

## Ville de Livry-Gargan

---

### Conseil municipal du 4 février 2010

## RAPPORT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES POUR 2010

*Le débat d'orientation budgétaire est présenté, conformément aux dispositions législatives, dans les deux mois précédant le vote du budget. La séance du Conseil municipal destinée à l'adoption de celui-ci est, à ce jour, prévue le 18 mars 2010.*

*Le débat d'orientation budgétaire n'est pas conclu par un vote. Il constitue néanmoins une étape essentielle de la vie de la commune. Il permet, en effet, de prendre connaissance de l'appréciation de l'exécutif municipal sur le contexte général et local des finances publiques, ainsi que des grandes lignes des propositions qui peuvent en découler, pour la poursuite de l'action municipale durant l'année. C'est l'occasion pour les membres de l'Assemblée délibérante d'exprimer leur point de vue sur ce diagnostic et ces orientations.*

### → La préparation du budget communal 2010 s'opère dans un contexte économique et social exceptionnellement dégradé

Cette dégradation, qui dépasse les frontières nationales, est notamment illustrée en France, par la situation préoccupante de plusieurs indicateurs significatifs :

- **le taux de chômage**, a poursuivi durant toute l'année 2009, sa progression amorcée au cours de l'année 2008. Il devrait de nouveau franchir la barre des 10 % de la population active en métropole, au cours de 2010. Pendant l'année écoulée, le solde entre les emplois créés et les emplois détruits s'est de nouveau creusé. Outre le poids de cette tendance sur l'économie, ce fardeau social est amplifié, dans ses conséquences, par les différentes réformes de l'Unedic initiées par les gouvernements qui se sont succédé depuis 2003 et qui privent de plus en plus de personnes de toute indemnisation,
- **le déficit de l'Etat** atteint un niveau inédit, jamais même approché dans l'histoire de la V<sup>e</sup> République : alors qu'il avait dérapé pour atteindre 3,4% du produit intérieur brut fin 2008, il a bondi à 8,2% au terme de l'exercice budgétaire 2009, pour atteindre 149 milliards d'euros. Rappelons que la prévision du gouvernement, dans la loi de finances de l'an passé, entendait le limiter à 2,7% ! Malgré cela, le président de la République et le gouvernement se sont opposés à l'ouverture du moindre débat sur la remise en cause du « paquet fiscal » de la loi Tépà de juillet 2007 (15 milliards d'euros) ou, d'une manière plus générale, des « niches fiscales » (70 milliards d'euros),
- **les investissements** sont en baisse, malgré le plan de relance mis en œuvre par le gouvernement. Ceux des entreprises françaises se sont réduits de 10 % au cours de l'année 2009. Ceux de la sphère publique ont résisté, grâce à quelques mesures spécifiques. Les collectivités locales, qui génèrent à elles seules près de 75 % de l'investissement public, ont maintenu un niveau élevé. La ville de Livry-Gargan en particulier, qui avait passé convention avec l'Etat pour le versement anticipé du

Fonds de compensation de la TVA 2008 en 2009, a tenu ses engagements. Il est néanmoins à craindre que l'impact des mesures prises par la majorité en place depuis 2002 en direction des collectivités territoriales, conjuguées avec les nouvelles décisions qui prendront leur effet à compter de 2010, ne vienne rapidement ralentir cette tendance.

A ces éléments de contexte désastreux, s'ajoutent une inflation erratique, orientée de nouveau vers la hausse (notamment dans le domaine de l'énergie et des matières premières), une consommation stagnante et une croissance ralentie.

Une des conséquences directes de cette situation de crise, pour les finances de notre commune, est la baisse significative de nos recettes de droits de mutation, seule ressource dont la progression était dynamique depuis 2002. Son produit constaté en 2009 est en baisse de 28 %, ce qui représente un manque à gagner de 457 000 € par rapport à 2008.

### → **Le gouvernement poursuit sa politique d'affaiblissement des collectivités locales**

Toutes les mesures nouvelles mises en œuvre depuis 2002 convergent vers un objectif premier : affaiblir le contre-pouvoir que représentent les collectivités territoriales aux yeux de la majorité parlementaire actuelle, afin de préparer le terrain à la réforme territoriale envisagée à l'échéance de 2014. Rappelons notamment :

- **les transferts de compétences** de l'acte 2 de la décentralisation, malgré la garantie constitutionnelle de transfert des moyens « à l'euro près », s'avèrent ruineux. Pour le Conseil général de la Seine-Saint-Denis, ils représentent des dépenses supplémentaires non compensées de près de 600 millions d'euros cumulés depuis 2004, rendant à ce jour l'équilibre du budget départemental 2010 impossible, malgré plusieurs augmentations de fiscalité conséquentes au cours des dernières années. Si les communes ont beaucoup moins souffert de cette politique de transferts, elles ont dû néanmoins assumer de nouvelles charges, par exemple en 2009 à l'occasion de la mise en place des passeports biométriques et, depuis plusieurs années, dans le domaine de la sécurité (renforcement nécessaire des effectifs de la police municipale pour compenser la suppression de la police de proximité). Par ailleurs, l'affaiblissement des finances du Conseil régional et du Conseil général fait peser de lourdes menaces sur les partenariats conséquents, obtenus jusque-là de la part de ces collectivités, en particulier pour nos investissements,
- **la perte d'autonomie fiscale** sera une des conséquences directes de la suppression de la taxe professionnelle, effective dès cette année. Parce que la ville de Livry-Gargan n'a pas augmenté ses taux depuis 2003, le dispositif transitoire complexe prévu par le Parlement pour 2010 devrait nous permettre de ne pas perdre de ressource cette année. C'est un moindre mal. Toutefois, les dominants de nos bases de taxe professionnelle étant orientés à la hausse d'environ 5 % cette année encore, comme les deux années précédentes, nous serons privés de ce produit supplémentaire, fruit des efforts de développement économique que nous conduisons depuis maintenant une quinzaine d'années. Dès 2011, le nouveau système, combinant une Cotisation économique territoriale (CET) dont le taux sera voté par le Conseil municipal, une Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CAVAE) dont le taux sera voté par le Parlement et un Fonds national de garantie des ressources (FNGIR), devrait neutraliser toute perspective de progression de la ressource fiscale en provenance de l'activité économique, pour une commune comme la nôtre. Dès cette année, notre autonomie fiscale est amoindrie, puisque le niveau d'un point de fiscalité directe à Livry-Gargan est mécaniquement diminué d'un tiers, du simple fait de la suppression de la taxe professionnelle. Enfin, cette réforme renforce, pour l'avenir, le poids de la part des ménages dans la fiscalité locale, de façon préoccupante, au seul bénéfice des entreprises, sans prise en compte de leur situation économique et financière,

- **la poursuite de la baisse des dotations de l'Etat** ajoute aux difficultés des finances locales. La progression de la dotation globale de fonctionnement sera limitée en 2010 à la moitié de l'inflation prévisionnelle. Cela signifie que pour les collectivités les mieux loties, ce qui n'est pas le cas de Livry-Gargan, la valeur nominale de cette dotation sera en baisse d'au moins la moitié de l'inflation réelle. Pour une ville comme la nôtre, la perte de recette est estimée à ce jour à 25 000 €. La baisse des compensations pour allègements fiscaux accordés par l'Etat, continue depuis plusieurs années, se poursuivra malheureusement en 2010. Nous en avons estimé l'impact à une nouvelle perte de recettes d'environ 80 000 € pour cette année. Quant aux dotations de solidarité versées aux communes disposant d'un faible potentiel fiscal, ce qui est notre cas, leur maintien pour 2009 et 2010 a pu être sauvé grâce à la mobilisation des élus locaux de toutes tendances politiques. Mais dans le meilleur des cas, pour une ville comme Livry-Gargan, cette dotation ne sera même pas revalorisée du montant de l'inflation prévisionnelle en 2010. Et de lourdes menaces pèsent sur son maintien en 2011, ce qui représenterait une baisse de recettes en provenance de l'Etat de plus de 1,6 millions d'euros.
- **les contraintes nouvelles** viennent assombrir encore ce tableau désolant. Certaines sont imposées aux collectivités territoriales par la loi, pour des motifs souvent légitimes, mais sans qu'aucun financement ne les accompagne : c'est le cas des normes de sécurité des bâtiments de plus en plus contraignantes, des obligations en matière d'accessibilité de la voirie et des bâtiments aux personnes à mobilité réduite, des prescriptions environnementales... La censure par le Conseil constitutionnel de la taxe carbone épargne encore, pour un temps, cette nouvelle charge que le gouvernement n'a pas prévu de compenser pour les collectivités territoriales. Au-delà de ces contraintes législatives, le désengagement du service public d'un certain nombre de secteurs, pourtant essentiels à la vie collective, oblige notre commune, pour répondre aux attentes légitimes des citoyens, à investir des champs qui ne relèvent pas de ses compétences : c'est le cas de l'accès au haut débit, jugé insuffisamment rentable par le secteur marchand à Livry-Gargan.

C'est donc lestés de tous ces handicaps, que nous travaillons depuis plusieurs mois à la recherche de l'équilibre budgétaire pour 2010.

**→ Malgré une maîtrise rigoureuse des dépenses, l'équilibre de la section de fonctionnement n'est pas encore trouvé à ce jour**

Grâce à une prévision budgétaire fiable et à une attention de tous les instants dans son exécution, la situation de notre commune demeure saine au terme de l'exercice 2009, ce qui devrait nous permettre de faire face à la situation qui vient d'être décrite, sans pénaliser les Livryennes et les Livryens.

**Au cours de l'année écoulée, nous avons poursuivi notre politique de maîtrise des dépenses de fonctionnement.** Ainsi, nous avons réalisé nos recettes de fonctionnement à hauteur de 100,6%, tandis que nous avons contenu nos dépenses dans la limite de 88,3% des crédits ouverts. De tels chiffres sont le fruit de la vigilance de l'exécutif et de la direction générale, le résultat de l'engagement des chefs de service et de l'ensemble des agents, qui savent la rareté de l'argent public et connaissent nos exigences en matière de bonne gestion des deniers de la collectivité livryenne.

Cependant, si notre résultat brut de fonctionnement atteint un niveau équivalent depuis plusieurs années (environ 6 millions d'euros), l'excédent net à affecter au terme de l'exercice 2009 est en sévère régression par rapport aux années précédentes : moins de 1,8 millions d'euros, contre plus de 4,3 millions d'euros au terme de l'exercice 2008 et près de 4,8 millions d'euros au terme de l'exercice 2007. Au-delà de l'inévitable « effet ciseaux » que nous subissons comme toutes les collectivités territoriales du pays, quelques raisons conjoncturelles expliquent cette chute. Nous avons mis un point d'honneur à respecter les

engagements que nous avons pris dans le cadre du plan de relance, ce qui nous a conduit à assumer un très haut niveau d'investissement en 2009 (11,5 millions d'euros, c'est-à-dire 1,5 million d'euros de plus que l'objectif fixé par l'Etat). Pour financer cet effort exceptionnel d'investissement, nous n'avons pas souhaité mobiliser la totalité du montant des emprunts autorisés par le Conseil municipal, afin de ne pas détériorer notre capacité d'endettement à venir. Nous avons donc privilégié l'autofinancement, autant que possible. Enfin, nous n'avons pas pu réaliser certaines cessions foncières envisagées, en raison du contexte très dégradé du marché immobilier et par souci de ne pas brader le patrimoine communal.

En dépit de cette baisse d'excédent, notre ville se trouve toujours en situation d'épargne nette positive à la clôture de l'exercice (ce qui signifie que nous dégageons encore un excédent, après remboursement de l'annuité de dette).

Le budget de fonctionnement de notre collectivité pour 2010 est donc en cours d'élaboration, avec le même souci de maîtrise d'évolution de nos dépenses que les années précédentes. Ils convient toutefois de préciser qu'après 15 années de recherches d'économies, l'exercice commence à trouver ses limites, malgré toute la mobilisation de l'exécutif et de l'administration municipale.

**L'évolution prévisionnelle des dépenses de personnel**, qui devraient représenter un peu moins de 60,7 % des dépenses de fonctionnement en 2010, atteste de cette maîtrise. Leur progression est limitée à 3,3 % par rapport à 2009. Elle intègre notamment l'impact en année pleine de l'amélioration conséquente du régime indemnitaire des agents, votée sur proposition de la majorité municipale par notre Conseil unanime à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2009, ainsi que l'adhésion de la commune au Comité national d'action sociale (CNAS), adoptée dans les mêmes conditions, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010. Quand on sait l'impact du seul glissement vieillesse technicité (GVT), qui évolue partout plus rapidement que le produit intérieur brut, on mesure combien les efforts de maîtrise de la masse salariale, conjugués avec une amélioration de la situation individuelle de chaque agent communal, sont une réalité à Livry-Gargan.

**L'évolution prévisionnelle des dépenses de gestion** est encore plus significative de nos recherches d'économies. Elles vous seront proposées en baisse, d'environ 1,9 %, lors du vote du budget primitif.

**La charge de la dette** demeurera maîtrisée, représentant 1 million d'euros pour les intérêts et 2,2 millions d'euros pour le remboursement du capital, dont l'encours se situe, au 1<sup>er</sup> janvier 2010 à 25,6 millions d'euros. Ce volume est faible, comparé aux communes de notre strate. Il est néanmoins adapté à nos capacités de remboursement et nous estimons souhaitable de ne pas nous écarter de ce niveau moyen d'endettement.

**A ce jour, compte tenu de ce qui précède et des éléments dont nous disposons, la section de fonctionnement présente encore un besoin de financement significatif**, supérieur à 1,6 millions d'euros. Nous sommes néanmoins dans l'attente de la notification par l'Etat des bases fiscales officielles pour 2010, de l'effet précis de la suppression de la taxe professionnelle et du montant exact des dotations qui nous seront allouées. Nous poursuivons également notre recherche d'économies nouvelles, afin de parvenir à l'équilibre prévisionnel d'ici à la mi-mars.

**L'exécutif et la majorité municipale continuent en effet de porter l'objectif de présenter le projet de budget 2010, sans proposer d'augmentation des taux communaux de la part de la fiscalité directe locale.** Si nous y parvenons cette année encore, ce serait le septième budget présenté sans augmentation des impôts. Il est toutefois trop tôt pour savoir si ce sera possible. C'est en tout cas un de nos combats, indépendamment de tout calcul politicien lié à tel ou tel calendrier électoral. Tant que nous pourrons contenir la pression fiscale, nous le ferons. Si cela devient impossible, nous expliquerons pourquoi et nous prendrons nos responsabilités.

## **→ Le programme d'investissements pour 2010 sera adapté à la situation et à nos possibilités**

En 2009, en faisant le choix d'adhérer au dispositif d'anticipation du remboursement du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) proposé par l'Etat dans le cadre du plan de relance de l'économie, nous avons souhaité apporter notre contribution au soutien à l'activité des entreprises. Les engagements pris ont été dépassés, puisque 11,5 millions d'euros de dépenses d'investissement ont été mandatés au 31 décembre 2009, soit 109,6 % de l'objectif fixé. En intégrant les reports de dépenses, soit 3,5 millions d'euros tous budgets confondus, l'objectif est dépassé de presque 5 millions d'euros. En contrepartie, et pour bien situer l'effort respectif de chacun, l'Etat a nous versé par anticipation le montant du FCTVA 2008, soit environ 1,2 millions d'euros. Puisque nous avons largement respecté les termes du contrat, nous percevrons désormais le remboursement lié à la TVA de nos investissements l'année n+1, au lieu de l'année n+2.

Toutefois, après un exercice durant lequel nous avons perçu exceptionnellement deux années de remboursement de TVA, le budget 2010 marquera un retour à la normale. Si l'on ajoute à cela la baisse de l'excédent, qui sera constatée au compte administratif 2009 pour des raisons déjà exposées, et notre volonté réaffirmée de ne pas augmenter au-delà du raisonnable l'encours de notre dette, le volume prévisionnel de nos investissements devra être adapté à la situation particulière de cette année.

**Le programme d'investissements proposé lors du vote du budget primitif 2010 sera donc moins important**, après une année 2009 exceptionnelle, qui a notamment permis de consacrer des efforts sans précédent à l'amélioration de la voirie.

Il sera néanmoins marqué par la poursuite résolue de la réalisation progressive du programme présenté par la majorité municipale, lors des élections de mars 2008. Parmi les opérations proposées, on peut d'ores et déjà citer :

- le financement d'une part substantielle de la réhabilitation-extension du gymnase Jacob, dont les travaux ont débuté au cours du dernier trimestre 2009. Il convient de noter que cette opération bénéficie de partenariats financiers conséquents : 1 million d'euros alloués par le Conseil général de la Seine-Saint-Denis, 400 000 € obtenus dans le cadre du Centre national de développement du sport (CNDS) et 120 000 € au titre de la dernière part du contrat signé avec le Conseil régional d'Ile-de-France en 2003,
- la réalisation d'une nouvelle structure multi-accueil pour la petite enfance de 30 places, dans la propriété acquise par la commune lors de la succession Meyer, en partenariat avec la Caisse d'allocations familiales, le Conseil régional d'Ile-de-France et le Conseil général de la Seine-Saint-Denis,
- la réhabilitation de la crèche collective Jean-Moulin, qui permettra la création de 10 places d'accueil supplémentaires à destination de la petite enfance, en partenariat avec la Caisse d'allocations familiales, le Conseil régional d'Ile-de-France et le Conseil général de la Seine-Saint-Denis,
- la réhabilitation du bâtiment Orangerie du parc Lefèvre, permettant l'ouverture d'une nouvelle salle d'exposition, l'installation d'un plateau de bureaux et de vestiaires destinés au service des espaces verts,
- la poursuite des travaux d'agrandissement du groupe scolaire élémentaire Jacob 1, dont la première tranche a été réalisée en 2009,
- la mise aux normes accessibilité de l'école maternelle Vauban,

- la réfection complète des toitures du Conservatoire municipal de musique et de danse et du gymnase Jean-Jaurès.

Les autres propositions d'investissement retenues au stade du budget primitif seront détaillées lors de son adoption, au mois de mars.

Dans l'hypothèse où les cessions foncières destinées à la construction de logements sociaux et au développement économique, qui n'ont pu se concrétiser en 2009 pour les raisons déjà exposées, seraient conclues au cours du premier semestre 2010 comme nous l'espérons, une décision modificative conséquente, pouvant s'apparenter à un budget supplémentaire d'investissement, sera exceptionnellement proposée en cours d'année. Cette décision modificative retiendra les priorités suivantes :

- abondement des crédits de paiement des grosses opérations pluriannuelles inscrites au budget primitif (gymnase Jacob, équipements à destination de la petite enfance, Orangerie),
- augmentation de l'autofinancement pour permettre la diminution du volume d'emprunt autorisé,
- mise en œuvre d'un programme complémentaire de travaux de voirie, afin d'aller au-delà des crédits généraux qui seront proposés dès le vote du budget primitif.

Tels sont les éléments que nous sommes en mesure de porter à votre connaissance à l'ouverture de ce débat d'orientations budgétaires. Vous l'avez compris, ils sont encore incomplets et nous déplorons cette désinvolture de l'Etat, qui met en œuvre des réformes sans prendre le soin d'informer ceux qui les subissent de leurs conséquences précises.

Telles sont les voies que nous vous proposons de suivre, pour réussir cette année encore, dans un contexte exceptionnellement difficile, à proposer aux Livryennes et au Livryens un budget dynamique et réaliste, qui réponde à leurs attentes et limite les effets de la crise, sans obérer l'avenir.