

Etablissement Public Territorial

Paris Ouest La Défense

Conseil territorial du 21 mars 2016

Rapport sur les Orientations Budgétaires 2016

Le rapport sur les orientations budgétaires constitue une nouveauté issue de la loi NOTRe, faisant ainsi évoluer le contenu du débat des orientations budgétaires qui existait jusqu'alors.

L'article 107 II-A-4° de la loi dispose ainsi que :

« Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique.

Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. »

Le contexte institutionnel : la création de la MGP et des EPT

La création de la MGP et des 12 EPT constituent une novation d'ampleur : elle aboutit à créer un établissement public à fiscalité propre doté d'un statut particulier, la MGP, mais aussi 11 EPT de plus de 300 000 habitants (la Ville de Paris constituant un cas particulier) qui intègrent la totalité des communes anciennement isolées et font disparaître les communautés de communes et d'agglomération préexistantes.

Le fonctionnement et le mode de financement des EPT en font des syndicats intercommunaux d'un type particulier, sans véritable autonomie financière et fiscale. L'échelon du territoire considéré en tant qu'EPCI à fiscalité propre sur l'ensemble métropolitain est la MGP. Pour autant, l'échelon de référence pour la répartition du FPIC est celui de l'EPT POLD, disposition pour le moins contestable.

Les EPT sont dotés de compétences structurantes, à la fois obligatoires (au nombre de 5 : plan local d'urbanisme intercommunal, eau, assainissement, déchets et politique de la ville), et supplémentaires (compétences des EPCI préexistants).

L'EPT POLD regroupe 568 000 habitants, issus de 3 communes (La Garenne Colombes, Levallois-Perret et Neuilly-sur-Seine) et de trois anciennes communautés d'agglomération elles-mêmes composées de 8 communes (la CA Cœur de Seine regroupant Garches, Vaucresson et Saint-Cloud, la CA du Mont-Valérien regroupant Nanterre, Rueil-Malmaison et Suresnes et la CA Seine Défense regroupant Courbevoie et Puteaux).

Le périmètre de notre établissement territorial a été imposé par un décret et ne correspond pas à celui qu'avait demandé la quasi-totalité des villes membres par délibération des conseils municipaux. Ainsi, sans tenir compte de l'avis de la grande majorité des élus locaux, l'Etat est passé en force, imposant son périmètre, ce qui n'est pas sans conséquences sur les questions budgétaires et les difficultés auxquelles nous devons faire face.

L'année 2016 : une année de mise en place et de transition

La mise en place de l'EPT constitue en soi un défi pour les communes et l'EPT pour plusieurs raisons :

- L'imprécision des textes régissant les EPT
- L'absence d'anticipation par l'Etat des impacts liés à la fusion de 3 communautés jointe à l'adhésion de 3 communes isolées (juridiques, organisationnels, financiers, fiscaux)
- Des transferts de compétences significatifs dès le 1^{er} janvier 2016 (et leurs conséquences immédiates)
- La nécessité de définir dans un délai très court les modalités de gouvernance et d'organisation d'un établissement public d'un genre nouveau
- Alors que les principes affirmés par la loi NOTRe du 7 août 2015 reposent sur la neutralité budgétaire de la nouvelle architecture financière et fiscale, l'EPT se traduit dès sa première année d'existence par une contrainte financière forte et immédiate pour le territoire et ses communes membres liée à la forte hausse du prélèvement dû au titre du FPIC.
- La nécessité de préparer un budget 2016 dont l'équilibre dépend de la capacité des communes à aboutir à un consensus sur leurs contributions financières (le fonds de compensation des charges territoriales).

L'année 2016 est également une année de transition :

- De nouveaux transferts de compétences interviendront au plus tard le 31 décembre 2017, tout particulièrement dans les domaines de compétences partagés avec la MGP (aménagement, habitat, développement et aménagement économique, social et culturel) qu'il conviendra de préparer
- Les élus devront également délibérer d'ici au 31 décembre 2017 :
 - Sur l'élargissement des compétences obligatoires et optionnelles et sur l'intérêt territorial dans les domaines de compétences le nécessitant (entraînant des transferts ou restitutions de compétences)
 - mais aussi sur l'éventuel élargissement ou la restitution des compétences supplémentaires.
- Dès 2016, les élus devront délibérer sur les modalités de l'harmonisation fiscale en matière de cotisation foncière des entreprises (base minimum)
- Les élus devront construire un pacte financier et fiscal territorial, traduisant la stratégie financière et fiscale de l'EPT et des communes membres, mais également déterminer une approche commune dans le cadre de la construction du pacte financier et fiscal métropolitain. Ce dernier devra être établi dans les 6 mois suivant la création de la Métropole du Grand Paris.

La mise en place d'une architecture financière et fiscale nouvelle

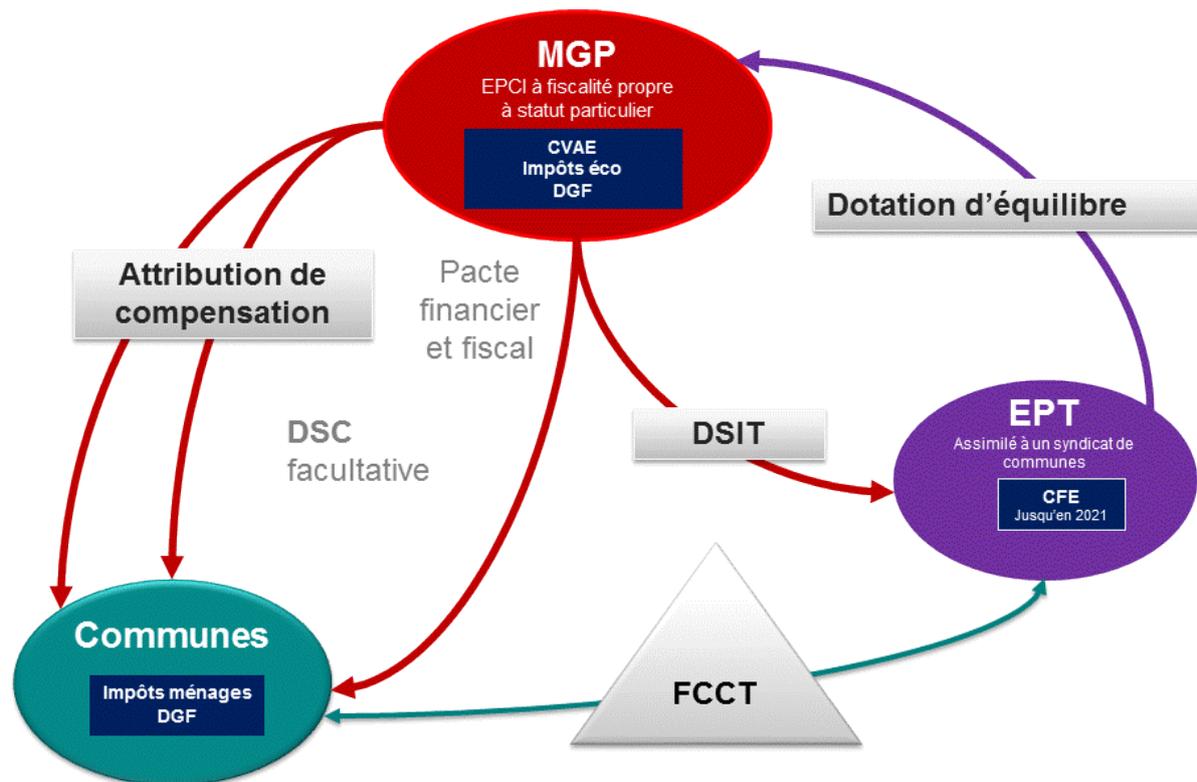
Durant la première période (2016-2020), l'architecture financière et fiscale applicable aux communes et à leurs EPT se caractérise par :

- La réaffirmation du principe de spécialisation fiscale
- L'annonce du principe de neutralité sur le niveau de ressources alloué à chaque niveau
- La mise en place d'un pacte financier régissant les relations financières de la Métropole avec, d'une part, les communes et, d'autre part les EPT

La répartition des ressources selon trois niveaux est la suivante :

Communes	Etablissement Public Territorial	Métropole du Grand Paris
Taxe d'habitation (part intercommunale) + maintien de la fiscalité ménages sur la part communale	CFE Redevance assainissement Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	CVAE IFER TASCOM Taxe additionnelle sur les propriétés non bâties
Attribution de compensation (via le pacte financier)	Dotations d'équilibre (via MGP) Fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) (via MGP)	Dotations d'intercommunalité (DGF) Dotations de compensation (ex compensation fiscale "part salaires")
<u>Via le pacte financier :</u> * dotation de solidarité communautaire (DSC) * dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT)	<u>Via le pacte financier :</u> * dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT)	

L'articulation des relations financières entre les trois niveaux (communes, EPT et MGP) peut être schématisée comme suit (période 2016 à 2020) :



La problématique FPIC : une contrainte financière d'ampleur pour l'EPT POLD et ses communes

C'est dans un contexte financier incertain et contraint que sera bâti le premier budget de l'EPT. Dans le cadre de l'élaboration du budget primitif de l'EPT et de ceux des communes membres, le montant total du FPIC qui sera prélevé sur notre territoire ainsi que la répartition qui en serait faite entre communes membres en application des règles dites de droit commun ne sont pas encore connues.

Le montant global du prélèvement FPIC est cependant évalué à plus de 56 millions d'euros (soit plus de 22 millions supplémentaires par rapport au montant global prélevé sur le même territoire en 2015). Pour être plus précis, les différentes simulations dont nous pouvons disposer (l'Etat étant dans l'incapacité de nous fournir des notifications précises, claires et opposables) évaluent le FPIC pour le territoire dans une "fourchette" entre 48 et 60 M€. Dès sa première année d'existence, les communes de POLD devront construire leurs relations financières à partir de la répartition d'une augmentation du FPIC alors qu'il devrait se faire sur la part d'un projet territorial commun et porteur d'avenir. Autrement dit, notre établissement public territorial est confronté à un déficit dès sa première année d'existence, sans que cette situation ne soit en aucune manière liée à des choix de gestion. C'est là une situation tout à fait inédite.

C'est également un coup d'arrêt au principe de neutralité affirmé par la loi NOTRe du 7 août 2015 qui fonde la nouvelle architecture financière et fiscale métropolitaine. Ajouté au FSRIF prélevé sur les communes du territoire, ce sont plus de 118 M€ qui devraient être prélevés sur la fiscalité en 2016.

Par ailleurs, le territoire contribue déjà fortement à d'autres dispositifs comme le Fonds de Redressement des Finances Publique qui représente un effort cumulé de 54 M€ sur les 3 dernières années.

En outre, il faut rappeler que la construction du premier budget de l'EPT intervient dans un contexte marqué par une perte de ressources des communes, dues en particulier à la baisse continue des dotations de l'Etat depuis 2013 et, en ce qui concerne les onze villes de Paris Ouest La Défense, à un accroissement de leurs contributions aux fonds de péréquation.

S'agissant de la contribution de notre établissement au fonds de péréquation intercommunal (FPIC), dont le montant n'a pas été officiellement notifié à ce jour par l'Etat, trois précisions méritent d'être apportées dans le cadre de notre débat :

- L'EPT ne constitue pas un EPCI à fiscalité propre de plein exercice : or il est soumis au prélèvement FPIC ; la MGP, elle, constitue un EPCI à fiscalité propre mais n'est pas soumise au prélèvement FPIC.
- Les modalités de répartition dites de droit commun mettent à la charge de l'EPT l'équivalent du FPIC prélevé sur ces mêmes EPCI en 2015, en partant du postulat que l'EPT disposera des moyens nécessaires pour le financer de façon durable
- La répartition entre les communes selon le droit commun (pour laquelle il existe des écarts d'interprétation à ce jour) traite de façon différente les communes selon qu'elles appartenaient en 2015, ou non, à un EPCI et aboutit à des effets à la fois importants et très différents d'une commune à l'autre, déconnectés des caractéristiques financières, fiscales et/ou sociales de ces communes

Les élus du territoire ont solidairement engagé les démarches auprès des représentants du Parlement et ont directement interpellé les autorités institutionnelles sur ces questions afin que des mesures soient prises. Toutes les initiatives, y compris contentieuses, seront engagées afin de préserver les intérêts du territoire et des communes qui le constitue.

Le fonds de compensation des charges territoriales

La nouvelle architecture fondant les relations communes / EPT repose exclusivement sur le FCCT qui constituera le levier du pacte financier.

Le besoin de financement de l'EPT doit être couvert par les contributions des communes au fonds de compensation des charges territoriales. En cela, l'EPT a les mêmes caractéristiques qu'un syndicat intercommunal.

Pour autant, il s'en distingue fondamentalement sur un point : le montant de la contribution de chaque commune n'est pas librement fixé par l'EPT mais nécessite l'accord des communes concernées. Les possibilités de faire varier le FCCT sont d'ailleurs limitées dans certains cas (pour les communes membres d'un ancien EPCI et hors ajustements de compétences dans les deux ans suivant la création).

Il est donc indispensable d'aboutir à un consensus entre les communes avant de formaliser le contenu du pacte financier que traduira l'architecture du FCCT.

La structure du budget de l'EPT

Les marges de manœuvre de l'EPT en recettes de fonctionnement sont très faibles : il ne dispose d'aucune marge de manœuvre fiscale (pas de hausse possible du taux de CFE en 2016 par rapport au taux moyen de 2015). Seule une hausse des bases peut générer une marge de manœuvre alors que l'EPT est doté de compétences significatives dès le 1^{er} janvier 2016 et qu'il est soumis au prélèvement FPIC.

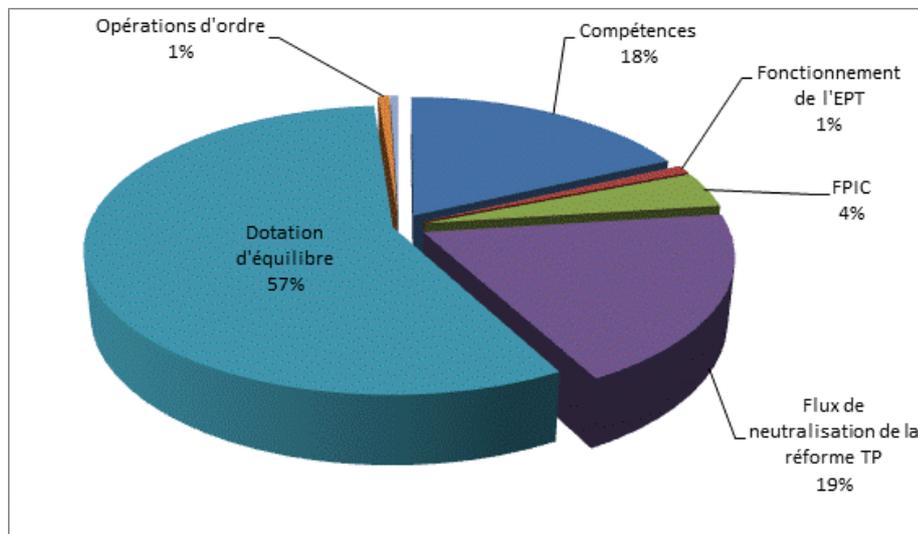
Pour parvenir à l'équilibre budgétaire dès 2016, trois pistes peuvent être explorées :

- Une réduction des dépenses de fonctionnement de l'EPT,
- Une contribution des communes via le FCCT,
- Un autofinancement des investissements de l'EPT.

Les orientations et arbitrages budgétaires sont en cours de fixation, en lien avec les commissions et les groupes de travail institué. Le document ci-après recense les données budgétaires disponibles dont les valeurs pourront être modifiées lors de la présentation du budget primitif définitif.

Le budget de fonctionnement

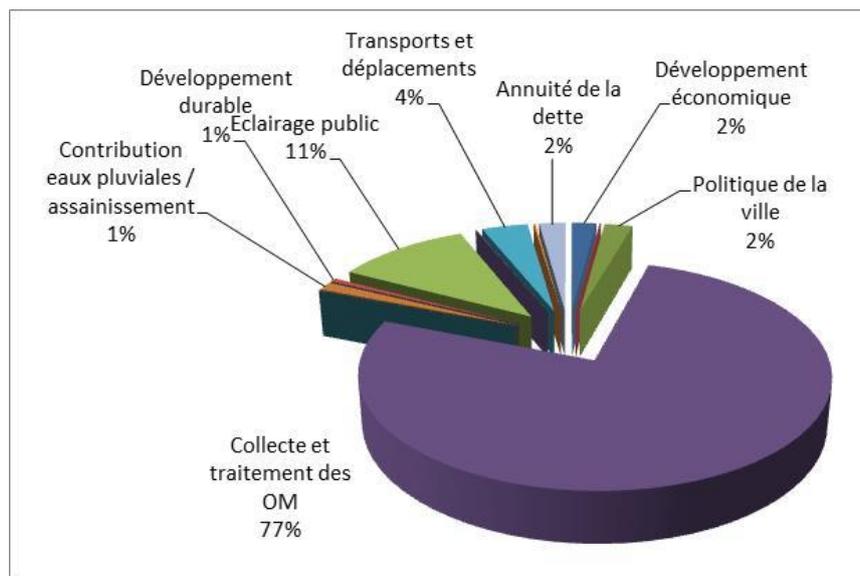
Les charges de fonctionnement recouvrent différentes catégories de dépenses :



- Les **reversements de fiscalité** se composent essentiellement :
 - De la dotation d'équilibre versée à la MGP (permettant à cette dernière de verser aux communes l'équivalent de la fiscalité économique qu'elles recevaient en 2015) 248 M€
 - Du FNGIR (versement issu des anciens EPCI et lié à la réforme de la TP)
 - Du prélèvement FPIC : 17,6 M€

- Les **charges liées à l'exercice des compétences obligatoires, partagées et supplémentaires** dont le volume global s'établit à 79 M€.
- Le périmètre précis des compétences, permettant d'en déduire les transferts budgétaires entre les communes et l'EPT sont en cours d'examen par les différents groupes de travail et commissions mis en place. Une présentation détaillée sera établie lors de la présentation du budget primitif 2016 et des décisions modificatives ultérieures.

Graphique : répartition des dépenses de fonctionnement liées aux compétences :



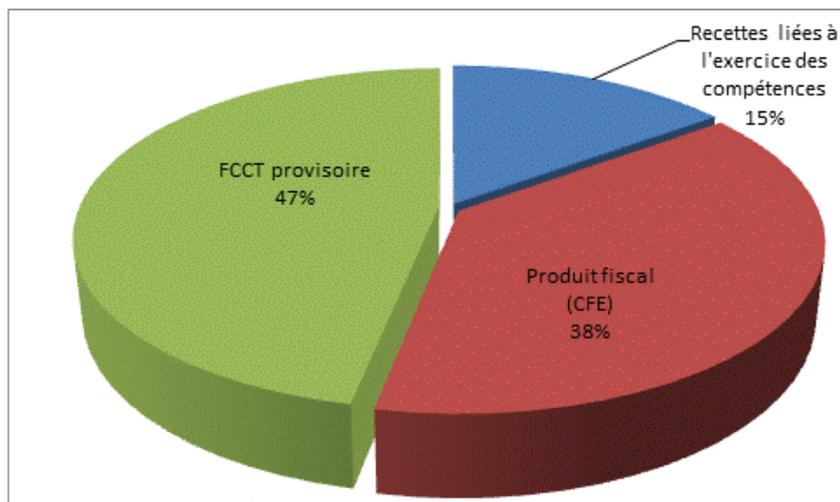
- Parmi ces charges, la collecte et le traitement des ordures ménagères sur les 11 communes en constituent l'essentiel (60 M€). Les autres compétences obligatoires sont le développement économique, l'habitat, la politique de la ville, l'aménagement et l'urbanisme, l'eau et l'assainissement.
- Les compétences "supplémentaires", correspondant aux compétences des anciennes communautés d'agglomération se rattachent principalement au transport (3 M€) et à l'éclairage public (8,7 M€). D'autres compétences stratégiques y figurent comme, par exemple, les actions liées au développement durable.
- Les frais financiers liés aux emprunts souscrits pour l'exercice des compétences sont inclus dans ces charges, leur montant s'établit à 1,7 M€. Ils correspondent aux emprunts souscrits par la Communauté d'agglomération du Mont-Valérien pour la compétence voirie, propreté et éclairage public.

Les compétences assainissement et gestion d'immobilier d'entreprise font l'objet de deux budgets annexes dont la création devra être approuvée lors du Conseil territorial du 21 mars 2016.

- Des **dépenses sont prévues pour assurer le fonctionnement de l'EPT** : 4 M€.
- Les **opérations financières** telles que les opérations d'ordre (3 M€)

Les recettes de fonctionnement sont de trois natures :

- La **fiscalité perçue par l'EPT (la CFE)** : le montant du produit attendu de la CFE est de 163,3 M€. Les bases seront notifiées à l'EPT le 15 mars 2016. Le taux de CFE de l'EPT sera unifié sur le périmètre sur une période maximum de 17 années. Le taux moyen pondéré applicable en 2016 s'établit à 20,73%.
- Les **contributions des communes au fonds de compensation des charges territoriales (FCCT)** : 201 M€. Pour l'élaboration du budget primitif, un montant provisoire sera déterminé. Au cours de l'année 2016, celui-ci sera arrêté par la CLECT pour en arrêter les composantes et les montants définitifs.
- Les **recettes liées aux compétences** : 64,4 M€, dont les produits permettant le financement de la collecte et du traitement des ordures ménagères (61,8 M€). La situation applicable en 2015 pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sera inchangée. Les taux votés en 2015 s'appliqueront en 2016. Le produit sera directement perçu par l'EPT pour les communes de Garches, Vaucresson, Saint-Cloud, Nanterre, Rueil-Malmaison et Suresnes. Pour les autres communes, des conventions de reversement du produit de la TEOM seront établies avec l'EPT.



L'équilibre du budget de fonctionnement sera assuré par un virement de la section de fonctionnement destiné au financement de l'investissement. Le montant de ce dernier sera fixé lors du vote du budget primitif pour 2016. Par ailleurs, l'EPT procèdera à une reprise anticipée des résultats des 3 anciennes Communautés d'agglomération.

Le budget d'investissement

A l'instar d'un budget communal, les dépenses se composent :

- Des dépenses d'équipements : 8,3 M€ dont 5,3 M€ pour la compétence éclairage public.
- Du remboursement du capital des emprunts et autres dettes : 4 M€. Celui-ci correspond aux encours souscrits par l'ex CAMV dans le cadre de la compétence voirie, propreté et éclairage public.

Les recettes d'investissement comprennent le FCTVA sur les dépenses d'investissement ainsi que les subventions. Des opérations d'ordre seront également prévues (dotations aux amortissements, 3 M€).

L'EPT procèdera à une reprise anticipée des résultats des trois anciennes communautés d'agglomération. Le budget sera équilibré par le virement de la section de fonctionnement et par l'emprunt.

Gestion de la dette

Paris Ouest La Défense étant issu de trois communautés d'agglomération, les emprunts souscrits par ces dernières ont été automatiquement repris au 1er janvier 2016. Sur les trois communautés, l'emprunt transféré sur le budget principal concerne pour la majeure partie la Communauté d'agglomération du Mont-Valérien (46 M€). La Communauté d'agglomération Cœur de Seine a transféré un emprunt lié à la compétence emploi pour un capital restant dû de 73 K€ au 1er janvier 2016.

La dette du budget principal correspond dans sa totalité à la classification 1 A de la Charte Gissler : taux fixe, indice de la zone euro, taux variable simple. La dette est majoritairement à taux fixe (74%).

Structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs

En matière de ressources humaines (personnels), un examen détaillé compétence par compétence (obligatoires et supplémentaires dans un premier temps) est actuellement en cours de finalisation pour déterminer la liste des emplois communaux qui seront soit transférés, soit mis à disposition de l'établissement public territorial (conventions de mise à disposition de service - article L5211-4-1 du CGCT), et pour aboutir à l'élaboration du premier tableau des effectifs qui sera adopté à l'occasion du vote du budget primitif pour l'année 2016.

Pour autant, au 1er janvier 2016, ce sont 65 postes (agents) qui ont été automatiquement transférés des anciens établissements publics de coopération intercommunale (61 postes de l'ex CA du Mont-Valérien, et 4 de l'ex CA Seine-Défense) vers l'établissement public territorial Paris Ouest La Défense.