

# Le Budget 2012 de Plaine Commune

---

Avis du Conseil de développement

Validé à l'Assemblée plénière  
du 13 février 2012

## PLAN DU DOCUMENT

- 1) Conditions d'élaboration de l'avis sur le budget 2012 ..... p.1
  - 2) Rappel sur le budget 2011 ..... p.2
  - 3) Contexte financier ..... p.3
  - 4) Avis du Conseil de développement..... p.3
  - Annexes..... p.6
  - Synthèse de l'avis sur le budget 2012 de Plaine Commune ..... p.9
- 

### 1) Conditions d'élaboration de l'avis sur le budget 2012

A l'exception de l'an dernier, le budget est présenté au Conseil communautaire avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'année concernée. Le Conseil de développement soutient cette démarche.

Comme pour les avis précédents, le groupe de travail « budget » a concentré son attention sur les orientations et non sur le détail des chiffres. En effet, ces derniers sont connus tardivement compte tenu du calendrier budgétaire de Plaine Commune.

Le Conseil de développement a été invité, comme l'an dernier, aux conférences intercommunales des finances avec la participation des membres du groupe « budget » et de l'équipe d'animation.

La 6<sup>ème</sup> conférence, qui a eu lieu le 4 mai 2011, a permis de comprendre les enjeux de la péréquation sur les finances intercommunales. La 7<sup>ème</sup> s'est tenue le 11 octobre 2011 sur la fiscalité d'urbanisme et la création d'une agence locale de financement.

Le Conseil de développement réuni en Assemblée plénière le 13 février 2012 a formulé le présent avis. Le groupe de travail « budget » s'est réuni à 4 reprises (annexe 2).

Nous tenons à remercier les services de Plaine Commune et particulièrement Mélanie Lamant qui a présenté le budget 2011 et les enjeux budgétaires 2012 aux membres du groupe de travail.

En termes d'ingénierie technique, le Conseil de développement a sollicité les services de Natacha NAHMIAS pour l'écriture des points de vue des membres.

L'avis du Conseil de développement sur le budget 2012 n'a pas pu être présenté, comme de coutume, au Bureau communautaire du 10 novembre 2011 au cours duquel les élus débattent des orientations budgétaires (DOB).

Afin que les élus communautaires puissent prendre en compte le point de vue des membres du Conseil de développement, une première synthèse des travaux du groupe « budget » a été transmise au Président de Plaine Commune et au Vice-président délégué aux finances au Conseil communautaire du 13 décembre 2011 votant le budget 2012.

Le Conseil de développement propose de travailler avec la Communauté pour recalibrer le processus et trouver ensemble un rythme de travail avec Plaine Commune permettant d'élaborer un avis dans des conditions respectueuses de nos contraintes respectives.

## 2) Rappel sur le budget 2011

La réforme de la Taxe Professionnelle (TP) instituée par la loi de finances 2010 est entrée en vigueur de façon chaotique avec beaucoup d'incertitude et a donné le sentiment de naviguer à vue : règles de calcul du nouvel impôt économique connu tardivement, systèmes de compensation et de péréquation incertains entre l'Etat et les collectivités, ... auxquelles s'est ajouté un manque de pédagogie.

La réforme de la TP entraîne une modification de la structure et de la dynamique du budget :

- ▶ Suppression de la part investissements, remplacement par le foncier bâti régional et la Taxe d'Habitation (TH) intercommunale ;
- ▶ La TP devient une Cotisation Economique Territoriale. Elle se décompose en 3 éléments :
  - ◇ Une Cotisation Foncière pour les Entreprises (ancienne valeur locative), qui maintient un lien entre les entreprises et le territoire ;
  - ◇ Une Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500.000 euros (Plaine Commune est un territoire riche en termes de valeur ajoutée). La cotisation est déterminée à taux fixe par l'Etat.
  - ◇ Une compensation versée par l'Etat pour retrouver le montant de la TP perçu par Plaine Commune en 2010.
- ▶ Parallèlement, la Taxe d'Habitation départementale est transférée à l'intercommunalité offrant ainsi un pouvoir de taxation.

Plaine Commune est en bonne situation financière avec un redressement des indicateurs tels que le taux d'épargne brute et une amélioration de la capacité de désendettement. Parallèlement, les villes ont retrouvé leur effort d'équipement des années 2000 (79 M€/an) et celui de la Plaine Commune est passé de 4 M€ en 2000 à 73 M€ en 2009.

Le pacte financier et le Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI), les 2 balises repères pour la préparation du budget annuel, ont été revisités pour 2011-2016.

De nouveaux critères de répartition de la Dotation de Solidarité Communautaire (DSC) entre les 8 villes ont été redéfinis. La DSC est augmentée de 4,4 M€ à 5,2 M€ par an jusqu'en 2015, ce qui donne une « bouffée d'oxygène » aux villes pour financer les équipements publics.

L'investissement est augmenté en portant la capacité de désendettement de 12 ans à 15 ans à l'horizon 2015. Pour autant, le taux de réalisation des investissements (65%), la pérennité des recettes et l'importance des financements croisés invitent à davantage de prudence sur l'augmentation des investissements.

Enfin, le système de péréquation horizontale entre les collectivités quand la Communauté est « riche » et les villes sont « pauvres » pose question. Ainsi, Plaine Commune devrait contribuer à la péréquation alors même que les communes qui la composent rassemblent des populations en grandes difficultés économiques et sociales. En effet, la richesse est calculée sur la richesse économique du territoire, celle des populations n'est pas prise en compte.

Le seul critère de potentiel financier ne suffit pas à caractériser la richesse ou la pauvreté d'un territoire. Les critères socio-démographiques, comme le revenu/habitant et le nombre de logements sociaux sont tout aussi importants à prendre en compte.

Les choix en matière de péréquation sont encore plus cruciaux en Ile-de-France dans la mesure où il existe peu d'intercommunalités et où le projet de réforme territoriale demande l'exception francilienne pour l'achèvement national de la carte intercommunale. Le Conseil de développement souhaite une réelle solidarité, solidarité dont il est beaucoup question dans le projet de Grand Paris.

### **3) Contexte financier**

La réforme fiscale change la structure du budget. Il était essentiellement porté par le développement et la dynamique économique. L'introduction de la taxe d'habitation intercommunale, même si Plaine Commune n'a pas décidé d'actionner ce levier, concerne davantage les habitants pour le financement de ses projets.

Le Grand Paris se concrétise. La prise en compte des propositions de Paris Métropole dans les débats parlementaires sur la péréquation rend perceptible la métropole et confirme ce niveau d'intervention pour réduire les inégalités territoriales en Ile-de-France et résoudre certains dysfonctionnements à cette échelle.

Enfin, les incertitudes sur le coût des emprunts suite à la dégradation de la note de la France et des collectivités marquent profondément le contexte financier d'élaboration budgétaire.

### **4) Avis du Conseil de développement**

#### **4.1 – Priorités économiques notamment en faveur des très petites entreprises**

Le contexte financier très contraint invite à marquer davantage les priorités politiques. Le Conseil souhaiterait que le développement économique endogène soit plus soutenu.

Par exemple, l'implantation d'entreprises relevant du secteur tertiaire est perçue par Plaine Commune comme primordiale pour conserver une croissance des ressources fiscales de l'intercommunalité. Le Conseil alerte Plaine Commune sur la relative facilité de ce type d'entreprises à déménager. Par ailleurs, ce choix laisse entendre que l'entreprise est exclusivement perçue comme pourvoyeuse de taxes.

Le Conseil de développement insiste pour une plus grande diversité du tissu économique et un soutien au développement et à l'installation de petites entreprises sur le territoire. Il souhaite que le territoire se développe au-delà des opportunités tertiaires. Il demande le maintien des entreprises industrielles et leurs développements notamment celles de la filière éco-développement.

Ainsi, le Conseil de développement demande davantage de lisibilité en termes d'orientations et de priorités liées au développement d'activités économiques. Il sera particulièrement attentif à la prise en compte des petites entreprises, en termes de fiscalité, d'accès aux marchés publics, de locaux disponibles, etc.

#### **4.2 – Financement du Grand Paris**

Le Grand Paris est perçu comme une réalité par les membres du Conseil de développement. Il se concrétise financièrement. La taxe spéciale d'équipement (pour le réseau de transport Grand Paris Express) sur la feuille d'impôt de la taxe d'habitation en est le signe pour les habitants.

Le Conseil de développement s'interroge sur cet impôt qui s'installe et risque d'augmenter. Cela pose la question de la légitimité de l'impôt au niveau régional ou national pour un tel projet.

Au-delà, le Conseil s'interroge sur le financement de chaque action par une taxe supplémentaire. Ainsi, la même question s'est posée sur la Taxe d'Enlèvement sur les

Ordures Ménagères (TEOM) et son évolution. La population ne comprend pas les raisons de la forte progression de la TEOM car elle n'en voit pas les effets au quotidien. Quelles sont les critères qui justifient son augmentation importante ? Comment les orientations sont fixées ?

#### **4.3 - Solidarité et péréquation**

Le Conseil de développement souhaite que l'intercommunalité continue de jouer un rôle puissant de solidarité territoriale, mis en pratique avec la Dotation de Solidarité Communautaire<sup>1</sup> (DSC). Les révisions des systèmes de péréquation aux niveaux national et régional laissent entendre que l'agglomération devrait à la fois contribuer au système de péréquation du fait de son dynamisme économique et être bénéficiaire puisqu'elle rassemble des populations en grandes difficultés économiques et sociales.

#### **4.4 - Importants investissements et incertitude sur le financement des projets**

Dans son précédent avis, le Conseil s'interrogeait sur la capacité de la Communauté d'agglomération à poursuivre des investissements à un rythme soutenu dans le cadre de ressources plus contraintes.

Ce point reste d'actualité. Le Conseil de développement s'étonne sur l'inscription d'un budget annuel de plus de 70M€ net au plan pluriannuel « sachant que la réalisation a peu de probabilité de dépasser 60M€ ». De même, les membres s'inquiètent de l'augmentation du poids de la dette dans le budget et de la capacité de désendettement augmentée de 12 à 15 ans. Cette inquiétude est renforcée avec le coût croissant des emprunts et la crise de la dette.

Le Conseil de développement alertait dans ses avis précédents sur la part importante de financements croisés des projets de développement et d'aménagement qui fragilise le budget. Ce point de vigilance s'impose avec le désengagement quasi certain du Département de la Seine-Saint-Denis de certains projets, compte tenu de ses difficultés financières. De même, les enveloppes ANRU de l'Etat pour le financement d'équipements pour la seconde phase des programmes de rénovation urbaine semblent sous-dimensionnées.

Les incertitudes liées à la réforme fiscale donnent le sentiment de naviguer à vue. Les bases de la CVAE (Cotisation de la Valeur Ajoutée des Entreprises) ne sont pas communiquées par l'administration fiscale. Il est difficile de faire un budget sans connaître ses recettes.

Parallèlement, les incertitudes sont importantes concernant la création d'une agence locale de financement des collectivités (financement ? Gestion ? Participation limitée à 50% ...).

L'ensemble invite à plus de précautions et de prudence en préservant une capacité de désendettement inférieure à 15 ans, en rationalisant les dépenses d'investissement et en gérant au plus près le budget. En ce sens, le Conseil de développement est favorable au renforcement du contrôle de gestion à Plaine Commune.

Les volumes d'investissement et de la dette de Plaine Commune feront l'objet d'un travail particulier pour l'avis sur le budget 2013, notamment pour avoir un point de vue éclairé sur la capacité de désendettement qui fluctue de 12 à 15 ans.

---

<sup>1</sup> Montant reversé aux 8 villes de Plaine Commune

#### **4.5 – Une démarche plus participative**

Globalement l'élaboration budgétaire devient de plus en plus technique et incompréhensible pour les citoyens.

La compréhension et la participation à l'élaboration budgétaire deviennent de plus en plus incontournables. Ainsi, le Conseil réitère sa proposition d'une démarche plus participative associant les habitants et les acteurs du territoire au niveau de Plaine Commune. Ce processus prend du temps d'autant que l'élaboration budgétaire devient de plus en plus technique et nécessite en conséquence un moment pédagogique.

#### **4.6 – Travailler autrement l'avis sur le budget avec Plaine Commune**

Le Conseil de développement émet tous les ans depuis 2003 un avis sur le budget de Plaine Commune.

Au fur et à mesure, une méthode itérative s'est construite entre le Conseil de développement, les élus et les responsables de l'administration de Plaine Commune. Cette démarche tient pour beaucoup à un travail de conviction, à des pratiques affinées au fil du temps, aux hommes et aux femmes convaincu(e)s de l'intérêt mutuel à s'investir dans ce processus démocratique.

Cette méthode de travail respectueuse des règles de fonctionnement de la Communauté et du Conseil de développement nous a permis de formaliser nos avis en associant l'instance en amont du processus. Ainsi, le processus constructif inexistant pour le budget 2005, a trouvé un rythme de croisière sur les budgets suivants.

Pour autant, force est de constater que les délais sont plus contraints depuis que la Communauté vote son budget en décembre. Dans son avis sur le budget 2008, le Conseil de développement estimait que la démarche mise en place avec Plaine Commune permettait de pallier les inconvénients (délai d'élaboration raccourci, informations partielles liées aux différents allers et retours entre les services et arbitrage avec les élus).

Dans les faits, la démarche mise en place ne résiste pas à l'exercice et doit être ajustée :

- ✘ le Conseil de développement a remis un avis sous forme de lettre sur le budget 2009. L'avis a été formulé en période de transition particulière, la préparation budgétaire ayant été décalé dans le temps pour que les nouveaux élus communautaires et la nouvelle direction générale s'approprient et arbitrent le budget communautaire.
- ✘ Le Conseil de développement a pu tenir les délais pour présenter son avis sur le budget 2010 au moment où les élus discutent du DOB (Débat d'Orientations Budgétaires) car celui-ci a été décalé en janvier compte tenu des incertitudes liées à la réforme de la Taxe Professionnelle.
- ✘ L'avis sur le budget 2011 a été présenté au bureau communautaire au moment où a été examiné le BP 2011, pour tenir compte de notre Assemblée plénière validant collectivement l'avis. Préalablement, afin que Plaine Commune puisse prendre en compte le point de vue des membres du Conseil de développement dans le DOB, les propositions du groupe « budget » ont été transmises par courrier.
- ✘ L'élaboration de l'avis sur le budget 2012 s'est retrouvée dans les mêmes contraintes de calendrier auxquelles s'est ajouté le renouvellement de l'instance programmé le 15 novembre 2011. De fait, si le groupe « budget » a travaillé sur le budget 2012, le Conseil de développement n'a pas été en mesure de transmettre à Plaine Commune un avis au bureau du 10 novembre examinant le DOB.

Dans ses circonstances, nous proposons de travailler avec la Communauté pour recalibrer le processus et trouver ensemble un rythme de travail avec Plaine Commune permettant d'élaborer un avis dans des conditions respectueuses de nos contraintes respectives.

# ANNEXES

## Annexe 1 : Liste des participants au groupe de travail

Mireille BOILLOT, Loïc COTTINEAU, Germinal EGIDO, Jacques GROSSARD, Laurent HADDAD, Françoise HOLZAPFEL, Martina KOST, Patricia LEGER, Bénédicte MADELIN, Thierry RUYER, Véronique SAINT-AUBIN, Claude SCHEININGER, Martine TIERCELIN soit 13 membres.

## Annexe 2 : Condition d'élaboration et méthode de travail

- Le 22 septembre 2011 : Enjeux et premiers éléments de cadrage sur le budget 2012 avec l'audition de Mélanie LAMANT, Directrice des finances de Plaine Commune et appropriation des principes de la péréquation financière suite à la 6<sup>ème</sup> conférence intercommunale des finances (mai 2011).
- Le 25 octobre 2011 : échanges sur la fiscalité de l'urbanisme et la proposition de création d'une Agence de financement des collectivités locales suite à la 7<sup>ème</sup> conférence intercommunale des finances (octobre 2011) et pistes pour la contribution sur le budget.
- Le 28 novembre 2011 : échanges sur les orientations budgétaires 2012 et sur la méthode de travail avec Plaine Commune pour formalisation de l'avis.
- Le 6 février 2011, finalisation de l'avis sur le budget 2012

Le Conseil de développement a eu connaissance du budget au fur et à mesure de son élaboration.

Il a été destinataire de la lettre de cadrage budgétaire du 7 juillet 2011. Elle porte sur un programme d'investissements ambitieux (600 M€ sur 6 ans) avec une évolution de dépenses de gestion fixée à 2,5%. Le budget est préparé dans un contexte de relative bonne santé financière de la Communauté (amélioration de l'épargne, capacité de désendettement, dynamique des recettes) malgré un contexte d'incertitude, de réformes fiscales et de risques au niveau national. Le budget doit combiner une action publique de service public au quotidien et accompagner les projets structurants importants (Grand Paris, Pôle de la Création, transports). Ainsi, pour la première fois une marge de manœuvre doit être recherchée avec une économie de 1% sur les budgets de base de chaque centre de responsabilité (c'est-à-dire le budget nécessaire à la reconduction des activités).

Le bilan d'activités de Plaine Commune est un bon outil qui aide le travail des membres du Conseil de développement.

### Les conférences intercommunales des finances

Comme l'année précédente, le Conseil de développement a été invité aux conférences intercommunales des finances. Les membres du groupe Budget et de l'équipe d'animation y ont participé.

Il en ressort :

- De nouveaux mécanismes de péréquation. Un double système de péréquation au niveau régional (le Fonds de Solidarité de la Région Ile-de-France) et national (Fonds National de Péréquation des Recettes Intercommunales et Communales) est mis en place. Il doit permettre une péréquation verticale (effectuée par le biais de dotations d'Etat) et une péréquation horizontale (effectuée entre collectivités).

- ▶ Un réel enjeu sur les critères de péréquation. Les critères socio-démographie, comme le revenu/habitant, le nombre de logements sociaux sont tout aussi important à prendre en compte. En effet, le seul critère de potentiel financier ne suffit pas à caractériser la richesse ou la pauvreté d'un territoire ;
- ▶ Alors qu'il existe de grandes disparités régionales, il existe peu de péréquation entre les villes franciliennes du fait du faible nombre d'intercommunalité en Ile-de-France ;
- ▶ L'idée de créer une agence de financement des collectivités locales dans un contexte de crise de la dette.

## **Annexe 3 : Documents budgétaires**

Pour la troisième année consécutive le budget est préparé par centres de responsabilité budgétaire. « *Cette notion nouvelle pour Plaine Commune recouvre plusieurs gestionnaires de crédits dans 14 centres qui intègrent dans des budgets globaux à la fois les crédits de fonctionnement, les dépenses de personnel et les recettes. Cette nouvelle méthode de travail doit permettre à la fois une plus grande responsabilisation, une plus forte autonomie de gestion et un certain intéressement à la gestion budgétaire, car elle offre de nouveaux leviers budgétaires...* » (Extraits de la lettre de cadrage budget 2010).

### **Liste des 14 centres de responsabilité**

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

Le Conseil de développement soutient et encourage cette démarche qui, après les présentations globalisées villes/communautés mises en œuvre les années précédentes, vont dans le sens d'une plus grande lisibilité par les habitants et les entreprises des enjeux et des choix budgétaires.

### **Documents mis à disposition**

- Lettre de cadrage budget 2012
- Compte-rendu de la 6<sup>ème</sup> Conférence Intercommunale des Finances du 4 mai 2011
- « Analyse financière rétrospective consolidée du territoire 2005-2010 » Etude Klopfer
- « Analyse financière rétrospective et prospective territoire 2005-2010 et perspectives 2011-2016 » Etude Klopfer
- Premier point d'avancement sur le budget 2012 et l'actualisation du PPI
- Rapport d'orientation budgétaire budget 2012



## **Le Conseil de développement de Plaine Commune**

Le Conseil de développement **contribue à la mise en débat d'enjeux** concernant les citoyens, le territoire et son devenir, notamment dans le cadre du Grand Paris. Les Conseils de développement, ont **vocation à faire participer la société civile aux projets de territoire** des Agglomérations et des Pays. Ces instances consultatives, de concertation et de démocratie territoriale ont été introduit par la loi « Voynet » de 1999.

Le Conseil de développement -instance de démocratie participative de Plaine Commune- existe depuis 2003.

**Lieux d'expression et de dialogue, il est force de propositions.** Il apporte sa réflexion aux élus afin que les personnes habitant ou travaillant sur le territoire, soient concernées et au cœur du projet d'agglomération.

**Il est composé de 80 membres bénévoles, reflet de la diversité de la société civile.**

Le Conseil de développement est membre actif de **la Coordination nationale et de la Coordination francilienne des Conseils**, dont l'une des missions est de soutenir la création de ce type d'instance. Il existe 480 Conseils de développement en France.

## **Rejoindre le Conseil de développement de Plaine Commune**

Toute personne, habitant, travaillant à Plaine Commune et investie dans un collectif, peut candidater pour être membre du Conseil de développement.

**Pour y participer** : contactez-nous ou téléchargez le dossier de candidature sur internet.

**Tous les travaux du Conseil de développement sont disponibles sur internet, sur un mini site mis à notre disposition par Plaine Commune**

<http://conseildededeveloppement.plainecommune.fr/>

**Pour toutes informations complémentaires**

Valérie Grémont  
Animatrice du Conseil de développement  
01 55 93 57 52 – 06 16 03 13 77

[conseil-developpement@plainecommune.com.fr](mailto:conseil-developpement@plainecommune.com.fr)

## Synthèse de l'avis sur le budget 2012 de Plaine Commune

### **Priorités économiques notamment en faveur des très petites entreprises**

Soutenir davantage le développement économique endogène sur le territoire.

Ne pas se limiter à l'implantation d'entreprises relevant du secteur tertiaire, perçue par Plaine Commune comme primordiale pour conserver une croissance des ressources fiscales de l'intercommunalité.

Soutenir une plus grande diversité du tissu économique, le développement et l'installation de petites entreprises sur le territoire.

Maintenir les entreprises industrielles et leurs développements notamment celles de la filière éco-développement.

Une plus grande lisibilité en termes d'orientations et de priorités liées au développement d'activités économiques.

### **Financement du Grand Paris**

Le Grand Paris se concrétise financièrement. La taxe spéciale d'équipement (du réseau de transport Grand Paris Express) sur la feuille d'impôt de la taxe d'habitation en est le signe.

Une interrogation sur cet impôt qui s'installe et risque d'augmenter. Cela pose la question de la légitimité de l'impôt au niveau régional ou national pour un tel projet.

Une interrogation sur le financement de chaque action par une taxe supplémentaire.

### **Solidarité et péréquation**

L'intercommunalité doit continuer de jouer un rôle de solidarité territoriale puissant, mis en pratique avec la Dotation de Solidarité Communautaire (DSC).

Prendre en compte les critères socio-démographiques dans le système de péréquation aux niveaux national et régional.

### **Importants investissements et incertitude sur le financement des projets**

Une interrogation sur la capacité de la Communauté d'agglomération à poursuivre des investissements à un rythme soutenu dans le cadre de ressources plus contraintes.

Une inquiétude sur le coût croissant des emprunts et la crise de la dette.

Les financements croisés des projets de développement et d'aménagement fragilisent le budget.

Les incertitudes liées à la réforme fiscale donnent le sentiment de naviguer à vue.

Les incertitudes sont importantes concernant la création d'une agence locale de financement des collectivités.

Préserver une capacité de désendettement inférieure à 15 ans et rationaliser les dépenses d'investissement et en gérant au plus près le budget.

Le soutien dans le renforcement du contrôle de gestion à Plaine Commune.

### **Une démarche plus participative**

Développer une démarche participative associant les habitants et les acteurs du territoire à la préparation budgétaire.

### **Travailler autrement l'avis sur le budget avec Plaine Commune**

Travailler avec la Communauté pour recaler le processus permettant d'élaborer un avis dans des conditions respectueuses de nos contraintes respectives.