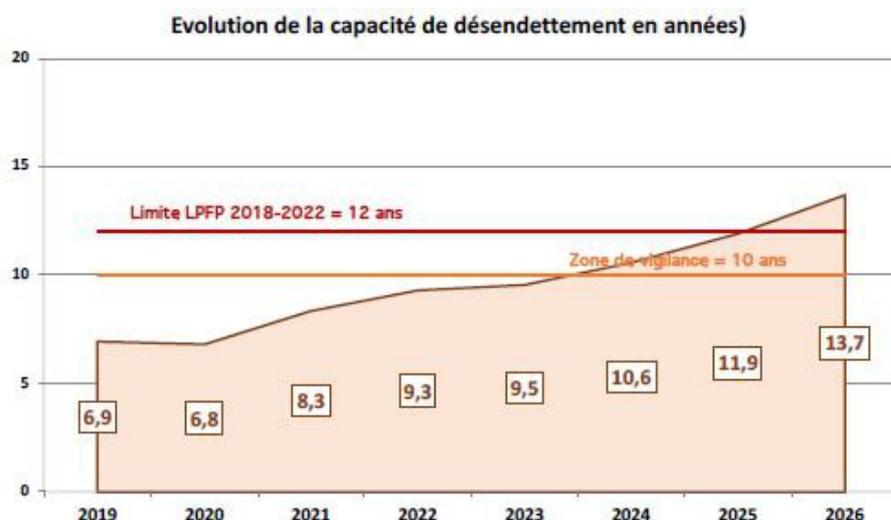
Il sera également nécessaire de tenir compte des nouvelles priorités qui émergeront dans le cadre de la nouvelle mandature.

- Un déficit budgétaire et une hausse importante de la dette dès 2024

En tenant compte de l'ensemble de ces hypothèses, le résultat du scénario prospectif montre une dégradation progressive de l'épargne brute et des difficultés d'équilibre budgétaire dès 2024. Le taux d'épargne brute diminuerait en effet de 21,9% en 2019 à 14,9% en 2024 puis 12,5% en 2026.

L'annuité en capital de la dette n'étant plus couverte par des ressources propres à partir de 2024, le budget ne serait alors plus en équilibre réel au sens de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales, ce qui peut conduire *in fine* le préfet à réformer les documents budgétaires dans le cadre de son pouvoir de substitution.

L'encours de dette atteindrait quant à lui 494 M€ en 2026, soit 96 M€ de plus qu'en 2019 (près de +25%) avec une capacité de désendettement au-dessus du seuil de vigilance de 10 ans dès 2024.



La hausse de l'endettement conduirait par ailleurs à une dégradation des conditions d'accès au crédit et à l'augmentation de nos frais financiers.

Le paradoxe dans lequel se trouve la collectivité est qu'en améliorant collectivement notre pilotage et la qualité de la gestion budgétaire de la collectivité (notamment fin de vacances de postes et réalisation annuelle de la programmation du PPI – sans même poser la question de son volume –) la situation de déséquilibre budgétaire rapide est inévitable.

B. De nouvelles orientations budgétaires pour tracer une trajectoire financière robuste et responsable

Il convient aujourd'hui de prendre collectivement conscience de la situation financière de la collectivité.

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

L'absence de choix qui a entraîné une non-exécution budgétaire et les efforts menés lors du mandat précédent, qu'il ne faut pas nier, la prospective financière reste dégradée à court terme. Il s'agit dès lors de réfléchir à mettre en œuvre de nouveaux leviers permettant de dégager des marges de manœuvre pour continuer à assumer nos missions de service public et mettre en œuvre le nécessaire nouveau projet de territoire.

1. Adopter une stratégie financière au travers du nouveau pacte financier et fiscal entre Plaine Commune et les villes

L'élaboration du nouveau pacte financier et fiscal entre Plaine Commune et les villes s'appuiera sur une nouvelle stratégie financière qui sera construite dans le courant du 1^{er} semestre 2021.

Cette stratégie et ce pacte seront notamment l'occasion de :

- Fixer le niveau d'évolution des dépenses de fonctionnement et la capacité d'investissement
- Identifier la possibilité de s'engager dans plus de péréquation financière
- Clarifier les enveloppes dévolues aux politiques publiques et aux projets, au niveau localisé et au niveau territorialisé (par exemple les crédits courants déconcentrés et les politiques patrimoniales)

2. Questionner nos politiques publiques et nos projets

Le maintien d'un haut niveau d'autofinancement suppose de maîtriser l'évolution des dépenses de fonctionnement dans une proportion qui sera définie dans le cadre de la stratégie financière. Vraisemblablement, afin de retrouver une trajectoire budgétaire plus sûre, les objectifs en termes d'économies de gestion devront certainement être supérieurs à ceux fixés dans la stratégie financière de 2016.

Cela supposera de développer notre capacité à interroger les résultats atteints et à réorienter, lorsque cela est nécessaires, nos ressources vers des actions à plus forte valeur ajoutée au regard du projet de territoire.

En investissement, il s'agira également d'envisager tous les leviers permettant de rééquilibrer nos partenariats et nos montages opérationnels afin que le risque financier ne pèse pas uniquement sur Plaine Commune et pour permettre d'optimiser le coût des projets.

3. Se doter d'une stratégie pluriannuelle de maîtrise des ressources

L'optimisation des actions et de l'organisation de Plaine Commune constitue un levier de moyen ou long terme dont les effets pourraient être sensibles sur l'évolution de nos dépenses de fonctionnement.

Il s'agit d'interroger de manière plus structurelle les actions conduites, les organisations qui y sont associées et nos modes de gestion pour améliorer la qualité du service rendu, crédibiliser notre exécution budgétaire et dégager de nouvelles marges de manœuvre.

Afin d'identifier les enjeux de ces actions sur les effectifs et les dépenses de masse salariale, le tableau ci-dessous récapitule les principales tendances dans le domaine des ressources humaines ces trois dernières années :

	2018	2019	2020
Nombre de postes budgétairement autorisés	2178,5	2176,5	2175,5
Catégorie A	464,5	472,5	485,5
Catégorie B	310	326	321
Catégorie C	1404	1378	1369
Effectifs	2291	2306	2408
Permanent (au 31/12)	2085	2086	2054
Non permanent (sur l'année)	206	351	354
Masse salariale	93 756 324 €	94 203 973 €	95 772 220 €

Ces optimisations, quelle qu'en soit la nature, supposent de dépasser le cadre annuel et doivent être engagées au plus tôt pour produire leurs effets pendant le mandat. Aussi est-il proposé de se donner comme orientations de travailler à une stratégie pluriannuelle de maîtrise de ses ressources dans un cadre qui sera défini au cours de l'année 2021.

4. Adopter un plan d'investissement de mandat

L'impasse budgétaire dans laquelle nous sommes et le début de mandat nous imposent de définir un plan d'investissement de mandat au cours du 1^{er} semestre 2021. Cela permet de mettre en cohérence les échéances électorales avec la réalisation du projet de territoire et ainsi de clarifier les débats politiques qui devront avoir lieu à l'occasion des prochains renouvellements démocratiques.

Appuyé sur une stratégie financière qui sera formalisé dans le pacte financier et fiscal co-élaboré avec les villes, ce plan d'investissement de mandat tiendra compte de notre capacité réelle à investir, qu'il reste à définir avec plus de précision en actualisant notre prospective financière au regard des dernières évolutions de contexte et des choix qui devront être fait sur les priorités en fonctionnement.

En tout état de cause, ce plan d'investissement de mandat tiendra compte des dynamiques en cours tout en interrogeant leurs modalités de financement afin de limiter la charge d'investissement de la collectivité. Il devra surtout permettre de prioriser les investissements dont la réalisation opérationnelle est déjà engagée et d'inscrire les priorités portées par les nouveaux élus.

5. Agir sur les recettes

L'action sur les recettes passe dans un premier temps par l'évolution législative de l'architecture financière métropolitaine et le maintien des ressources aux EPT dans l'attente d'une réforme institutionnelle qui redonnerait de la cohérence entre les compétences exercées et les ressources.

Il s'agit également d'accroître encore notre capacité de recherche de financements extérieurs à travers l'ensemble des dispositifs européens ou nationaux, notamment dans le cadre du Plan de relance gouvernemental. Des réflexions pourront également être conduites sur la gestion des recettes et une meilleure coordination entre les directions opérationnelles et la direction des finances.

6. Renforcer la rigueur et la gestion budgétaire

Il apparaît indispensable de nous doter d'un cadre de gestion budgétaire plus robuste, en revoyant un règlement budgétaire et financier et en développant des outils de suivi et de contrôle de nature à faciliter des ajustements de trajectoire et de la réactivité.

L'élaboration du plan d'investissement devra également s'accompagner d'un développement d'une nouvelle approche de la gestion de l'investissement, moins centrée sur l'opération et davantage sur des enveloppes globales à piloter de manière pluriannuelle.

III. En 2021, un budget de transition

Ces orientations budgétaires se concrétiseront dans le courant de l'année 2021, pour laquelle le budget est en cours d'élaboration.

Le cadrage budgétaire pour 2021 a été élaboré à l'automne 2020 et a eu pour objectif de marquer la transition vers une nouvelle approche de la préparation budgétaire, qui sera pleine et entière à l'occasion de la préparation budgétaire pour 2022 qui pourra s'appuyer sur des cadres structurants et pluriannuels tels qu'ils sont décrits ci-dessus.

Ainsi, le cadrage fixé pour 2021 est de contenir le volume des dépenses de gestion, ordures ménagères comprises, à 216,2 M€, soit -1,4% par rapport au BP 2020. Dans le détail, ce cadrage se décompose de la manière suivante :

- Masse salariale (ordures ménagères comprises) : 96,3 M€ soit -1% par rapport au BP 2020
- Crédits d'activité hors ordures ménagères : 68,7 M€ soit -3% par rapport au BP 2020
- Crédits d'activité ordures ménagères : 51,2 M€ soit 0% par rapport au BP 2020

Cet objectif doit permettre, à travers une meilleure maîtrise de nos dépenses de gestion, d'augmenter notre épargne brute prévisionnelle et donc de garantir à moyen terme l'équilibre budgétaire. Il concourt également à préserver une capacité de désendettement acceptable et à limiter la hausse de nos frais financiers qu'entraînerait une augmentation de la dette.

L'effort d'économies demandé doit tenir compte des augmentations de dépenses contraintes notamment liées à l'inflation, à l'augmentation des coûts des marchés, à la prise en charge de surfaces nouvelles ou aux mesures réglementaires et au glissement vieillesse technicité s'agissant de la masse salariale.

Une part des économies ainsi dégagées pourra également permettre la mise œuvre de mesures nouvelles et de développements décidés par les élus pour renforcer les politiques publiques estimées prioritaires.

En termes d'investissement, dans l'attente de l'élaboration d'un projet d'investissement de mandat, l'objectif est de contenir le coût net maximal des investissements afin de préserver les marges de manœuvre futures et limiter notre recours à l'emprunt.

Il est demandé de prendre connaissance du contexte et de la situation financière de Plaine Commune et de débattre des orientations budgétaires proposées.