

ORIENTATIONS BUDGETAIRES **DE LA VILLE DE LIVRY-GARGAN POUR 2009**

Instauré par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale, le débat d'orientations budgétaires doit être organisé dans les deux mois précédant le vote du budget. C'est l'occasion pour le maire et l'exécutif de présenter au Conseil municipal les éléments de contexte qui impactent la préparation budgétaire et de proposer les lignes directrices du futur budget.

→ Un contexte économique et financier particulièrement défavorable

La **crise économique internationale** est un phénomène bien connu de tous, dont il est inutile de développer les aspects dans ce document. Ses effets sont accentués par un certain nombre de choix opérés par le gouvernement et sa majorité parlementaire. Cette situation d'ensemble affecte lourdement la préparation des budgets de l'ensemble des collectivités locales et singulièrement celui de notre commune pour 2009.

Notre pays a enregistré en 2008 un **taux de croissance** de 0,7%. La contraction constatée au dernier trimestre de l'année écoulée est la plus importante observée par notre économie depuis 30 ans. Le gouvernement indexant l'évolution des dotations de l'Etat aux collectivités locales en partie en fonction de ce taux de croissance, elles subissent à ce titre une première baisse.

On observe également une **reprise préoccupante du chômage**, malgré le contexte démographique historiquement favorable (départ en retraite des classes d'âges du « baby boom » de l'après-guerre et arrivée sur le marché de l'emploi des classes creuses de la période post « chocs pétroliers »). Au delà de la crise, ce phénomène est accentué par le dispositif de défiscalisation des heures supplémentaires mis en place par le gouvernement dans la loi TEPA (dite « paquet fiscal »), peu incitatif à l'embauche. L'augmentation du chômage et de la précarisation réduit les capacités contributives de la population. Cette situation se traduit par une baisse du produit des services dans le budget de la commune.

La **baisse de la consommation et de l'investissement**, qui touche des secteurs aussi divers et importants que l'automobile, le textile, les produits manufacturés, le bâtiment ou l'immobilier, n'est pas non plus sans conséquence sur nos ressources. En effet, depuis six ans, la seule recette dynamique des collectivités locales était constituée par les droits de mutation, dont la progression compensait partiellement le désengagement de l'Etat décidé par le gouvernement. Les droits de mutation ont augmenté de 70% en cinq ans à Livry-Gargan. Cette recette est passée d'un peu plus d'un million d'euros en 2002 à près d'1,7 millions d'euros en 2007. Si le marché immobilier livryen échappe pour l'instant à l'effondrement observé en Seine-Saint-Denis (-30% au cours du dernier semestre 2008), la stagnation est perceptible. Nous avons eu la prudence d'inscrire une prévision de recette limitée à 1 550 000€ pour 2008 et notre commune demeure particulièrement attractive. La réalité de 2008 a donc été un peu supérieure à notre prévision (1 637 000€, soit une baisse limitée à 3,5% par rapport à 2007). Pour 2009, nous estimons qu'il serait hasardeux d'aller au-delà d'une inscription prévisionnelle de 1,5 millions d'euros (soit une nouvelle baisse de 8,4% par rapport au réalisé en 2008).

Le **manque de liquidités qui affecte le secteur bancaire** a aussi des conséquences sur la préparation du budget de notre commune. Nous avons su anticiper le retournement de conjoncture puisque depuis 2006, l'intégralité des emprunts destinés à financer nos

équipements a été conclue à taux fixe. La part de notre dette à taux variable est passée de deux tiers à un tiers de l'encours en trois ans. Ces taux variables sont indexés sur des indices traditionnels. Nous n'avons donc souscrit aucun contrat assis sur ces fameux produits structurés qui font peser sur certaines collectivités locales des risques importants, ni aucun swap bancaire. Si notre endettement est faible et sain, nous subissons cependant, comme tous les investisseurs en 2009, les conditions d'un marché bancaire en pleine crise. Parce que nous entendons conserver une gestion prudente de nos finances, nos capacités d'investissement seront donc plus limitées que nous ne l'aurions souhaité.

→ **Des choix gouvernementaux drastiques en direction des collectivités locales**

Depuis 2002, le débat d'orientations budgétaires a été chaque année l'occasion de déplorer l'**insuffisance de l'évolution des concours de l'Etat aux collectivités locales**. Ces concours sont essentiels, puisqu'ils représentent dans notre système institutionnel environ 27% des recettes de fonctionnement d'une ville comme Livry-Gargan (environ 14 millions d'euros).

En 2009, le gouvernement a choisi d'aller au-delà de sa pratique de revalorisation inférieure au niveau de l'inflation. Pour parvenir à ses fins, il a décidé d'**intégrer de nouveaux concours dans l'enveloppe normée** dont l'évolution sera limitée à 2%. Ainsi en sera-t-il désormais du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA). Le principe du FCTVA consistait à rembourser aux collectivités la TVA qu'elles avaient acquittée sur leurs investissements au cours de l'année n-2. Cette somme évoluait donc en fonction du niveau d'investissement réel de chaque collectivité. A compter de 2009, le FCTVA (qui a représenté un peu plus de 1,2 millions d'euros à Livry-Gargan en 2008) sera intégré dans l'enveloppe normée et l'ensemble ne pourra pas évoluer de plus de 2%, quel que soit le niveau d'investissement de la commune. Cette intégration du FCTVA dans l'enveloppe normée des dotations, induit mécaniquement la réduction des dotations de compensation des exonérations décidées par l'Etat d'environ 20%.

Pour résumer les effets de ce mécanisme pervers, **nous percevrons quasiment la même somme que l'année dernière**, alors que la prise en compte du recensement de 2009 (qui officialise le passage de 37 415 à 41 722 habitants, soit une augmentation de population de 11,5%) aurait dû nous permettre d'obtenir environ 600 000€ de dotations d'Etat supplémentaires.

A ces mesures, effectives dès cette année, s'ajoutent des **perspectives inquiétantes pour l'avenir**, qui produiront leurs effets dès 2010. C'est le cas de l'exonération des investissements nouveaux de la taxe professionnelle, dont le mécanisme de compensation n'est pas encore fixé et qui préfigure la suppression de cet impôt, annoncée depuis plusieurs années, sans qu'aucune piste sérieuse de recettes pour la remplacer n'ait été avancée. C'est aussi le cas des dotations de péréquation que sont la Dotation de solidarité urbaine (DSU) et le Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF). La mobilisation des élus locaux de toutes tendances politiques a permis d'éviter l'application en 2009 de la réforme proposée par le gouvernement, qui aurait purement et simplement conduit la ville de Livry-Gargan à ne plus être bénéficiaire de ces dotations (qui nous ont apporté plus de 1,5 millions d'euros en 2008).

L'ensemble de ces décisions ou projets contribuent à accroître les contraintes qui pèsent sur la préparation des budgets des collectivités locales et en particulier sur celui de notre commune. En période de crise, où l'investissement privé se ralentit, où l'investissement de l'Etat est en berne depuis plus de cinq ans, il est regrettable que de telles orientations brident également l'investissement des collectivités locales, qui ont assumé à elles seules en 2008 73% de l'investissement public du pays.

→ Les atouts d'une gestion locale saine

Dans ce contexte particulièrement morose, la gestion rigoureuse des finances communales, mise en place dès l'exercice 1996 et saluée à deux reprises par les rapports de la Chambre régionale des comptes, se révèle un atout puissant. L'examen du compte administratif 2008, dès la prochaine séance du Conseil municipal et préalablement au vote du budget 2009, permettra de le confirmer.

La ville de Livry-Gargan est faiblement endettée. Ainsi, en 2007 (plus récente année de référence connue), l'annuité de notre dette communale était de 63€ par habitant, quand elle atteignait 166€ en moyenne en Seine-Saint-Denis. Encore faut-il considérer que la population prise en compte dans ces statistiques était celle de 1999. Quant à la charge des intérêts de notre dette, elle était de 19€ par habitant quand la moyenne départementale se situait à 53€. Ce dernier écart (-64%) vient confirmer la qualité de la gestion de notre dette, dans une période pourtant mouvementée.

Le volume et le taux de réalisation de notre programme d'investissement sont en nette progression. En 2008, la ville de Livry-Gargan a investi à hauteur d'environ 12 millions d'euros, soit à un niveau supérieur à la moyenne constatée sur la période 2002-2007. Ces dépenses ont été raisonnablement financées par l'emprunt, à hauteur de 33%, le solde provenant des subventions (principalement en provenance du Conseil général de la Seine-Saint-Denis et du Conseil régional d'Île-de-France) et de l'autofinancement. Le volume des reports a été particulièrement limité. Alors qu'il était en moyenne de 6 à 7 millions d'euros chaque année au cours de la mandature précédente, moins de 2,7 millions d'euros seront à réinscrire pour 2009.

Nos dépenses de fonctionnement sont maîtrisées. Considérant toujours la dernière référence disponible (l'exercice 2007), nos charges courantes de fonctionnement s'élevaient à 1 105€ par habitant, quand la moyenne des communes de notre strate en Seine-Saint-Denis était de 1 353€. Alors que la ville de Livry-Gargan est une des, sinon la commune du département qui gère le plus grand nombre de services en régie directe, les dépenses de personnel représentaient à Livry-Gargan 743€ par habitant, contre 814€ en moyenne départementale. Même constat pour nos achats et nos contrats : 292€ par habitant pour Livry-Gargan, contre 394€ en moyenne départementale.

Parallèlement à la recherche permanente de maîtrise de l'évolution des dépenses, nous avons travaillé à la **recherche de nouvelles recettes**. Au cours des dernières années, nos bases fiscales ont été plutôt dynamiques. En volume, l'essentiel de la progression porte sur la taxe foncière et la taxe d'habitation, en raison de la progression du nombre d'habitants. Nous avons aussi fait procéder à un audit des bases, qui a permis en 2007 d'améliorer le produit fiscal de 247 600€ en 2007 et de 205 000€ en 2008 au titre des omissions d'imposition ou de la revalorisation de bases locatives calculées de manière erronée par les services fiscaux. Un recours gracieux portant sur les années 2006, 2007 et 2008 a été introduit auprès de l'Etat, en complément de ces premiers résultats. Même si la part de la taxe professionnelle demeure structurellement faible dans nos recettes fiscales, la politique économique mise en œuvre depuis 1995 (développement de l'activité commerciale, action pour limiter les vacances de locaux) porte ses fruits. Alors que les bases de taxe professionnelle sont à la baisse dans l'ensemble des communes du département, Livry-Gargan devrait se distinguer en 2009 par une progression supérieure à 5%. Nous attendons la notification officielle par l'Etat, en escomptant qu'elle confirmera cette information. Et nous espérons que la réforme envisagée de la taxe professionnelle ne viendra pas annihiler plus de dix années d'efforts.

Tout ceci permet d'aborder l'exercice 2009 avec un **excédent budgétaire 2008 libre d'affectation qui devrait dépasser les 4 millions d'euros**. Ce niveau est satisfaisant et

permettra d'autofinancer une part des investissements prévus dans le programme municipal présenté lors des élections de mars 2008. Toutefois, il convient de noter que, malgré toute la rigueur de la gestion locale, la ville n'échappe pas à l'effet ciseaux qui frappe toutes les collectivités locales. Les dépenses augmentent plus vite que les recettes. Le niveau de l'excédent en atteste : 5 millions d'euros fin 2006, un peu moins de 4,8 millions d'euros fin 2007, à peine plus de 4 millions d'euros fin 2008.

→ La poursuite de la maîtrise de nos dépenses de fonctionnement en 2009

L'**évolution des dépenses de personnel**, qui constituent un peu moins de 59% de l'ensemble de nos dépenses de fonctionnement (contre 64% il y a cinq ans), continuera de faire l'objet d'une attention toute particulière. Nous réaffirmons notre attachement au mode de gestion en régie directe, chaque fois que ce modèle permet de rendre le meilleur service au meilleur coût. Il a, depuis de nombreuses années, démontré sa pertinence à Livry-Gargan, en nous donnant les moyens de proposer un service public municipal diversifié et réactif, malgré la faiblesse structurelle de notre potentiel fiscal. Nous poursuivrons notre politique de promotion et d'avancement, afin que les agents puissent bénéficier de tous les droits offerts par leur statut. Afin de contribuer à l'amélioration du pouvoir d'achat, dans une période économiquement difficile où la politique décidée par le gouvernement prévoit des revalorisations insuffisantes des salaires de la fonction publique, nous travaillons à une nouvelle étape de l'amélioration du régime indemnitaire. Nous entendons être en situation de proposer cette évolution à compter du 1^{er} juillet prochain, pour un montant global de 300 000€ sur six mois, soit en moyenne environ 50€ de plus par agent et par mois. Cette mesure nouvelle a vocation à être mise en œuvre dans un cadre maîtrisé, l'augmentation de la masse salariale restant limitée à 1,8% par rapport à 2008.

Nous continuerons d'**apporter toute l'attention nécessaire aux marchés passés par la ville**, qui représentent le deuxième poste de nos dépenses de fonctionnement. Les mises en concurrence régulières seront poursuivies, malgré la souplesse offerte par la nouvelle réforme du code des marchés publics, afin non seulement d'adapter en permanence les prestations aux besoins de la ville, mais aussi de suivre l'évolution des prix au mieux des intérêts de la commune, dans un contexte économique particulièrement fluctuant. Rappelons notamment que l'entretien courant de la voirie et de l'éclairage public représentent annuellement une charge de fonctionnement de plus de 800 000€ et que les interventions ponctuelles par des entreprises sur le patrimoine bâti avoisinent les 400 000€ annuels.

Conformément aux engagements pris lors des élections municipales de mars 2008, nous entendons aussi **intensifier les actions de développement durable** qui permettent tout à la fois de préserver notre environnement et de limiter nos dépenses de fonctionnement. Les dépenses relatives aux fluides représentent un montant annuel d'environ 2 millions d'euros. Dès cette année, des bilans énergétiques seront réalisés sur le patrimoine communal. Une convention pour l'achat d'électricité « verte » sera conclue. Des dispositifs économiques seront installés sur les robinets (mousseurs) et le tri sélectif sera mis en place dans les bâtiments communaux et les écoles.

En matière tarifaire, nous entendons poursuivre la politique menée depuis de nombreuses années, consistant à limiter les augmentations demandées au niveau de l'inflation. Après la mise en place en 2008 des quotients familiaux au Conservatoire de musique et de danse, la réflexion sur l'évolution des barèmes sera engagée, afin d'évaluer les possibilités de mieux aider les familles en grande difficulté sociale, sans toutefois obérer le niveau des recettes.

Une réflexion spécifique sera menée sur l'évolution de la **taxe d'enlèvement des ordures ménagères**. En effet, le coût de ce service, supérieur à 2,5 millions d'euros, connaît des évolutions exponentielles (+ 20%) en raison de l'augmentation des prix de mise en décharge et des décisions des structures intercommunales (SITOM et SYCTOM). Longtemps, nous

avons fait le choix de lisser ces évolutions par une prise en charge dans la globalité du budget communal. La réduction de nos marges budgétaires ne permettra pas de poursuivre dans cette voie en 2009.

Parmi les dépenses nouvelles de fonctionnement, on notera le **développement de l'enseignement des langues étrangères dans les écoles primaires**, qui nécessite l'acquisition de manuels et de supports audiovisuels. Parmi les économies proposées, les dépenses juridiques diminueront de 6%, celles relatives aux fêtes et cérémonies de 5% et les crédits de communication seront diminués de 1,8%.

L'ensemble de ces éléments permet d'envisager une évolution des dépenses de fonctionnement limitée à 1,5% par rapport au budget primitif 2008 et à moins de 0,4% du budget 2008 consolidé par les différentes décisions modificatives.

→ Un programme d'investissement dynamique

En cette période de crise, **nous n'entendons pas proposer un budget d'investissement résigné ou d'attente**. Nous sommes au contraire convaincus que notre ville a besoin de poursuivre sa modernisation et que l'économie du pays a besoin de l'investissement des collectivités locales, même si celles-ci sont particulièrement maltraitées par l'Etat. La mise en œuvre du programme approuvé par les Livryennes et les Livryens lors des récentes élections municipales sera donc engagée, même si certaines opérations que nous aurions souhaité lancer sans délai devront prendre rang pour les prochains exercices.

Dans la continuité des budgets précédents, les **investissements en faveur de l'amélioration du cadre de vie et de l'environnement** figureront à la première place. Une augmentation significative du volume des travaux de voirie sera proposée. Il convient toutefois de signaler que le maintien d'un bon niveau de voirie nécessite des budgets qui vont au-delà des possibilités financières de la commune. Malgré un engagement volontariste fort dans ce domaine, le choix des urgences demeure complexe. Un effort particulier sera proposé pour l'adaptation de la voirie aux personnes porteuses de handicap. En matière de sécurité, outre le programme d'amélioration et de remplacement de l'éclairage public et des bouches d'incendie, la police municipale bénéficiera du remplacement de deux de ses véhicules. S'agissant des espaces verts, les deux principales opérations concerneront le parc Lefèvre, avec d'une part la première tranche de réfection des berges du plan d'eau et d'autre part l'aménagement de vestiaires pour le personnel, première étape de la réhabilitation du bâtiment de l'orangerie. Un effort particulier sera aussi effectué en faveur du remplacement et de la réparation des jeux dans les différents parcs. Des aménagements paysagers nouveaux seront réalisés en plusieurs points de la ville. Quant au service propreté, il se verra notamment doté d'une balayeuse neuve et d'un nouveau véhicule d'hydro gommage afin d'améliorer la lutte contre les graffitis.

Les **équipements sportifs** bénéficieront d'une part conséquente des moyens du programme d'investissement 2009, puisque la principale opération de l'année concerne la première tranche de la reconstruction-extension du gymnase Jacob. Ce chantier pluriannuel permettra de solder les engagements du contrat régional signé fin 2003 avec le Conseil régional d'Ile-de-France. Des démarches ont aussi été engagées auprès du Conseil général de la Seine-Saint-Denis, afin de bénéficier d'un financement départemental très conséquent, le nouvel équipement ayant vocation à être utilisé par les élèves du nouveau collège Lucie-Aubrac.

Dans le **domaine social**, une acquisition foncière est prévue en vue de la réalisation de logements. L'année 2009 sera néanmoins prioritairement consacrée à la vente à des bailleurs du patrimoine foncier important acquis au cours des deux dernières années. Des études seront lancées sur le réaménagement des locaux du Centre médico-social, ainsi que sur les projets de la mandature pour le développement de places d'accueil destinées à la

petite enfance. La signature d'une « convention enfance » avec le Conseil général de la Seine-Saint-Denis est en cours de préparation.

Comme chaque année, le **patrimoine scolaire** fera l'objet de nombreuses interventions, chaque école maternelle ou élémentaire de la ville bénéficiant de travaux et d'équipements. Outre la poursuite du programme de renouvellement du mobilier et d'équipement informatique, la principale opération pluriannuelle lancée en 2009 concernera l'école élémentaire Jacob 1. La mise en service en septembre 2008 du nouveau restaurant scolaire de l'ensemble du groupe Jacob rend désormais disponibles les anciens réfectoires, qui feront l'objet d'un réaménagement.

Le **patrimoine** et les **équipements culturels**, tout comme les équipements spécialement dédiés à la **jeunesse** feront, comme chaque année, l'objet d'investissements conséquents, qui seront détaillés lors du vote du budget.

Enfin la **modernisation du service public municipal** demeure, en volume, une part très importante des investissements annuels nécessaires. Plusieurs projets destinés à améliorer les conditions de travail du personnel seront engagés : la création de vestiaires pour le personnel du garage, la mise en conformité des locaux des archives municipales, la mise en place d'un pool de véhicules (5 véhicules achetés pour 9 mis à la réforme). L'accessibilité des bâtiments communaux aux personnes porteuses de handicap fera l'objet d'un effort tout aussi conséquent que celui porté à la voirie, consécutivement à l'étude diagnostic réalisée en 2008. Signalons enfin, le renouvellement de l'équipement informatique des services, qui représentera cette année encore environ 250 000€ d'acquisition de matériels et de logiciels, avec notamment la mise en place du Système d'information géographique (SIG) au sein de la direction des services techniques.

→ **Les incertitudes qui pèsent sur l'équilibre budgétaire**

Notre résultat 2008 est connu. Nous avons maîtrisé l'évolution de nos dépenses de fonctionnement au plus près. Nous avons défini un périmètre d'investissement tout à la fois ambitieux et réaliste. Nous avons déterminé le niveau d'emprunt nouveau qu'il est possible de contracter tout en conservant une gestion saine de notre dette. Nous connaissons le potentiel de recettes des cessions foncières que nous pouvons réaliser au cours de l'année.

Mais à l'heure où ce document est écrit, nous ne connaissons toujours pas le montant exact des dotations de l'Etat, soumises à l'aléa des décisions récentes du gouvernement. Notre éligibilité à la Dotation de solidarité urbaine reste incertaine et plus encore celle au Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France. Les bases fiscales ne nous ont toujours pas été communiquées. Bref, l'incertitude demeure sur l'essentiel de nos recettes. Il est regrettable que l'Etat transmette toutes ces informations de manière de plus en plus tardive. Cette pratique contraint les collectivités comme la nôtre, soucieuses de calibrer leurs budgets au plus juste pour ne pas avoir à recourir à une augmentation de la fiscalité qui ne serait pas absolument indispensable, à boucler leur équilibre budgétaire de plus en plus tardivement.

A ce jour, nous ne pouvons donc qu'**affirmer une intention et émettre une hypothèse.**

L'intention, c'est celle qui nous anime lors de la préparation de chaque budget : ne pas augmenter les taux de la fiscalité communale.

L'hypothèse, c'est que nous serons encore en mesure d'y parvenir cette année, au prix des prouesses de gestion réalisées une fois de plus en 2008 et lors de la préparation du budget 2009, si les décisions du gouvernement n'ont pas d'effets encore pires que ceux que nous avons déjà pris en compte dans notre travail préparatoire.