

Rapport sur les orientations budgétaires

Présenté par Patrice Bessac
Président de l'EPT Est Ensemble
et Samia Sehouane
Vice-présidente déléguée aux finances
et à l'administration générale

Conseil de territoire du 7 février 2023

2023



**Est
Ensemble**
Grand Paris

SOMMAIRE

Introduction	3
I. L'exercice 2023 s'inscrit dans un contexte toujours marqué par l'inflation et le statu quo institutionnel à l'échelle francilienne.....	6
A. Une économie mondiale toujours marquée par l'inflation	6
1. Après la reprise économique de 2021, une détérioration en 2022 et de fortes incertitudes sur la croissance 2023.....	6
2. Une inflation historiquement élevée	8
3. Des conditions de financement plus onéreuses : poursuite du cycle de hausse des taux monétaires en 2023 8	
4. La dégradation des finances publiques est inquiétante quant aux conséquences sur les finances locales 8	
B. La loi de finances prévoit toujours un statu quo institutionnel et le reversement de la dynamique fiscale à la Métropole du Grand Paris	11
1. Les principales mesures de la loi de finances relatives au bloc communal : poursuite de la diminution des impôts de production et abondement historique de la dotation globale de fonctionnement	11
2. Un statu quo institutionnel et financier au sein de la Métropole du Grand Paris toujours défavorable aux EPT.....	13
II. Le financement d'une politique d'investissement ambitieuse a des impacts sur la situation financière de l'établissement.....	20
A. Un niveau d'épargne consolidé en 2022 permettant de financer un haut niveau d'investissement, conforme aux ambitions du Territoire.....	20
B. La trajectoire financière à horizon 2026 pour le budget principal.....	23
1. La rigidité des marges de manœuvre de l'établissement et sa dépendance vis-à-vis des villes	23
C. Au fil de l'eau, une dégradation des ratios d'épargne et d'endettement	31
1. L'évolution de l'épargne brute tend à se dégrader en raison d'une dynamique plus forte des dépenses que celle des recettes.....	31
2. L'encours de la dette de l'établissement est sain mais en nette progression	32
D. La création de la Régie de l'eau	36
III. Les ressources humaines et l'évolution des effectifs	37
A. L'enjeu du financement de la masse salariale.....	37
1. Effectifs réglementaires au 1er décembre 2022	37
2. Dépenses de personnel : une gestion mieux maîtrisée.....	38
B. Focus sur les avantages en nature.....	38
Conclusion.....	40

Introduction

Cette troisième année de mandat s'ouvre dans un contexte d'approfondissement des crises systémiques que nous connaissons. Nos sociétés toutes entières assistent – impuissantes ou presque – à une accélération sans précédent des dysfonctionnements qui sapent les bases sur lesquelles elles se sont, jusqu'à présent construites.

Partout dans le monde, les démocraties peinent à répondre aux crises climatiques, démocratiques, sociales et militaires, victimes de leur incapacité à remettre structurellement en cause un modèle profondément inégalitaire et prédateur qui conduit, aujourd'hui, l'Humanité au bord de l'abîme.

Plus encore, les ajustements qu'elles proposent, renforcent et entretiennent, le plus souvent, les injustices et viennent affaiblir les derniers piliers qui permettaient à nos sociétés de faire, encore, cohésion. L'Hôpital et plus largement la Santé publique, l'École et plus largement l'Instruction publique, le système des Retraites et plus largement la Solidarité nationale en fournissent, en France, l'éloquent témoignage.

La démocratie, comme système politique d'expression de la souveraineté populaire garantissant la participation de tous à l'« affaire de tous » que constitue la définition et la pratique de l'intérêt général, représente pourtant, la seule planche de salut politique dont nous disposons pour répondre aux défis inédits auxquels l'Humanité, pour la première fois de son histoire, est confrontée.

Il faut donc un changement de paradigme profond pour permettre d'accompagner nos sociétés dans un basculement rapide d'une « société de l'avoir » à une « société de l'être ». C'est la condition sine qua none de la durabilité de notre présence sur une Terre encore habitable.

Ce changement de paradigme devra, pour être crédible, s'incarner dans une pratique de l'action publique, d'une part cohérente avec cette finalité et donc radicalement utile et d'autre part, acceptée par le grand nombre et donc, nécessairement fondée sur la justice sociale.

C'est la voie qu'a choisie l'Etablissement Public Territorial Est Ensemble pour guider l'action publique territoriale.

En réunissant, dès septembre 2021, cent citoyennes et citoyens des neuf villes du territoire au sein d'une Convention citoyenne locale pour le climat et la biodiversité, l'exécutif d'Est Ensemble a ainsi ouvert la voie d'un saut qualitatif et quantitatif majeur dans la définition d'objectifs politiques et de modalités pratiques nouvelles permettant de répondre aux enjeux d'une transition écologique structurelle du territoire qui ne laisse personne au bord du chemin.

Après un premier temps de construction et de stabilisation des politiques publiques, d'études et d'approfondissement des projets, une première partie des principaux engagements pris par les élus lors du Conseil territorial du 24 mai 2022 à la suite de la Convention, vont, en 2023, pouvoir être, enfin, concrétisés.

Plusieurs projets emblématiques entrent ainsi, cette année, en phase opérationnelle :

- La promenade des Hauteurs, étendue aux neuf villes du territoire, et ses 42 kilomètres de voiries renaturées dont les premiers travaux commenceront en septembre prochain avec les 550 mètres du tronçon démonstrateur de la ville des Lilas
- Le « plan 20 000 arbres », dans lequel notre collectivité a fait le choix d'investir 20 millions d'euros sur le mandat, a débuté lui aussi dans les neuf villes du territoire et devrait connaître, après une première phase expérimentale cet hiver et la plantation de 300 premiers arbres, une accélération significative pour la seconde avec un objectif de plantation de plus de 3 000 sujets.
- La création d'une Régie Publique de l'Eau et de l'Assainissement dont le Conseil d'administration, dans le cadre des axes fixés par l'Autorité organisatrice des services et du contrat d'objectifs, devra

définir, en 2023, le contenu de ce nouveau service public, en particulier la tarification, la qualité du service, le plan d'investissement et l'information aux usagers.

- L'établissement d'un plan de rénovation énergétique territorial permettant d'une part, d'agir sur l'ensemble des bâtiments territoriaux et d'autre part, d'accélérer et de massifier la rénovation thermique des logements du parc privé et du parc HLM dans le respect de la stratégie nationale bas carbone et dans l'objectif d'éradiquer la précarité énergétique sur le territoire à l'horizon 2030.
- L'entrée en phase opérationnelle des ambitions que nous avons partagées dès la première année du mandat, en matière de « zéro déchet » qui visent, d'ici 2026, à la réduction de 20% des déchets non valorisables : avec le pôle d'excellence de l'économie circulaire de Romainville/Bobigny, la reconstruction de la déchetterie de Bondy, la nouvelle déchetterie provisoire de Montreuil et surtout, avec la mise en œuvre du nouveau marché de collecte au mois d'octobre prochain et la mise en place, à l'échelle de nos neuf villes de la collecte des déchets alimentaires.
- La poursuite des actions sur le développement économique et l'emploi en faveur de la transition écologique et de la justice sociale, avec l'ouverture des ateliers Diderot à Pantin, 5000m² dédiés aux artisans et TPE des filières de l'économie verte et de l'écoconstruction, ou encore la consolidation du travail autour du projet « l'usine des transitions » sur le site SAFT à Noisy le Sec, qui accueille déjà de manière temporaire 25 nouveaux acteurs de l'ESS ou de l'innovation écologique, ou encore l'ouverture des 2 entreprises à but d'emploi sur Pantin et Bagnolet, dans deux quartiers labellisés de manière inédite en Seine-Saint-Denis, Territoire Zéro Chômeur Longue Durée et évidemment la poursuite de l'accompagnement des entreprises porteuses d'innovations sociales et écologiques, avec le renouvellement du Fond pour l'économie à impact social en environnemental d'Est Ensemble.

Avec l'ensemble des projets bâtimentaires en cours (piscine des Malassis à Bagnolet, piscine Thorez à Montreuil, hôtel d'entreprise-médiathèque à Bondy, conservatoires au Pré Saint-Gervais et à Montreuil, bibliothèque des Courtillières à Pantin) et les projets de renouvellement urbain qui vont progressivement entrer, eux-aussi, dans une phase opérationnelle, l'Etablissement Public Territorial fait la démonstration de sa capacité à assumer, malgré des difficultés financières et institutionnelles majeures, des orientations politiques collectives fortes, à travers l'exercice des compétences stratégiques qui lui sont dévolues.

L'Etat, la Région Île-de-France, la Métropole du Grand Paris comme la plupart des acteurs institutionnels ont fait, ces derniers mois de nombreuses annonces, affichant leur soutien à la transition écologique des territoires. Dans l'attente de la concrétisation de ces dispositifs, Est Ensemble continuera de mener un travail inlassable de conviction auprès de ces partenaires pour que, une fois n'est pas coutume, les investissements massifs promis bénéficient d'abord et avant tout à celles et ceux qui en ont le plus besoin.

La situation financière de notre EPT reste, en effet, marquée par des contraintes majeures liées autant au contexte d'inflation généralisé, de hausse inédite des coûts de l'énergie et des matières premières qu'aux incertitudes institutionnelles relatives à une réforme de l'organisation métropolitaine jamais aboutie.

Ces éléments de contraintes extérieures qui empêchent la collectivité d'élaborer, avec certitude, une trajectoire budgétaire fiable de manière pluriannuelle tant en matière d'investissement que de fonctionnement nous obligent à un effort renouvelé dans le cadre de cette préparation budgétaire 2023 et une maîtrise claire de l'ensemble de ses dépenses.

L'absence totale de lisibilité quant à l'avenir du Grand Paris et de ses flux financiers comme en témoignent les décisions prises en catimini, lors du vote de la Loi de Finances 2023, place, en effet, les Etablissements Publics Territoriaux devant l'impossibilité de se projeter sereinement – y compris à court terme - dans des équilibres financiers stabilisés.

Le consensus parlementaire visant à modifier la règle du reversement des 2/3 de dynamique de CFE au bénéfice de la Métropole du Grand Paris n'y aura pas suffi. Sans concertation préalable avec les territoires, le Gouvernement a acté la poursuite de cette ponction injuste de nos recettes en faveur de la Métropole du Grand Paris (MGP).

Cette décision est d'autant plus incompréhensible qu'elle vient en contradiction avec les conclusions du rapport de la Cour des Comptes publié en janvier 2023 qui met en lumière l'absence de compétences opérationnelles de la MGP et l'absence de toute difficulté budgétaire pour cette dernière qui de 2016 à 2020 a dégagé une capacité d'autofinancement nette cumulée de 306 millions d'euros.

Pour Est Ensemble bien au contraire, la perte de plus de 2,5 millions d'euros de recettes potentielles, au moment même où l'augmentation des coûts de l'énergie pourrait représenter une hausse de 4 millions de ses dépenses de fonctionnement, constitue une menace sérieuse pour la pérennité de son équilibre budgétaire et le fonctionnement du service public territorial.

Placé de plus en plus en situation de dépendance totale vis-à-vis des contributions financières de ses neuf villes, elles-mêmes confrontées à de grandes difficultés budgétaires, l'avenir d'Est Ensemble, comme celui de la plupart des EPT, est désormais clairement posé.

Ce système est d'autant plus injuste que le bloc commune-EPT doit faire face, avec des moyens budgétaires limités, à une progression démographique continue dans un contexte d'inégalités territoriales persistantes ; et ce malgré le rapport parlementaire de 2017 démontrant de manière objective et chiffrée, les inégalités profondes dont les habitants de Seine-Saint-Denis sont victimes.

Nos collectivités doivent à la fois, répondre aux enjeux présents, investir dans le service public nécessaire à accueillir ces populations sur le territoire, dans de bonnes conditions, compenser les politiques de droit commun sur lesquelles l'Etat continue à être défaillant, mais aussi préparer l'avenir en imaginant aujourd'hui les politiques publiques qui protégeront nos habitants demain. C'est un immense défi à relever.

Face à cette situation et au risque de résignation, les élus d'Est Ensemble, en lien avec les neuf villes du territoire, font le choix de l'action résolue et de poursuivre la mise en œuvre systématique, à l'échelle du territoire, d'une feuille de route unanime en faveur du Climat et de la Justice sociale.

I. L'exercice 2023 s'inscrit dans un contexte toujours marqué par l'inflation et le statu quo institutionnel à l'échelle francilienne.

A. Une économie mondiale toujours marquée par l'inflation

1. Après la reprise économique de 2021, une détérioration en 2022 et de fortes incertitudes sur la croissance 2023

a) Une détérioration de la croissance mondiale en 2022 et 2023

En 2020, la crise sanitaire a provoqué l'arrêt complet de l'économie mondiale. Les interventions massives des banques centrales et des gouvernements ont entraîné un excès de liquidité et une surchauffe de l'économie. Cette sortie de crise sanitaire a ainsi été marquée par des pénuries de matières premières et d'emplois entraînant le monde dans une crise inflationniste.

Ainsi, dès le début de l'année 2022, les politiques monétaires se sont durcies, avec le retrait des liquidités sur le marché et les augmentations des taux directeurs. La hausse des taux a conduit les différents instituts de conjoncture à revoir à la baisse les prévisions de croissance mondiales pour les années à venir.

Les prévisions de croissance au niveau mondial pour l'année 2022 s'établissaient à 4.4% en début d'année. Elles sont actuellement estimées à 2.9% par la Banque Mondiale. Cette détérioration a été provoquée par le ralentissement de l'économie et les incertitudes qui pèsent sur les marchés et l'économie en raison de la guerre en Ukraine.

Par ailleurs, la reprise mondiale reste inégale, car liée :

- o aux politiques monétaires adoptées par les banques centrales ;
- o à la dépendance énergétique de certains pays ;
- o aux conflits géopolitiques aggravant les incertitudes (perte de confiance et dépréciation de l'Euro) ;
- o au risque de fragmentation des taux souverains : la BCE se retrouve confrontée à un risque de fragmentation des taux (forte augmentation des taux des pays les plus à risque par rapport aux autres), ce qui n'est pas le cas de la FED.

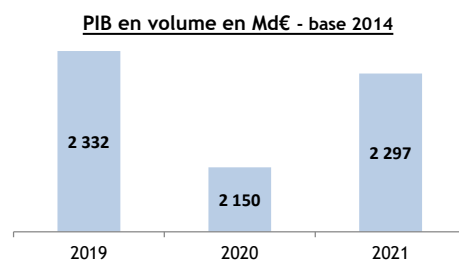
Pour 2023, les prévisions de la Banque Mondiale sont revues à la baisse pour 95% des économies avancées et près de 70% des économies de marchés émergents et en développement :

Evolution du PIB réel		2021	2022 (est.)	2023 (prév.)	2024 (prév.)
Monde		5,9	2,9	1,7	2,7
Economies avancées		5,3	2,5	0,5	1,6
	Etats-Unis	5,9	1,9	0,5	1,6
	Zone euro	5,3	3,3	0	1,6
	Japon	2,2	1,2	1	0,7
Marchés émergents et économies en développem		6,7	3,4	3,4	4,1

Source : Perspectives économiques mondiales, Banque Mondiale, 10/01/2023

b) En France, après avoir dépassé le niveau d'avant crise en 2022, la croissance du PIB devrait nettement ralentir en 2023

En 2021, la reprise a été plus rapide qu'initialement anticipée par les économistes. Ainsi, en 2021, le PIB a augmenté de 6,8% en volume se rapprochant mais restant inférieur au niveau de 2019 :



En revanche, plus les mois passent, et plus les prévisions des instituts économiques s'assombrissent pour 2023. Avec +1%, la croissance retenue par le gouvernement se situe désormais nettement au-dessus des prévisions les plus récentes.

PIB en volume	% d'évolution		PIB base 100 en 2019	
	2022	2023	2022	2023
PLF 2023 (sept 2022)	+2,7%	+1,0%	101,2	102,2
Programme de stabilité (juillet 2022)	+2,5%	+1,4%	101,0	102,4
OCDE (Nov 2022)	+2,6%	+0,6%	101,1	101,7
FMI (octobre 2022)	+2,5%	+0,7%	101,0	101,6
INSEE (sept 2022)	+2,6%		101,1	
Banque de France central (sept 2022)	+2,6%	+0,5%	101,1	101,6
Com. Européenne (juillet 2022)	+2,4%	+1,4%	100,9	102,3
OFCE (juillet 2022)	+2,4%	+1,0%	100,9	101,9

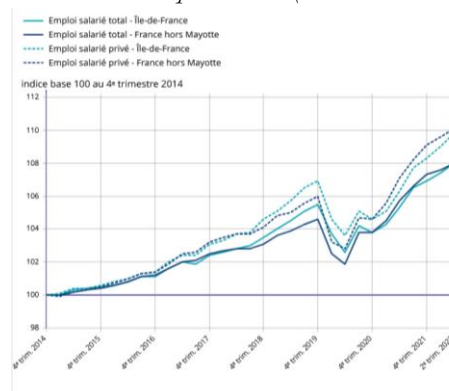
c) *Sur le plan local, un redémarrage poussif de l'économie francilienne*

L'épidémie de Covid-19 a provoqué un coup de frein d'une ampleur inédite en 2020 et la reprise a été poussive en Ile-de-France en 2021. Ainsi, l'économie francilienne a peiné à recréer début 2021 les 120 000 emplois salariés privés perdus en 2020.

L'année 2022 est marquée en Ile-de-France par un véritable rebond, mais qui n'est pas complet pour tous les indicateurs et reste incertain du fait de la guerre en Ukraine et des conséquences économiques qui en découlent.

L'emploi salarié a désormais dépassé son niveau d'avant crise, et la Chambre de Commerce et d'Industrie note que la fréquentation hôtelière aux deuxième et troisième trimestres 2022 a approché, voire égalé celles des mêmes périodes en 2019.

Evolution de l'emploi salarié (source : INSEE)



Cependant, d'autres indicateurs sont plus nuancés. Ainsi, dans sa note de conjoncture de janvier, la CCI relève que :

- 2 203 défaillances d'entreprises ont été recensées en Ile-de-France au deuxième trimestre 2022, soit une augmentation de 28,2 % sur un an ;
- en novembre dernier, le trafic passagers d'Orly et Roissy n'a encore représenté que 88,6 % de celui du même mois de 2019.

2. Une inflation historiquement élevée

La surchauffe de l'économie en sortie de crise sanitaire a été spectaculaire. L'injection de liquidités massives par les Banques Centrales, le rattrapage de la consommation des ménages dans le monde, ainsi que l'accélération des hausses des prix en raison des pénuries de matières premières, et la guerre en Ukraine provoquent une surchauffe sans équivalent et des pressions sur les chaînes d'approvisionnement.

Aux Etats Unis, l'inflation a atteint 8.3% au mois d'août, ce qui ne s'était plus vu depuis des décennies. La situation est comparable en Zone Euro, où l'inflation dépasse des records dans certains pays (+10%/an) comme l'Allemagne. Cette inflation provoque une baisse du pouvoir d'achat et de la consommation des ménages et impacte le taux de croissance à la baisse.

Pour la France, l'inflation aura été proche de 6% en 2022, et devrait dépasser 4 à 5% en 2023 :

Inflation	2022	2023
PLF 2023 (sept 2022)	+5,4%	+4,3%
Programme de stabilité (juillet 2022)	+5,0%	+3,2%
OCDE (Nov 2022)	+5,9%	+5,7%
FMI (octobre 2022)	+5,8%	+4,6%
INSEE (sept 2022)	+5,3%	
Banque de France (sept 2022)	+5,8%	+4,7%
Com. Européenne (juillet 2022)	+5,9%	+4,1%
OFCE (juillet 2022)	+5,3%	+4,1%

3. Des conditions de financement plus onéreuses : poursuite du cycle de hausse des taux monétaires en 2023

L'année 2022 a été marquée par l'explosion de l'inflation et le revirement de la politique monétaire des banques centrales. La sortie du programme d'assouplissement quantitatif puis la hausse des taux directeurs se sont traduits par une hausse des taux monétaires et des taux longs termes.

Le maintien de l'inflation à un niveau élevé se traduira par une poursuite du durcissement de la politique monétaire.

La vitesse importante d'augmentation se traduit sur les différentes références monétaires qui oscillent entre 2% et 3,5% en ce début d'année 2023 et des perspectives de hausse de l'ordre de 150 points de base.

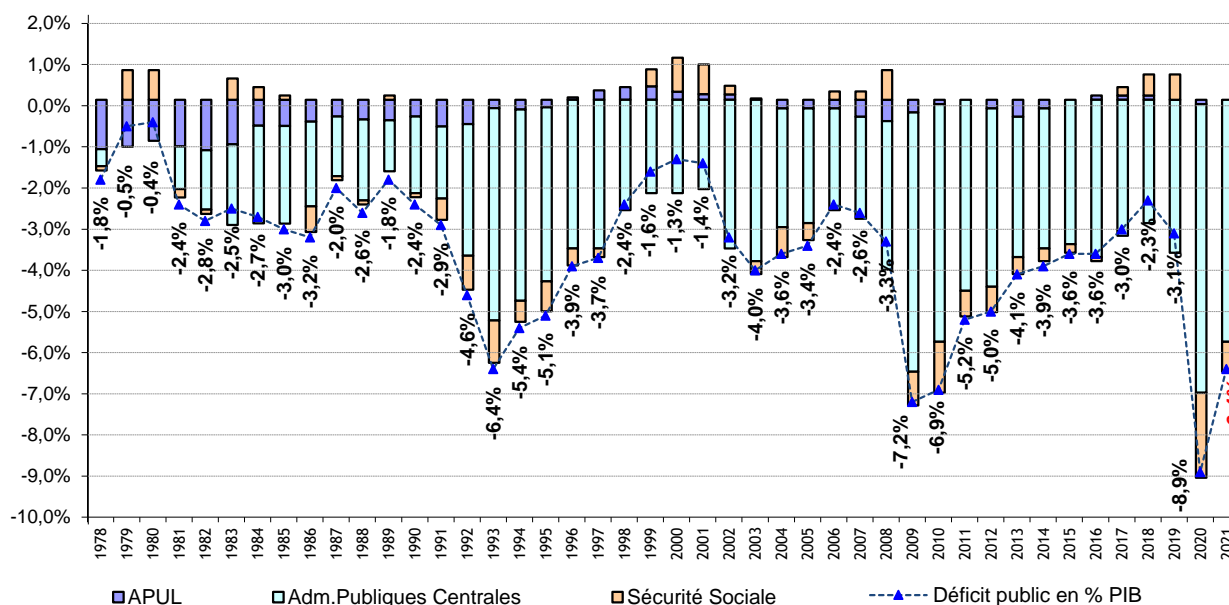
Au niveau des taux d'emprunts à long terme, les niveaux actuels sont autour de 3,20% intégrant 0,70% de marge bancaire. Le seuil de l'usure a été souvent bloquant en 2022 pour pouvoir emprunter, ce qui n'a malgré tout pas été le cas pour Est ensemble. En début d'année 2023, le seuil de l'usure est réhaussé à 4,31% pour un emprunt à 20 ans et n'est plus une contrainte pour le moment.

4. La dégradation des finances publiques est inquiétante quant aux conséquences sur les finances locales

a) *Un déficit et un endettement public historiquement élevés en 2021*

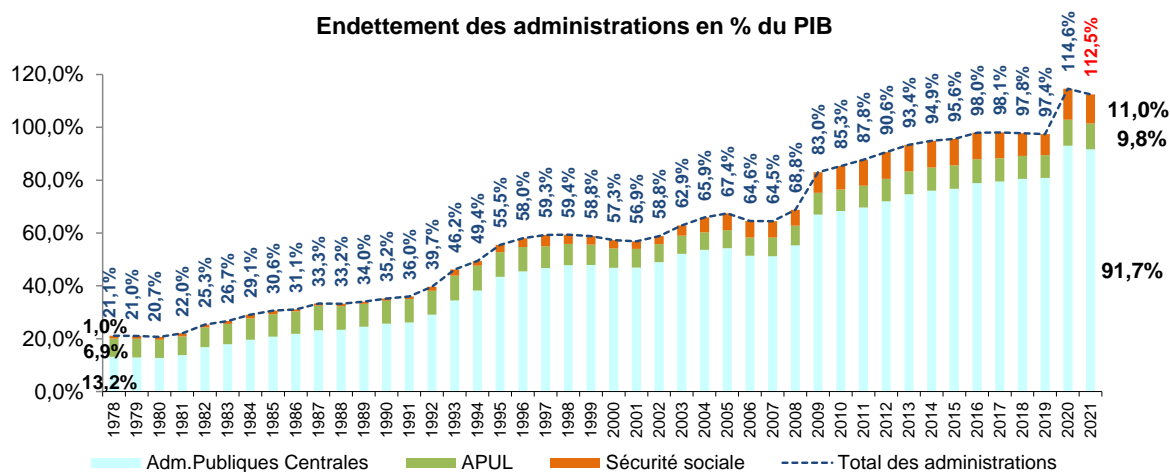
Dans les derniers comptes de la nation, le déficit représente 6,4% du PIB, essentiellement constitué du déficit des administrations publiques centrales :

Déficit public au sens de Maastricht en % PIB



L'endettement public se situe lui à un niveau record de 2 749 Md€, soit 112,5% du PIB :

Endettement des administrations en % du PIB



b) Une incertitude importante du fait de l'absence d'adoption de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques...

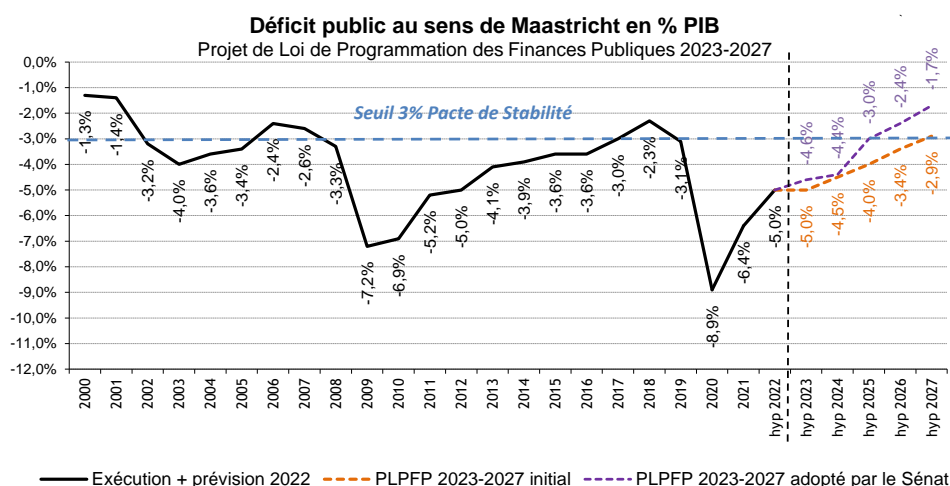
La loi de programmation des finances publiques 2023-2027 devait avoir vocation à donner un cadre pluriannuel en matière de finances publiques, les Etats européens devant présenter une stratégie de retour aux équilibres budgétaires à moyen terme.

Au cours de l'examen devant le Parlement, le projet de loi a été vidé de sa principale disposition concernant les collectivités territoriales : « les pactes de confiance », qui entraînaient une association des collectivités à l'effort de réduction du déficit public, via une réduction de 0,5%/an du volume des dépenses des administrations publiques locales. Ces derniers, réintroduits temporairement par le Gouvernement dans le PLF 2023 ont été supprimés dans le texte définitif. La commission mixte paritaire n'a pas trouvé d'accord sur le PLPFP 2023-2027. Il n'existe donc actuellement aucun cadre pluriannuel en matière de finances publiques pour la période à venir.

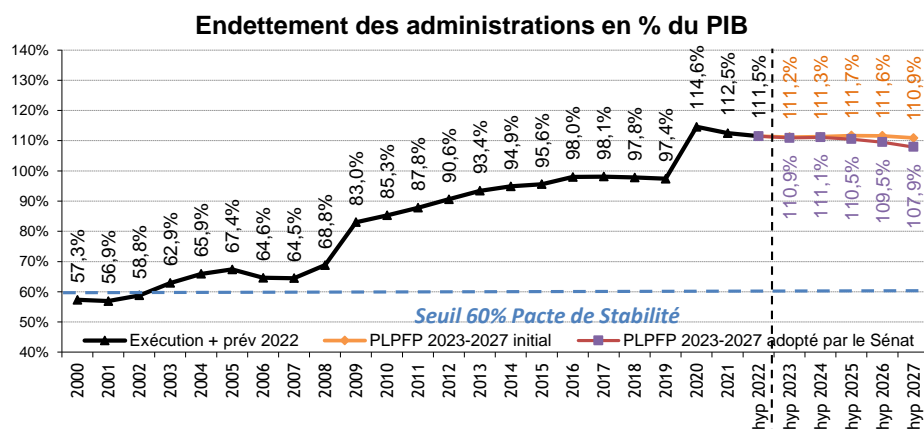
c) ... mais les collectivités auront sans aucun doute une part à prendre dans la réduction des déficits

La version du PLPFP proposée par le Gouvernement comme celle adoptée par le Sénat prévoient une réduction du déficit public :

- Le PLPFP 2023-2027 initial prévoyait une diminution du déficit public de 6.4% à 5% du PIB en 2022 puis une réduction graduelle à compter de 2024 pour revenir sous les 3% en 2027.
- Le Sénat avait adopté une proposition plus ambitieuse.



Dans les deux cas, les collectivités étaient associées via une réduction de leurs dépenses en volume : -0,5%/an dans la version du PLPFP initial, -0,4%/an dans la version adoptée par le Sénat.



La stabilisation du poids de l'endettement public autour de 111% du PIB reposait également sur une diminution du poids dans le PIB de la dette des administrations publiques locales et de la Sécurité Sociale alors que l'endettement de l'Etat augmentait fortement. Cette stratégie interroge quant à la justice des mesures mises en œuvre. En faisant peser le retour aux équilibres des comptes publics, prioritairement sur les comptes sociaux (réforme de l'assurance chômage, mise en difficultés des établissements hospitaliers, réforme annoncée des retraites) mais aussi sur les collectivités territoriales (quasi-suppression des marges de manœuvre fiscale et de la liberté des élus locaux) alors même que les comptes de l'Etat se dégradent de 10 points de PIB durant le second quinquennat du Président Macron, la soutenabilité du pacte républicain et la préservation des services publics ne semblent plus garanties.

Trajectoire d'évolution de l'endettement en % du PIB

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Moy / an 2023-2027
Adm.Publiques Centrales	91,7%	92,2%	93,2%	94,6%	96,3%	97,8%	99,0%	+5,2%
APUL (1)	9,8%	9,4%	9,1%	8,9%	8,6%	8,1%	7,4%	-1,1%
Sécurité Sociale	11,0%	9,9%	8,9%	7,7%	6,7%	5,7%	4,5%	-11,4%
Ensemble	112,5%	111,5%	111,2%	111,3%	111,7%	111,6%	110,9%	+3,6%

(1) Administrations Publiques Locales

Projet de Loi de Programmation des Finances Publiques (PLPFP) 2023-2027

B. La loi de finances prévoit toujours un statu quo institutionnel et le reversement de la dynamique fiscale à la Métropole du Grand Paris

1. Les principales mesures de la loi de finances relatives au bloc communal : poursuite de la diminution des impôts de production et abondement historique de la dotation globale de fonctionnement

a) La poursuite de la diminution des impôts de production via la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

Les lois de finances précédentes avaient initié la baisse des impôts de production avec l'abattement de 50% sur les valeurs locatives des établissements industriels (cotisation foncière des entreprises et taxe foncière sur les propriétés bâties, abattement compensé par l'Etat aux collectivités) et la suppression de la part régionale de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Cette suppression s'inscrit dans la droite ligne de toutes les mesures qui ont conduit à réduire les marges de manœuvres de collectivités territoriales et, par voie de conséquence, la libre administration des collectivités territoriales.

La LFI 2023 prévoit la suppression intégrale de la CVAE selon un calendrier différent pour les entreprises et les collectivités.

- Pour les entreprises, suppression en deux ans : -50% en 2023 et suppression totale en 2024.
- Pour les collectivités, la recette de CVAE est supprimée dès 2023.

Le territoire n'est qu'indirectement concerné puisque c'est la Métropole du Grand Paris qui percevait cette recette. Cependant, en 2020 et 2021, c'est bien par anticipation de la perte de la CVAE que les EPT ont été amené à abonder les finances de la Métropole : pour Est ensemble, la perte de recettes a représenté 4M€ en deux ans.

La compensation passera par l'affectation d'une fraction de la TVA nette nationale, vecteur de compensation privilégié des dernières réformes fiscales. Deux enjeux apparaissent majeurs :

- La référence de la compensation, du fait de la volatilité de cette recette : le droit à compensation initial de TVA à percevoir par les collectivités sera calculé sur la base d'une moyenne des produits perçus de 2020 à 2022 et du produit qui aurait été perçu en 2023 si la CVAE n'avait pas été supprimée. Ce mode de calcul répond à une demande des associations d'élus de prendre en compte le produit qui aurait été perçu en 2023, déjà collecté par l'Etat en 2022, et qui devrait être en rebond après le point bas de 2022 du fait de la crise sanitaire et économique.
- La dynamique de cette compensation : la produit de TVA évoluera comme la TVA perçue au niveau national, soit une évolution proche de la croissance en valeur. Cette recette devrait donc être dynamique. En revanche, la répartition de cette dynamique reste incertaine : pour les groupements, la dynamique est affectée à un « fonds national de l'attractivité économique des territoires », qui sera reversé en tenant

compte de la dynamique économique de chaque territoire. Les règles restent à fixer par décret. L'exposé des motifs cite cependant la possibilité de répartir ce fonds au prorata des bases de CFE de chaque collectivité.

b) Une mesure de soutien aux collectivités face à l'inflation soumise à trop de conditions pour être considérée comme un véritable bouclier tarifaire

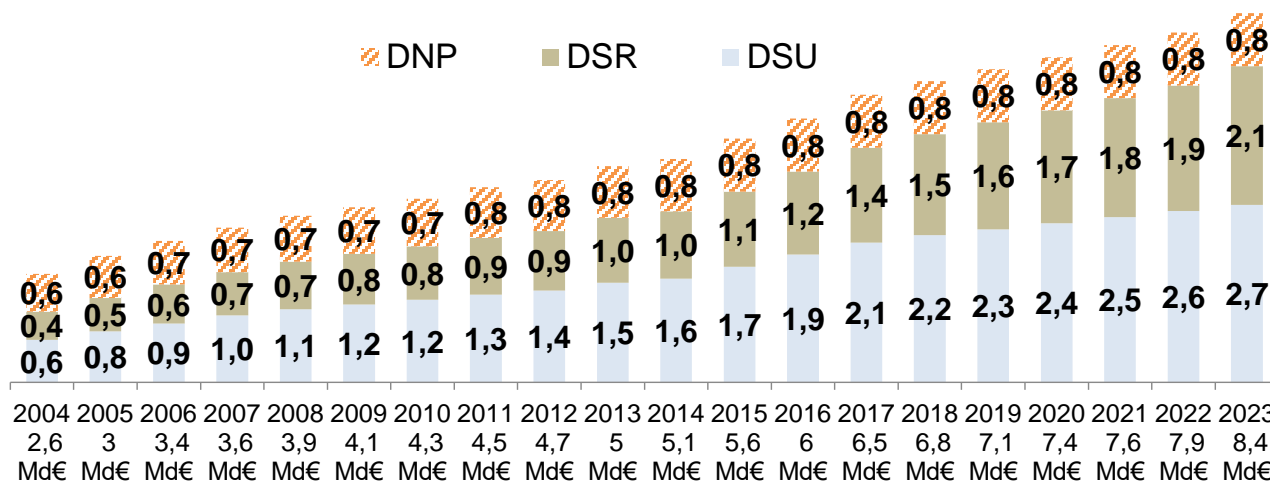
L'EPT ne bénéficie pas du tarif réglementé des prix de l'électricité. Dans cette configuration, un mécanisme « amortisseur » a été mis en place afin de réduire directement les factures. Le prix payé par chacun de ces clients dépend pour une partie de la consommation d'un tarif d'accès régulé à l'électricité nucléaire (ARENH) et pour une autre partie de la consommation du prix de marché. Pour une partie des consommations au prix de marché, le prix de marché sera réduit par application d'un plafond. La quotité et le plafond seront fixés par décret. Ce prix s'appliquerait aux volumes concernés par le prix du contrat dans la limite de 90% de la consommation historique. Moins d'un tiers des collectivités pourront véritablement en bénéficier.

c) Un abondement de la dotation globale de fonctionnement

La loi de finances 2023 prévoit une augmentation des enveloppes de péréquation de 180 M€ contre 190 M€ en 2022, soit

- +90 M€ pour la dotation de solidarité urbaine (DSU) ;
- +200 M€ pour la dotation de solidarité rurale (DSR) dont 60% a minima sur la part péréquation

Dotations de péréquation de la DGF - Milliards d'euros



Sur les dernières années, ces augmentations étaient financées par des écrêtement sur la dotation forfaitaire des communes et sur la dotation de compensation des groupements. Un abondement de de l'enveloppe de la DGF communale de 320 M€, ce qui n'était pas arrivé depuis 13 ans, permet de suspendre le mécanisme de l'écrêtement pour les communes uniquement.

L'EPT ne bénéficiera pas directement de ce mécanisme, contrairement aux communes du territoire via l'absence d'écrêtement, qui concernait en 2022 six communes pour un montant total de plus de 1,25 M€ :

	Ecrêtement 2022
Bagnolet	213 K€
Bobigny	177 K€
Bondy	0 K€
Les Lilas	38 K€
Montreuil	203 K€
Noisy-le-Sec	0 K€
Pantin	507 K€
Le Pré-Saint-Gervais	0 K€
Romainville	115 K€
Total	1 253

2. Un statu quo institutionnel et financier au sein de la Métropole du Grand Paris toujours défavorable aux EPT.

En 2016, la création de la Métropole du Grand Paris (MGP) et la transformation de la Communauté d'agglomération Est Ensemble en Établissement Public Territorial ont profondément modifié la structure des ressources et le volume budgétaire de l'établissement.

En effet, l'EPT ne dispose plus que de la Cotisation Foncière des Entreprises et de la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères comme seules ressources fiscales.

Les relations financières au sein de la Métropole s'articulent désormais autour de deux mécanismes :

- Le Fonds de Compensation des Charges Territoriales (FCCT) : il est versé par les Villes à l'EPT pour compenser la perte de la fiscalité additionnelle antérieurement perçue par l'EPCI, et la part « compensation » de la DGF ;
- La Dotation d'Équilibre (DE) : elle est versée par l'EPT à la MGP ; son calcul est « *destiné à garantir le niveau de financement de chaque EPT ainsi que l'équilibre des ressources de la MGP* ».

Pour autant, les relations financières entre les Territoires et la Métropole du Grand Paris ne sont, pour l'heure, toujours pas clarifiées. La MGP, lorsque celle-ci est comparée aux Etablissements Publics Territoriaux, dispose de marges de manœuvres financières conséquentes (le taux d'épargne de la métropole s'élevait en 2021 à 63%, une fois retraité le reversement des attributions de compensation, soit un niveau anormalement élevé) et d'un nombre restreint de compétences. Le fonds de roulement de la Métropole, accumulé sur plusieurs exercices budgétaires, aurait dû pouvoir servir d'amortisseur au moment de la crise sanitaire qui a vu la CVAE réduite dans une proportion bien moindre que celle qui était annoncée.

Les évolutions financières des dernières années sont venues accentuer ce constat, au détriment des EPT, par le transfert des ressources de ces derniers à la Métropole. En effet, si la loi de finances pour 2021 a permis de maintenir les recettes de CFE aux EPT jusqu'en 2023, **les années 2021 et 2022 ont toutefois été marquées par le transfert de deux tiers de la dynamique de la CFE des EPT vers la MGP.**

En 2022, c'est environ 1,7 M€ qui ont été reversés par Est Ensemble à la Métropole à ce titre après que 2,2 M€ ont déjà été versés en 2021. Cette perte de recettes a bien entendu des conséquences sur la capacité des EPT à investir, ce qui pénalise d'autant plus les entreprises et la reprise économique francilienne.

Au 1^{er} janvier 2023, les EPT auraient dû, sans nouvelle modification législative, transférer la dotation d'intercommunalité (enjeu de 9,3 M€ en valeur 2022 pour Est Ensemble) et la cotisation foncière des entreprises et donc sa dynamique.

Le Sénat avait profondément modifié ce schéma de financement en maintenant de manière pérenne la CFE et la dotation d'intercommunalité aux EPT. Le texte adopté en lecture définitive ne fait que maintenir pendant une année supplémentaire la solution provisoire actuellement en vigueur :

- Les transferts de la cotisation foncière des entreprises et de la dotation d'intercommunalité à la MGP sont repoussés à 2024. Il ne s'agit que d'un report d'un an, sans traitement de fond de la question de la répartition des ressources sur le périmètre du Grand Paris. Cette solution repousse donc à nouveau le débat de fond, laissant les différents acteurs dans l'expectative quant à l'évolution prévisionnelle de leurs ressources.
- L'article maintient la suspension de la DSIT (dotation de soutien à l'investissement territorial), qui devrait s'appliquer à nouveau en 2024 également.
- Le prélèvement de deux tiers de la croissance annuelle de la CFE au profit de la MGP (via la dotation d'équilibre pour les EPT), est reconduit pour un an, selon les mêmes modalités techniques qu'en 2022 et 2021 (assiette composée du produit de CFE et de la compensation de l'exonération de 50% des valeurs locatives des locaux industriels). Il convient de noter que ce prélèvement avait au départ été instauré de manière exceptionnelle dans le contexte de baisse de la CVAE du fait de la crise économique, et est reconduit alors qu'un rebond de la CVAE est attendu en 2023 et sera partiellement intégré à l'assiette de TVA qui sera versée en compensation de la suppression de la CVAE à la MGP.

A nouveau, ces évolutions se traduisent pour l'EPT par :

- **Une forte incertitude, avec des dispositifs provisoires reconduites d'année en année, et des inconnues importantes pour les budgets à venir ;**
- **Si la loi venait à s'appliquer en l'état en 2024 et en l'absence de transferts de compétences en parallèle, ces évolutions menaceraient de manière substantielle la soutenabilité financière de notre établissement.**
- **Ainsi, en 2026, la perte de la dotation d'intercommunalité et de la dynamique de CFE pourrait induire un manque de recettes de plus de 16 millions d'euros.**

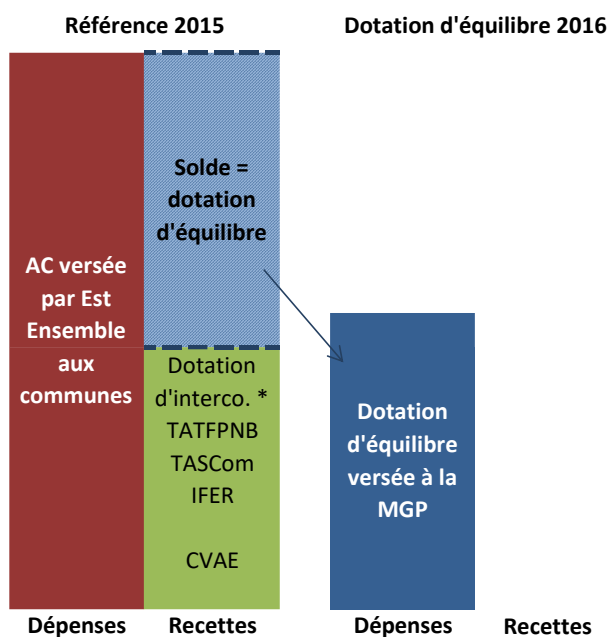
a) Les relations financières avec la Métropole

i. La dotation d'équilibre

Depuis la création de la Métropole du Grand Paris, Est Ensemble verse à cette dernière une dotation d'équilibre visant à garantir la neutralité des transferts financiers.

(a) Le mode de calcul en vigueur

Le calcul de la dotation d'équilibre a été fixé par le législateur, à l'article 59 de la loi NO'TRe, et revient au schéma suivant :



Avec la création de la Métropole, Est Ensemble a perdu des dépenses (les attributions de compensations ou AC) et des recettes (dotation, fiscalité). Depuis 2016, il reverse donc à la Métropole le différentiel, selon le principe de neutralité financière des transferts. Par ce calcul, Est Ensemble ne reverse pas, via la dotation d'équilibre, l'intégralité de la dotation d'intercommunalité à la Métropole et conserve ainsi l'équivalent de cette ancienne ressource.

Le montant de la dotation d'intercommunalité est néanmoins revu chaque année afin de tenir compte de son indexation¹ selon le taux d'évolution de la dotation perçue par la Métropole.

C'est ainsi qu'en 2017, Est Ensemble a dû assumer la baisse de cette dotation en raison de l'impact de la contribution au redressement des comptes publics, à

hauteur de 847 k€. Entre 2018 et 2022, la dotation d'équilibre versée par Est Ensemble a été impactée, cette fois-ci favorablement, par l'évolution de la dotation d'intercommunalité attribuée à la Métropole du Grand Paris (correspondant à une économie pour Est Ensemble de 171 k€ en 2022 par rapport au montant versé en 2017).

Par prudence, la prospective financière retient un gel du montant de la dotation d'équilibre, hormis les évolutions indiquées ci-après.

(b) Les évolutions du calcul de la dotation d'équilibre

(i) Le prélèvement exceptionnel de CFE

A titre exceptionnel, et comme cela fut le cas en 2021 et 2022, la dotation d'équilibre versée en 2023 par chaque établissement public territorial à la métropole du Grand Paris est augmentée d'un montant égal aux deux-tiers de la différence, si elle est positive, entre le produit de la cotisation foncière des entreprises perçu en 2022 et celui perçu en 2021 par chaque établissement public territorial.

Le produit de la cotisation foncière des entreprises perçue en 2023 est majoré du montant de la compensation de l'Etat au titre de la réforme des valeurs locatives des établissements industriels. Au titre de 2023, la prospective anticipe un prélèvement de 1,8 M€ à ce titre, en lien avec les hypothèses de croissance de la CFE (cf. infra). Par prudence, ce montant a été maintenu en prospective.

(ii) Le transfert de la dotation d'intercommunalité à compter de 2024

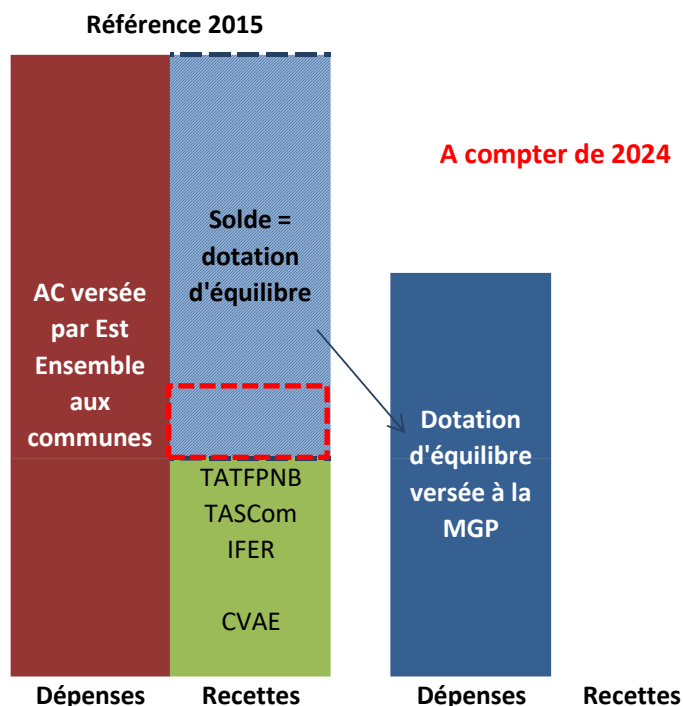
¹ La dotation d'intercommunalité prévue à l'article L. 5211-28 du même code est indexée, à compter de 2016, selon le taux d'évolution de la dotation perçue par la Métropole du Grand Paris en application du 1° de l'article L. 5219-8 dudit code.

La loi NOTRe disposait que la dotation d'équilibre tenait compte de la dotation d'intercommunalité « jusqu'à l'exercice budgétaire 2018 inclus ». Ainsi, à partir de 2019, la dotation d'intercommunalité devait disparaître du calcul, ce qui se serait traduit mécaniquement par une hausse de la dotation d'équilibre.

Grâce à un important travail d'influence mené par les établissements publics territoriaux, ce nouveau calcul de la dotation d'équilibre n'a pas été mis en œuvre entre 2019 et 2022. La loi de finances pour 2023 prolonge ce moratoire d'un an.

Concrètement pour Est Ensemble, cette disposition législative se traduirait, en 2023, par une augmentation de la dotation d'équilibre versée à la Métropole de +9,3 M€ par rapport au montant versé en 2022. **Une telle perte de ressources reviendrait à reverser à la métropole la moitié de notre épargne brute. Cette hypothèse n'est donc pas retenue dans la prospective financière.**

A l'échelle des EPT, le coût de cette disposition s'élèverait autour de 56 M€.



ii. La Dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT)

En outre, une dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT) a été instituée par l'article 59 de la loi « NOTRe » au profit des EPT, versée par la MGP. En principe, elle est prélevée sur la croissance de la CVAE et de la CFE et calculée en fonction de la dynamique de ces impositions d'une année sur l'autre (entre 10% et 50% de la croissance des produits). À titre dérogatoire, entre 2016 et 2022, seule la dynamique de la CVAE est prise en compte pour le calcul de la DSIT.

En 2017, en application de ces dispositions, la MGP a versé 13,9 millions d'euros de DSIT aux EPT -la quote-part de croissance reversée aux territoires ayant été fixée à 30 % de la dynamique de la CVAE. En revanche, en 2018, la CVAE perçue par la MGP a baissé de 10,8 millions d'euros, cette dynamique négative a conduit à un montant nul de DSIT.

Pour 2019, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant que la MGP ne verse pas de DSIT aux EPT. Cette disposition était la conséquence du report d'un an du transfert de la dotation d'intercommunalité des EPT vers la métropole. Cette mesure a permis à la Métropole de conserver l'intégralité du dynamisme de la CVAE, évalué à +82 M€.

Le moratoire sur la dotation d'intercommunalité étant repoussé jusqu'à fin 2023, **le législateur a donc également suspendu le versement d'une telle DSIT jusqu'en 2023 inclus.**

b) *Les relations financières avec les villes du Territoire*

i. Les principes du pacte de gouvernance financier et fiscal

L'interdépendance entre Est Ensemble et ses Villes membres, qui forment le bloc local, **s'est accrue avec la création de la MGP**, tant pour la répartition des compétences, le calcul des charges qu'elles représentent, que

pour la fixation du montant du Fonds de Compensation des Charges Transférées (FCCT) dédié à l'équilibre budgétaire d'Est Ensemble. Le FCCT représente ainsi aujourd'hui 45% des produits de fonctionnement d'Est ensemble.

Adopté initialement lors du Conseil de Territoire du 29 novembre 2016, le pacte de gouvernance financier et fiscal a été révisé lors du Conseil de Territoire de mars 2022 pour désormais s'articuler autour de trois axes :

- 1 - fixer les modalités de financement de la compétence renouvellement urbain sur les volets ingénierie, aménagement et équipement,
- 2 – appeler un FCCT équilibre complémentaire à hauteur de 1.5 M€, ce dernier passant ainsi de 2.5 M€ à 4 M€, permettant ainsi de consolider la trajectoire financière de l'établissement avec un niveau de désendettement soutenable tout en assurant le financement d'une programmation pluriannuelle ambitieuse à horizon 2026,
- 3 – maintenir la clé de répartition actuelle du FCCT équilibre, soit 50% en fonction du potentiel financier par habitant et 50% en fonction du revenu par habitant, le critère de population étant celui de la DGF.

ii. Le FCCT

L'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales dispose qu'il « *est institué au profit de chaque établissement public territorial un fonds de compensation des charges territoriales destiné à leur financement* ».

Il est composé de plusieurs fractions :

- Une première fraction, composée elle-même de deux parts :
 - o Une première part, dite « fiscale », essentiellement assise sur la fiscalité des ménages préalablement perçue par la Communauté d'Agglomération
 - o Une deuxième part, dite « équilibre » ayant pour objectif de tenir compte du besoin de financement de l'EPT ;
- Une fraction dite « transfert », correspondant aux montants des transferts de charges évalués par la commission locale d'évaluation des charges territoriales (CLECT).

(a) FCCT 1ère fraction - Part fiscale

Cette fraction correspond au montant de fiscalité additionnelle sur les ménages (taxe d'habitation, taxes foncières) perçue en 2015 par l'EPCI préexistant, majorée de la dotation de compensation de la part salaires (DCPS). Le montant de la fraction dite « fiscale » du FCCT (hors part DCPS) est actualisé chaque année par application du taux d'évolution des valeurs locatives foncières de l'année figurant à l'article 1518 bis du code général des impôts.

L'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), qui sert de référence à l'article 1518 bis du code général des impôts, a évolué de +7,1% entre novembre 2021 et novembre 2022.

Par conséquent, la fraction fiscale du FCCT (hormis la part dotation de compensation de la part salaires) sera revalorisée pour 2023 de +7,1%.

FCCT	2022	2023	2024	2025	2026
FCCT 1ere fraction (fiscalité ménage)	116 518 155	120 410 171	122 758 537	123 979 688	125 225 261
<i>Taxe d'habitation</i>	54 762 292	58 650 415	60 996 431	62 216 360	63 460 687
<i>Taxe sur le foncier non bâti</i>	54 841	58 735	61 084	62 306	63 552
<i>Dotation CPS</i>	61 701 022	61 701 022	61 701 022	61 701 022	61 701 022

(b) FCCT 1ère fraction : part équilibre

La loi NOTRe prévoit la possibilité d'ajuster le montant de la première fraction en confiant à la CLECT la mission de fixer « *les critères de charges pris en compte pour déterminer le besoin de financement des compétences exercées par l'EPT en lieu et place des communes* ». Les ajustements de la première fraction qui découlent de ces dispositions constituent la « part équilibre ».

Selon les dispositions applicables depuis la LFI pour 2017, cette part « équilibre » peut être ajustée dans les limites de plus ou moins 30% du montant de la part additionnelle de la fiscalité ménages qui était perçue en 2015 par la Communauté d'agglomération. La loi de finances pour 2023 a assoupli ce dispositif en précisant que cette assiette peut désormais être considérée en valeur courante, en tenant compte de la revalorisation forfaitaire.

Le pacte de gouvernance financier et fiscal en vigueur prévoit une fraction équilibre de 2,5 M€ par an, répartie entre les villes en fonction du revenu par habitant pour 50 % de l'enveloppe et du potentiel financier par habitant pour les 50% restant.

Un accord a été élaboré entre les villes et le territoire pour faire évoluer cette fraction « équilibre » à 4 M€ par sur les prochaines années (+1,5 M€ par an) afin de permettre à l'établissement de financer son programme d'investissement très ambitieux.

(c) Les transferts de compétences et d'équipements se poursuivent en 2023

Une troisième fraction de FCCT est créée pour compenser les transferts de charges dans le cadre et sous le contrôle de la Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). En 2021, le FCCT « transfert » intègre les charges transférées lors des précédentes CLECT :

- CLECT du 15/06/2016 : transfert de la compétence cohésion sociale et ajustement du transfert de la compétence déchet avec la ville de Montreuil ;
- CLECT du 13/12/2017 : école du Pré-Saint-Gervais et médiathèque René Gouhier à Noisy-Le-Sec ;

- CLECT du 31/01/2018 : transfert du personnel du cinéma Méliès par la ville de Montreuil, transfert des prestations d'entretien de la vitrerie pour l'Auditorium, les bibliothèques Esla Triolet et Jules Verne sur la ville de Pantin ;
- CLECT du 06/06/2018 : dé-transfert des cotisations Bruitparif et Natureparif ;
- CLECT du 14/11/2018 : mise en place de l'Observatoire fiscal ;
- CLECT du 03/04/2019 : actualisation des coûts de la compétence déchet ;
- CLECT du 22/01/2020 : actualisation aux frais réels les transferts des compétences PLU et renouvellement urbain, évaluation du coût du transfert en matière de règlement local de publicité, de plan local d'urbanisme intercommunal et de système d'information géographique ;
- CLECT du 26/01/2021 : actualisation aux frais réels les transferts des compétences PLU et renouvellement urbain, des régularisations, le dé-transfert du parc du Montreuil et les ajustements sur le parc des Beaumonts, la réévaluation du coût du cinéma du Méliès, la deuxième phase du SIG...
- CLECT de 08/07/2021 : ajustement de certains montants portant sur la compétence renouvellement urbain, l'ouverture de la piscine Jacques Brel à Bobigny, la mise en place du dispositif territoire zéro chômeur de longue durée, le renforcement du suivi des clauses sociales, la collecte des déchets verts à Noisy-le-Sec...
- CLECT du 13/05/2022 : actualisation des compétences PLU, renouvellement urbain (RU) avec une mise en œuvre partielle du nouveau pacte de gouvernance financière et fiscale, RLPI, PLUI, SIG...
- CLECT du 04/07/2022 : transfert de la médiathèque de Bagnolet à partir du 1^{er} juillet 2022.

La CLECT du 16 janvier 2023 s'inscrit dans la continuité des précédentes CLECT avec l'actualisation des coûts des compétences PLU, RU, PLUI, RLPI, SIG, la prise en compte du transfert de la médiathèque de Bagnolet en année pleine et l'évaluation du transfert de 3 équipements sur Pantin pour lesquels une extension de service est intervenu sur 2022 et 2023.

En €	Total 1 ^{ère} fraction FCCT fiscal	Total 1ère fraction FCCT équilibre	Total 3 ^{ème} fraction 2023	Total FCCT 2023
Bagnolet	12 183 919	365 667	1 790 105	14 339 691
Bobigny	14 481 365	432 479	586 440	15 500 284
Bondy	10 542 090	371 605	556 981	11 470 676
Le Pré-Saint-Gervais	4 244 699	156 131	118 902	4 519 732
Les Lilas	6 762 832	258 200	79 357	7 100 389
Montreuil	31 620 760	1 147 804	1 088 590	33 857 154
Noisy-le-Sec	9 690 741	336 000	2 237 312	12 264 053
Pantin	21 621 644	645 993	1 107 915	23 375 552
Romainville	9 262 124	286 121	208 061	9 756 306
TOTAL	120 410 174	4 000 000	7 773 664	132 183 838

II. Le financement d'une politique d'investissement ambitieuse a des impacts sur la situation financière de l'établissement.

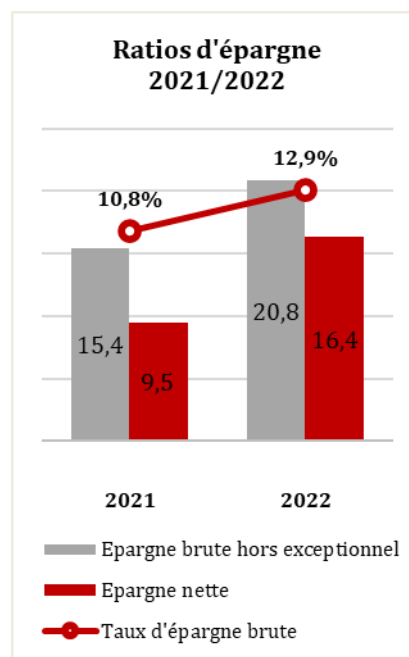
A. Un niveau d'épargne consolidé en 2022 permettant de financer un haut niveau d'investissement, conforme aux ambitions du Territoire

a) *En section de fonctionnement, le niveau d'épargne progresse significativement grâce à des recettes plus importantes qu'anticipé*

Les premières projections du compte administratif anticipent un montant de **recettes réelles de fonctionnement** autour de 302,5 M€, soit un niveau en progression par rapport à 2021 de +18 M€, soit une hausse de +6,3 %. Cette évolution s'explique notamment par une augmentation des produits des services (+2 M€), des recettes de la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (+ 6 M€) et de Cotisation Foncière des Entreprises (+2 M€), des produits de cessions d'immobilisations (acquisition sur la ZAC Boissière Acacias à Montreuil : +3 M€), et des subventions de rémunération de personnel pour le renouvellement urbain (+2 M€).

En matière de **dépenses réelles de fonctionnement**, les prévisions s'établissent autour de 270 M€, soit une hausse de 5,2 % par rapport au compte administratif 2021 et de +13,3 M€. Le taux de réalisation des dépenses devrait atteindre plus de 98% du montant total budgété. L'augmentation des dépenses s'explique notamment par l'important reversement du dynamisme de la fiscalité à la Métropole du Grand Paris (2,0 M€, un complément interviendra en 2023) et par la croissance des dépenses de collecte et de traitement des déchets ainsi que de propreté (+13%, soit +6,1 M€). Les dépenses de rémunération du personnel restent maîtrisées dans un contexte en évolution : hausse du point d'indice, transfert de la Médiathèque de Bagnole, la réouverture de piscine Alice Milliat et du Conservatoire Jacques Higelin, la réouverture en année pleine de la piscine Jacques Brel, le renforcement des équipes de la DPVD dans le cadre du plan propreté. Les dépenses du chapitre 012 s'élèvent à près de 61,1 M€, soit une hausse de +1,6% hors hausse du point d'indice, transferts et réouverture.

La robustesse de l'épargne brute de la collectivité doit permettre de financer la politique d'investissement ambitieuse que porte la collectivité durant le mandat. En conséquence, **l'épargne brute** hors mouvements exceptionnels) devrait enregistrer une progression, passant de 15,4 M€ en 2021 à 20,8 M€ en 2022, soit une hausse du taux d'épargne brute ² de 10,8% à 12,9%.



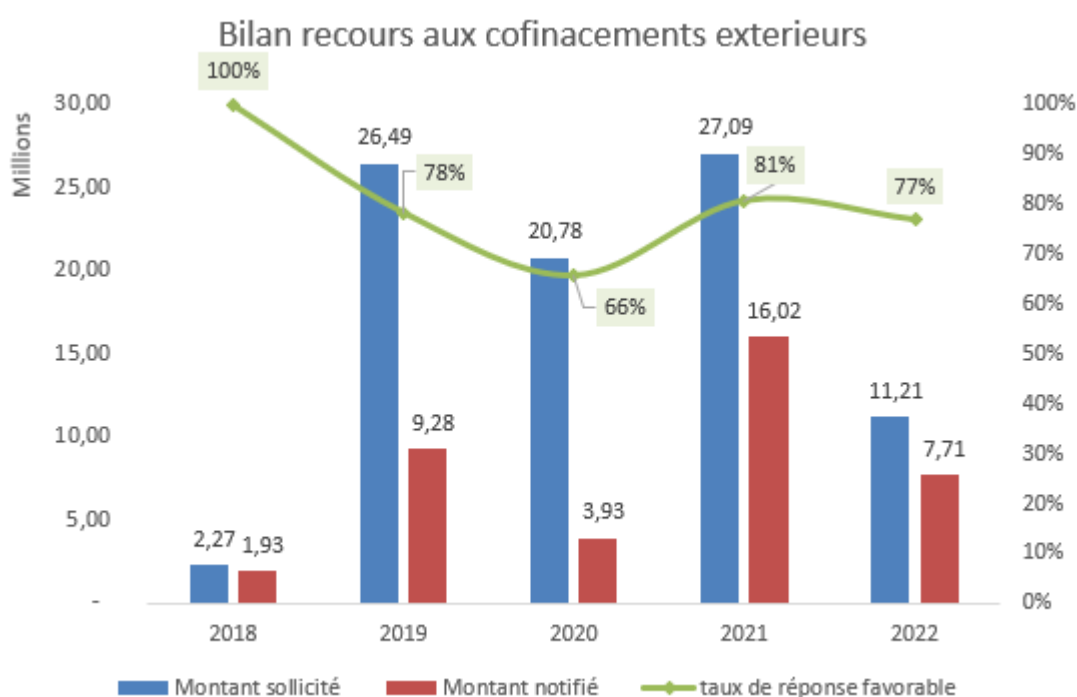
b) *Un niveau conséquent d'investissements en 2022, dans la poursuite des ambitions amorcées en 2020*

² En 2019, Est Ensemble a revu sa méthode de calcul de l'épargne brute afin de tenir compte de la réalité de sa surface financière. Ainsi, la dotation d'équilibre versée à la Métropole est retraitée tant en dépenses qu'en recettes.

Les **recettes d'investissement**, hors dette et excédents de fonctionnement capitalisé, devraient enregistrer une baisse pour s'établir à près de 25,06 M€ (contre 30,5 M€ en 2021) dans un contexte où le niveau des dépenses a lui-même enregistré une baisse.

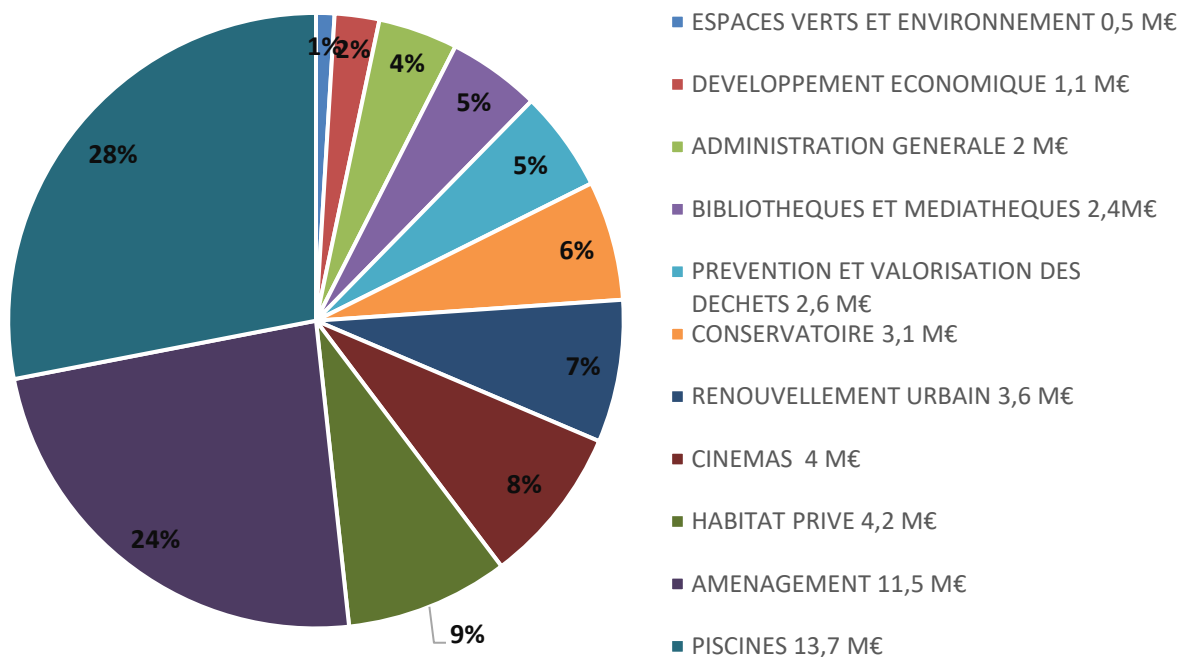
La démarche renforcée de l'administration dans l'optimisation des financements extérieurs des projets a été poursuivie en 2022. Le graphique ci-dessous illustre ces démarches de recherche de financements et témoigne depuis 2019 d'une réelle montée en puissance de cette fonction au sein de l'établissement. Si l'année 2022 enregistre des volumes moins importants en raison d'une baisse d'opportunités de financements (Plan de relance en 2021) et du nombre de projets structurants, le taux d'obtention de cofinancement se maintient à un niveau élevé, proche de 80%.

La recherche de financements extérieurs dépend des critères d'éligibilité de projets mis en place par les acteurs publics. Ainsi, les financements accordés par l'Etat sont souvent appréhendés comme une recentralisation déguisée. Dans ce contexte, Est ensemble continue de diversifier ses sources de financeurs.



Sur le même périmètre, les dépenses d'investissement devraient enregistrer également une baisse passant de 65,4 M€ en 2021 à plus de **48,7 M€** sur l'exercice 2022. **Le taux d'exécution des dépenses d'investissement devrait atteindre un niveau honorable de 66%.**

Répartition des dépenses d'investissement par politiques publiques



Principales opérations	Montant en €
PISCINE LECLERC & BACQUET - CRD PANTIN	10 266 450
VEFA CINEMA BOBIGNY	3 778 691
ZAC FRATERNITE MONTREUIL	2 450 000
ZAC BOISSIERE ACACIAS MONTREUIL	2 328 530
ZAC ECOCITE BOBIGNY	2 000 000
ZAC PLAINE DE L'OURCQ NOISY	1 800 000
INFORMATIQUE, RESEAUX ET TELECOMMUNICATIONS	1 604 295
PRU2 GAGARINE - ROMAINVILLE	1 600 653
RESTRUCTURATION CONSERVATOIRE DE MUSIQUE PRE SAINT GERVAIS	1 492 270
TCA QUATRE CHEMINS	1 490 533
OPERATION AMENAGEMENT 7 ARPENTS	1 429 559
ZAC RIVES DE L'OURCQ - BONDY	1 300 000
BIBLIOTHEQUE DES COURTILLIERES A PANTIN	1 256 562
VEHICULES	1 242 479
PRU2 CENTRE VILLE - BOBIGNY	1 229 270

Pour financer cette section, Est Ensemble a eu recours à un emprunt de 17,8 M€. La collectivité n'a pas eu de difficulté à se financer grâce à une campagne d'emprunt précoce et à une qualité de signature qui s'améliore (taux d'épargne brute qui augmente en tant vers 15%). Ce montant a été déterminé de façon à poursuivre la stabilisation du fonds de roulement, qui devrait s'établir à 12,7 M€ au 31/12/2022, soit 13 jours de fonctionnement.

Comme en 2022, Est Ensemble souhaite pouvoir équilibrer son budget 2023 sans avoir recours au résultat reporté. Le résultat est malgré tout repris de façon anticipée pour fluidifier la gestion des directions opérationnelles et ainsi mettre en œuvre rapidement les orientations des élus dans un contexte social et environnemental contraint.

B. La trajectoire financière à horizon 2026 pour le budget principal

1. La rigidité des marges de manœuvre de l'établissement et sa dépendance vis-à-vis des villes

En prospective, les premières tendances montrent une dynamique modérée des recettes réelles de fonctionnement (+2,7% en moyenne par an sur la période 2021/2026) en raison notamment du transfert de la Cotisation Foncière de Entreprises à la Métropole du Grand Paris à compter de 2024. En raison de l'incertitude du devenir du territoire métropolitain, la prospective reste prudente. Un maintien de la CFE au niveau de l'EPT en 2024 capitaliserait la dynamique de recettes et renforcerait donc les marges de manœuvre de l'établissement pour financer ses investissements.

Par ailleurs, malgré les importants efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement initié depuis le début du mandat, les premières simulations montrent une croissance des dépenses réelles de fonctionnement qui évolueraient de +3% en moyenne par an sur la période 2021/2026, en raison de la progression des coûts de l'énergie, de la politique de prévention et de valorisation des déchets, et des frais financiers liés aux nouveaux emprunts permettant de financer les futurs investissements.

Ainsi, les prochaines années devraient enregistrer une évolution des dépenses plus rapide que celle des recettes, ce qui aura un impact sur la situation financière d'Est Ensemble (ratios d'épargne, capacité de désendettement) et qui montre un effet ciseau à anticiper dès à présent. Aussi, des efforts de gestion sont nécessaires.

a) Des recettes de fonctionnement qui devraient progresser légèrement, sous l'effet de l'ouverture des équipements

i. La Cotisation Foncière des Entreprises – CFE (chapitre 73)

Le produit 2022 notifié définitif issu du rôle général s'élève à 67 085 103 €. Après une diminution des bases en 2021 dû à l'abattement de 50 % appliquées aux établissements industriels, nous constatons une reprise sur 2022, porté particulièrement par les bases mini.

CFE	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Base d'imposition	169 214 055	173 382 916	166 026 846	169 907 393	168 851 924	173 481 286
% d'évolution totale	2,2%	2,5%	-4,2%	2,3%	-0,6%	2,7%
dont évolution forfaitaire en %	0,4%	1,2%	-0,9%	0,3%	0,2%	0,4%
dont évolution physique en %	1,8%	1,2%	1,4%	2,0%	5,5%	2,3%
Evolution forfaitaire en €	662 268	2 030 569	-1 560 446	498 081	339 815	718 073
Evolution physique en €	2 984 761	2 138 292	2 439 302	3 382 466	9 311 947	3 911 289
Effet bases redevables faibles C.A			-8 234 926			
Effet réduction de bases des établissements industriels					-10 707 231	
Effet Base minimum en €						
Taux voté	38,67%	38,67%	38,67%	38,67%	38,67%	38,67%
Produit de CFE (hors lissage)	65 435 075	67 047 174	64 202 581	65 703 188	65 295 039	67 085 213
Lissage lié à la réforme des valeurs	259 146	378 226	384 294	368 204	261 841	209 473
Produit total de CFE lissé	65 694 221	67 425 400	64 586 875	66 071 392	65 556 879	67 294 686

Pour 2023, la prospective retient une stagnation forfaitaire de 0% et une hausse physique des bases en 2022 (+4,5%).

Cette augmentation engendrerait un versement complémentaire à la métropole au titre de la dotation d'équilibre. Cette dernière devrait être de 2 M€.

Il convient de rappeler que l'évolution du taux de CFE ne peut intervenir qu'en lien avec l'évolution des taux de la fiscalité « ménages », décidée par les villes en N-1. Pour rappel, Est Ensemble applique le taux de CFE le plus élevé sur le territoire de la MGP (38,67% pour un taux moyen pondéré de 23,65% en 2020). Pour l'exercice 2022, l'hypothèse retenue est celle d'une stabilité du taux de CFE.

CFE	2022	2023
Base d'imposition	173 481 286	181 226 928
% d'évolution totale	2,7%	4,5%
dont évolution forfaitaire en %	0,4%	0,0%
dont évolution physique en %	2,3%	4,5%
Evolution forfaitaire en €	718 073	0
Evolution physique en €	3 911 289	7 745 642
Effet bases redevables faibles C.A		
Effet réduction de bases des établissements industriels		
Effet Base minimum en €		
Taux voté	38,67%	38,67%
Produit de CFE (hors lissage)	67 085 213	70 080 453
Lissage lié à la réforme des valeurs	209 473	157 105
Produit total de CFE lissé	67 294 686	70 237 558

Ainsi, le produit de CFE de l'année 2023 retenu en prospective s'établit à 70,2 M€.

Pour les exercices suivants, les recettes liées à la fiscalité professionnelle devant être transférées à la Métropole du Grand Paris, la prospective retient un gel des produits 2023. Sans compensation via un dispositif tel que la DSIT, le manque à gagner pourrait être de plus de 16,3 M€ en cumulé sur le mandat (compensations comprises).

Au rôle général s'ajoutent des rôles supplémentaires de fiscalité³, dont l'évolution rétrospective ne permet pas de dégager des tendances et qui sont donc par nature imprévisibles.

La prospective retient toutefois un montant minimal de 0,7 M€ pour 2023.

ii. Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères – TEOM

La TEOM n'est pas une ressource globalisée dans le budget général mais une ressource affectée à la collecte et au traitement des ordures ménagères. Elle fait l'objet d'un état spécial annexé aux documents budgétaires retraçant les recettes et dépenses directes et indirectes afférentes à l'exercice de cette compétence. Lors du vote du budget primitif et des taux de fiscalité locale, Est Ensemble vérifie donc la corrélation entre le produit de la TEOM et le coût prévisionnel du service.

En 2022, le produit de la TEOM s'est élevé à 59,84 M€, soit un produit en hausse de +6 M€ par rapport à 2021 :

TEOM	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Base totale d'imposition	614 582 857	625 004 302	637 751 038	651 022 557	666 578 478	677 216 042	703 204 402
% d'évolution	1,5%	1,7%	2,0%	2,1%	2,4%	1,6%	3,8%
% évolution forfaitaire	1,5%	1,7%	2,0%	2,1%	1,0%	0,2%	2,8%
% évolution physique	1,0%	0,4%	1,2%	1,4%	1,4%	1,0%	2,2%
Taux voté	8,14%	8,14%	8,08%	8,00%	7,92%	7,92%	8,44%
Produit de TEOM	50 027 045	50 874 131	51 507 339	52 101 800	52 852 677	53 671 760	59 844 076

Pour rappel, les taux de TEOM d'Est Ensemble ont été harmonisés pour la première fois en 2021, avec l'application d'un taux unique sur l'ensemble des villes de 7,92%. Le Conseil de Territoire d'Est Ensemble a par la suite voté l'augmentation du taux à 8,44% en 2022.

La revalorisation forfaitaire des valeurs locatives est estimée à +5,7% en 2023 (avec +7,1% pour les locaux « ménages » qui sont revalorisés en fonction de l'IPCH, et une estimation de revalorisation de la grille tarifaire des locaux économiques de 0%). Pour les années suivantes, les bases ménages sont revalorisées à hauteur d'une projection de l'inflation. S'ajoute à cette revalorisation forfaitaire, une dynamique physique des bases qui était en moyenne de +1,0% par an sur la période 2016/2022. La prospective reconduit donc cette évolution de +1,0% par an.

TEOM	2022	2023	2024	2025	2026
Base totale d'imposition	703 204 402,0	759 469 587,0	793 196 786,4	816 020 421,7	839 629 026,3
% d'évolution	3,8%	8,0%	4,4%	2,9%	2,9%
% évolution forfaitaire	2,8%	7,0%	3,4%	1,9%	1,9%
% évolution physique	2,2%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
Taux voté	8,44%	8,44%	8,44%	8,44%	8,44%
Produit de TEOM	59 844 076,0	64 115 581,831	66 956 788,5	68 879 497,6	70 864 690,0

³ Les rôles généraux regroupent des émissions faites pour l'ensemble des contribuables pour l'année en cours ; les rôles supplémentaires concernent quant à eux des rectifications individuelles portant sur des années antérieures (rectification d'une erreur, à la résolution d'un contentieux, ou événement justifiant un retard dans la perception d'un impôt).

iii. FNGIR, DCRTP et allocations compensatrices de CFE (chapitre 73)

La dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et le Fonds National de Garantie Individuelle des Ressources (FNGIR) constituent deux dotations compensant la perte de recettes liée à la suppression de la taxe professionnelle. Leur montant a été gelé jusqu'en 2018. Les lois de finances pour 2019 et 2020 ont introduit pour la première fois une baisse de la DCRTP, qui s'est traduit pour Est Ensemble par une diminution de -2,1% de cette recette en 2019, puis moins 1,1% en 2020. Les montants sont donc gelés.

Les allocations compensatrices visent à compenser pour les collectivités territoriales les exonérations fiscales décidées par l'Etat et impactant leurs ressources. Certaines d'entre-elles constituent l'une des variables d'ajustement des dotations versées par l'Etat aux collectivités territoriales et sont en baisse depuis la création d'Est Ensemble.

	Hypothèse						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Allocations compensatrices	138 093	40 841	3 230 830	3 677 161	8 483 905	9 946 074	9 904 190
Taux d'évolution	-70,5%	-70,4%	7810,8%	13,8%	130,7%	17,2%	-0,4%
DCRTP	3 875 210	3 875 208	3 795 393	3 754 150	3 754 150	3 754 150	3 754 150
Taux d'évolution		0,0%	-2,1%	-1,1%	0,0%	0,0%	0,0%
FNGIR	7 370 005	7 362 092	7 367 726	7 367 726	7 367 726	7 367 726	7 367 726
Taux d'évolution		-0,11%	0,08%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

A compter de 2024, la Métropole devenant bénéficiaire de la CFE, l'ensemble de ces recettes devraient lui être transférées (application de la loi NOTRe).

iv. Dotation de soutien à l'investissement territorial – DSIT (chapitre 73)

Sur la fraction de la DSIT relative à la CVAE, s'agissant d'une recette très erratique puisqu'elle est corrélée à l'évolution du produit de CVAE perçu par la Métropole et à la croissance économique, la prospective ne retient pas de recettes de DSIT sur la période 2023/2026.

Sur la fraction de la DSIT relative à la CFE⁴, en l'absence de visibilité sur les flux financiers à compter de 2024 et dans la mesure où il est impossible de présager du montant dont pourrait bénéficier Est Ensemble à ce titre, la prospective ne retient pas de recette supplémentaire.

v. Fonds de Compensation des Charges Territoriales- FCCT (chapitre 74)

Le FCCT comprend une première fraction composée d'une part appelée « part fiscalité », et constituée :

- de la fiscalité additionnelle des ménages perçue par l'EPCI préexistant en 2015 : dans la prospective, cette part évolue en fonction de l'inflation entre 2021 et 2026.
- ainsi que la dotation de compensation part salaires de la DGF : ce montant est gelé en prospective.

De plus, la loi NOTRe a prévu la possibilité de constituer une « part équilibre » permettant de garantir le financement des compétences de l'EPT. Pour la prospective, la part équilibre est portée à 4 M€, suite à l'accord arrêté entre les villes et le territoire pour permettre un financement de la programmation pluriannuelle des investissements.

⁴ Article L5219-5 du CGCT : L'attribution des montants de DSIT pour la part CFE doit s'élever à 50% de la croissance du produit et est répartie par le conseil métropolitain en tenant compte « *prioritairement de l'importance des charges qu'ils supportent du fait de la réalisation ou de la gestion d'un ou de plusieurs équipements répondant à un enjeu de solidarité territoriale et en appliquant d'autres critères fixés librement* »,

Une troisième fraction de FCCT est créée pour compenser les transferts de charges, dans le cadre et sous le contrôle de la CLECT. Le premier Pacte Financier et Fiscal Territorial prévoyait en effet une compensation des charges transférées l'année même du transfert.

En prospective 2023-2026, cette fraction est portée à 7,8 M€ en 2023. Cette part augmente avec le transfert des équipements qui induisent des coûts induits en fonctionnement. Les simulations intègrent une recette permettant de financer le renouvellement urbain (à hauteur de 2,6 M€ supplémentaire en 2026, conformément aux discussions relatives au pacte financier et fiscal) mais ne retiennent pas de nouveaux transferts de charges. Notons que certains transferts nécessitent des ajustements non anticipables et que de nouvelles mutualisations sont possibles.

b) Des charges rigides qui nécessiteront un effort conséquent de maîtrise pour contribuer au maintien d'une épargne brute minimum

i. Les charges à caractère général (chapitre 011)

L'exécution du chapitre dédié aux charges à caractère général s'élèverait à **68,5 M€** en 2022 et devrait afficher un **taux de réalisation de l'ordre de 98 %**.

Les inscriptions budgétaires 2023 devraient s'établir à près de 77,1 M€, en fonction des arbitrages en cours, décidés par l'exécutif. Ce montant en forte croissance par rapport au niveau de réalisation 2022, s'explique notamment par l'inflation des coûts de l'énergie, la hausse des dépenses liées à la prévention et à la valorisation des ordures ménagères, et l'ouverture des équipements.

Afin d'absorber ces surcoûts, des efforts de maîtrise, de sobriété et de réduction des dépenses seront proposés à l'exécutif. Ces efforts sont indispensables pour assurer d'une part l'équilibre budgétaire et d'autre part maîtriser une trajectoire financière soutenable.

ii. Les charges de personnel (chapitre 012)

Un chapitre spécifique consacré aux charges de personnel est présenté en III du présent rapport et détaille les modalités d'élaboration de la proposition budgétaire pour 2023.

En 2022, les dépenses de ce chapitre s'élèvent à près de 61,1 M€, soit une évolution de +7% par rapport à 2021, en intégrant la hausse de 3,5% du point d'indice de rémunération, le transfert de la Médiathèque de Bagnole, la réouverture de la piscine et du conservatoire de Pantin, la réouverture en année pleine de la piscine Jacques Brel à Bobigny, ainsi que le plan propreté. En détournant ces éléments, l'augmentation est contenue à +1,6%.

En 2023, ce chapitre devrait évoluer pour tenir compte :

- De l'augmentation du point d'indice en année pleine : +900 K€ par rapport à 2022 (soit une hausse de 1,8 M€ en année pleine)
- Du transfert de la médiathèque de Bagnole en année pleine : + 500 K€ par rapport à 2022 (soit une hausse de 1,2 M€ en année pleine)
- Des ouvertures de la Piscine Alice Milliat et du conservatoire Higelin à Pantin en année pleine : +347,7 K€
- De l'ouverture de la bibliothèque des Courtilières : +70 K€
- D'un glissement vieillesse technicité (GVT) estimée à 1% soit 575 k€.
- De l'impact de recrutements financés
- Du rattachement pour 6 mois des effectifs de la DEA sur le budget général, dans l'attente du transfert des agents à la régie de l'eau et de l'assainissement nouvellement créée : +950k€.

Sous réserve des discussions budgétaires à venir, le chapitre 012 pourrait s'établir en 2023 à près de 63,5 M€, en fonction des périmètres d'intervention retenus, avec le portage financier de la Régie de l'eau. Par prudence, c'est un montant de 63,5 M€ qui est retenu en prospective, puis revalorisé de +1% par an (pour tenir compte du GVT) et augmenté seulement des montants nécessaires à l'ouverture des équipements. **Une telle évolution commandera une forte maîtrise de l'évolution de la masse salariale.**

iii. Dotation d'équilibre (chapitre 014)

La dotation d'équilibre (DE) est la principale dépense de fonctionnement d'Est Ensemble (129,15 M€ au CA prévisionnel 2022, dont 1,68 M€ au titre du reversement de la dynamique de la CFE). Créée par la loi NOTRe, elle est calculée de manière à garantir l'équilibre des relations financières entre Métropole / Villes / EPT, sur la base de l'année 2015. La dotation d'équilibre est versée par Est Ensemble à la Métropole.

Comme vu précédemment, si l'on retire le reversement de la dynamique de la CFE, le calcul de la dotation d'équilibre reposant sur des données établies (données 2015 pour la plupart), l'évolution de la dotation d'intercommunalité est désormais le seul élément susceptible de faire varier la dotation d'équilibre versée par Est Ensemble. Or, selon les dispositions de l'article L. 5219-8 du CGCT, le montant de la dotation d'intercommunalité de la Métropole du Grand Paris ne fait pas l'objet d'écrêtements et varie seulement en fonction de l'évolution de la population.

Le budget primitif et la prospective financière retiennent donc un gel du montant de la dotation d'équilibre au niveau de celle versée en 2020, augmenté de +1,0 M€ au titre du reversement de la dynamique anticipée de la CFE⁵.

A partir de 2024, la dotation d'intercommunalité (10,0 M€ en 2015) devrait être supprimée du calcul de la dotation d'équilibre. Cette mesure devrait se traduire par une hausse du versement à la Métropole en 2023 de +9,3 M€ par rapport à celle versée en 2020, selon la législation en vigueur. Est Ensemble va néanmoins poursuivre son travail d'influence pour conserver cette ressource, dans la mesure où la collectivité porte des politiques publiques essentielles aux habitants du territoire, contrairement à la Métropole, au regard de ses compétences actuelles. **Ainsi, l'hypothèse de perte de la dotation d'intercommunalité au profit de la MGP n'est pas retenue en prospective.**

iv. Fonds de Péréquation Intercommunal et Communal - FPIC – (chapitre 73 en recettes et 014 en dépenses)

La loi de finances ne prévoit pas pour 2023 et les années suivantes de modification structurelle de ce fonds, ce qui, de fait, maintient une stabilité de l'enveloppe nationale du FPIC à 1,95 M€. Les hypothèses retenues dans la prospective 2022 à 2026 reconduisent les montants perçus et versés en 2021.

Il convient de noter qu'Est Ensemble aurait jusqu'au 30 juin 2023 pour déterminer la répartition du FPIC 2023 et éventuellement envisager des modalités dérogatoires de répartition. Cependant, lors du débat qui a permis d'aboutir à l'adoption du Pacte de gouvernance financière et fiscale, le 29 mars 2022, le choix a été fait de maintenir la répartition de droit commun.

v. Participation à la Régie de l'eau (chapitre 65)

⁵ Intègre la dynamique de la CFE et de la compensation de l'abattement applicable aux établissements industriels.

La participation du budget principal à la Régie de l'eau correspond au financement de la compétence « eaux pluviales » dont la charge incombe au budget principal : il s'agit d'un remboursement sur la base d'un coût réel. Son montant est calculé selon la méthode adoptée par la délibération CT 2016-04-12-12. En fonctionnement la contribution « eaux pluviales » correspond à 30% des services de la dette (amortissement du capital + intérêts) et est calculée à partir du compte administratif de l'année précédente.

c) La programmation des investissements démontre les ambitions du Territoire avec le financement de près de 270 millions d'euros de charge nette sur le mandat

i. Les subventions d'investissement (chapitre 13)

Versées par les partenaires institutionnels d'Est Ensemble ou, pour les fonds de concours faisant l'objet d'une convention antérieure à 2016, par les Villes membres d'Est Ensemble, ces recettes d'investissement sont inscrites dans la Programmation Pluriannuelle des Investissements (PPI). Ce sont ces montants qui sont retenus en prospective.

Une candidature a par ailleurs été déposée auprès de la Région Ile de France afin de mobiliser des fonds européens pour la prochaine période de programmation 2021-2027. L'enjeu est ici de construire une stratégie urbaine intégrée permettant de capter davantage de recettes pour Est Ensemble et cofinçant des projets structurants pour le développement du Territoire. Différents jalons ont été posés également pour la mobilisation de financements européens autres que les fonds structurels FEDER et FSE (Erasmus + et financements de la transition écologique).

ii. Le FCTVA (chapitre 10)

Le FCTVA correspond au Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée. Il s'agit d'une dotation versée aux collectivités territoriales à assurer une compensation, à un taux forfaitaire, de la charge de TVA qu'elles supportent sur leurs dépenses réelles d'investissement.

Le montant de cette dotation correspond à 16,404% des dépenses éligibles effectuées par l'établissement en année N.

Sur 2023, le montant attendu de FCTVA s'élèverait à environ 6,27 millions d'euros, contre 4,97 millions d'euros en 2022.

iii. Les participations à la Régie de l'eau

La participation du budget principal à la Régie de l'eau correspond au financement de la compétence « eaux pluviales » dont la charge incombe au budget principal. Son montant est calculé selon la méthode adoptée par la délibération CT 2016-04-12-12. En investissement, la contribution « eaux pluviales » de la Régie de l'eau correspond au financement des ouvrages exclusivement dédiés aux eaux pluviales, remboursé en différé sur bases des dépenses mandatées en n-1.

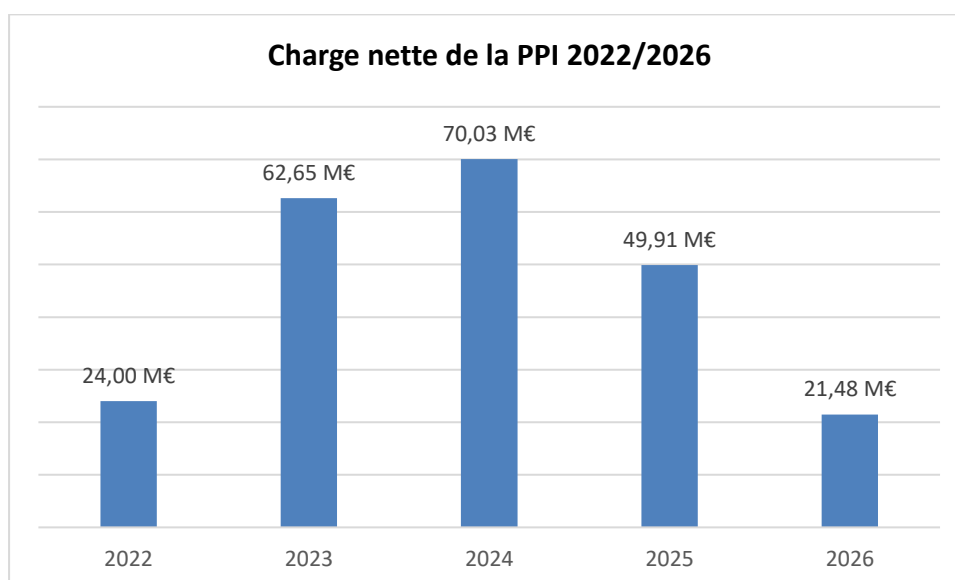
En complément de cette participation, il convient de noter qu'Est ensemble, en tant qu'autorité organisatrice, récupérera la totalité du patrimoine transféré par le SEDIF pour la gestion de l'eau potable. Le patrimoine de l'assainissement, qui figurait au budget annexe jusqu'en 2022, est lui-même rapatrié au budget principal de l'établissement. Cela a pour conséquence d'augmenter très significativement la dotation aux amortissements, qui correspond à l'épargne obligatoire que devra dégager la collectivité pour remplacer les investissements existants.

iv. Le plan pluriannuel des investissements (PPI)

L'établissement porte un programme pluriannuel d'investissement conciliant tout à la fois des grands projets d'infrastructure et d'urbanisation (en faveur du renouvellement urbain, de la rénovation de l'habitat privé mais aussi du développement économique), mais également des opérations concourant à l'amélioration du cadre de vie que ce soit du point de vue des réseaux et services urbains ou de l'environnement naturel et paysager.

En 2021, le nouvel exécutif a révisé la programmation pluriannuelle des investissements pour concentrer les financements sur les projets les plus utiles pour le territoire et la rendre également plus soutenable au regard de la surface financière d'Est Ensemble. Ces investissements, qui contribuent au dynamisme du territoire, représentent près de 270 millions d'euros de charge nette sur la période 2021-2026.

Pour le seul exercice 2023, le montant des dépenses d'équipement s'élèverait à 85,8 millions d'euros. Cette augmentation significative de l'investissement en 2023 s'explique pour partie par les retards pris dans la mise en œuvre des projets préalablement inscrits en 2022. Pour rappel, l'exécution de la section d'investissement en 2022 est inférieure à 70% quand elle avait atteint 85% en 2021. En plus des dépenses d'équipement, il convient d'ajouter les dépenses à caractère financier comme les achats de titres de participations financières, les provisions, les avances ou les reversements de participations d'urbanisme. Ainsi au total, les dépenses d'investissement (hors dette) s'établiraient pour 2023 à près de 91,5 millions d'euros € pour le budget principal.

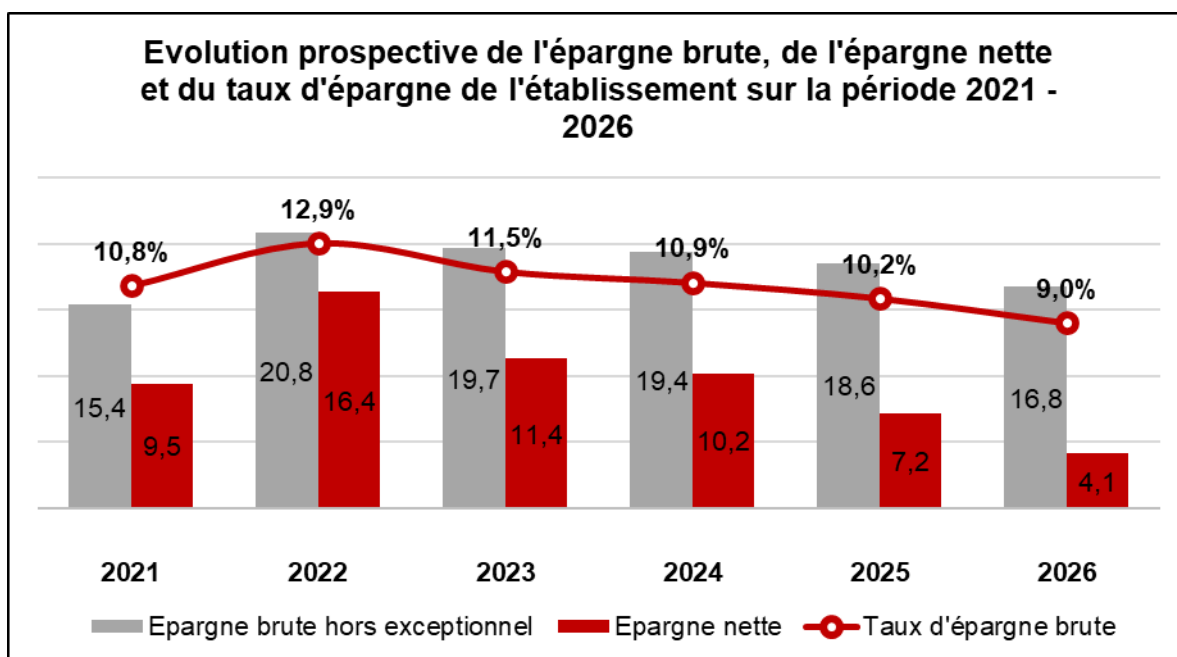


C. Au fil de l'eau, une dégradation des ratios d'épargne et d'endettement

1. L'évolution de l'épargne brute tend à se dégrader en raison d'une dynamique plus forte des dépenses que celle des recettes

Le taux d'épargne brute traduit la part des recettes de fonctionnement qui ne sont pas affectées aux charges de fonctionnement et qui sont donc disponibles pour rembourser la dette en premier lieu puis pour investir. Il est calculé sur la base des opérations réelles.

Au fil de l'eau, sans effort d'économie, Est Ensemble serait confronté à un « effet de ciseau » puisque les dépenses de fonctionnement progresseraient plus vite que les recettes de fonctionnement. Ces perspectives de dégradation de l'épargne nécessitent une poursuite des efforts de la collectivité pour maîtriser ses charges de fonctionnement.



2. L'encours de la dette de l'établissement est sain mais en nette progression

a) *Les opérations réalisées en 2022*

En 2022, Est Ensemble a eu besoin de souscrire de nouveaux emprunts afin d'équilibrer le budget principal.

En début d'année l'Etablissement a consolidé les emprunts signés auprès de la CDC Banque des Territoires signés en 2021 pour le financement de l'école de Musique du Pré Saint-Gervais et de la piscine et du conservatoire de Pantin.

Ces emprunts d'une durée respective de 30 ans 40 ans s'inscrivent dans la stratégie de faire coïncider la durée d'amortissement des prêts avec celle de la durée de vie des équipements.

Est Ensemble a également contracté un emprunt auprès de l'Agence France Locale pour un montant de 8 M€ au taux variable EURIBOR03M avec une marge de 0,31% sur 20 ans. Cet emprunt a été mobilisé au cours de l'été pour équilibrer le Budget Principal dans un contexte où seules les offres à taux variables étaient proposées par les banques en raison d'un taux fixe supérieur au taux d'usure à la suite de la forte augmentation des taux du début de l'année 2022.

Enfin, Est Ensemble a contracté sur le Budget Assainissement 10 M€ d'emprunt auprès de la Banque Postale pour l'équilibre de ce budget sur une durée d'amortissement de 20 ans aux taux fixe de 3,18%.

Ainsi, les nouveaux emprunts mobilisés sur l'année 2022 se sont élevés à +27,8 M€, quand le remboursement de la dette ancienne était de -12,25 M€. **L'encours a donc mécaniquement progressé de +15,55 M€ en 2022.**

b) L'encours de dette au 1^{er} janvier 2023

Au 1^{er} janvier 2023, l'encours de dette globale d'Est Ensemble devrait s'élever à 126,0 M€ et se répartit de la façon suivante :

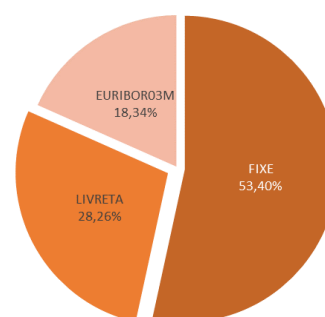
Budget Principal	Capital Restant dû (CRD)	Taux Moyen	Durée de vie moyenne	Nombre de lignes de prêt
	116 407 341,64 €	1,72%	8 ans, 10 mois	36

L'ensemble des emprunts contractés par Est Ensemble respecte la Charte de Bonne Conduite entre les Établissements Bancaires et les Collectivités Territoriales : **100% de l'encours est classé en catégorie A1**, soit la catégorie la moins risquée de la classification.

Parallèlement, la politique d'emprunt d'Est Ensemble consiste à faire bénéficier à la collectivité de taux fixes très bas :

Index	Encours au 01/01/2023	Taux Moyen
FIXE	62 164 144,31	0,94%
LIVRETA	32 897 363,89	3,46%
EURIBOR03M	21 345 833,44	2,02%
	116 407 341,64	1,72%

Répartition de l'encours par type de taux



Le taux moyen de la dette devrait s'élever à 1,72 % au 1^{er} janvier 2023, soit un niveau en baisse par rapport au taux moyen du 1^{er} janvier 2022 (1,10 %).

Cette hausse s'explique par la revalorisation du Livret A et de la tension sur les taux.

La dette est principalement contractée auprès de six établissements bancaires dont :

Prêteur	Montant
CDC	32 897 363,89 €
Agence France Locale	26 681 903,40 €
C.L.F./DEXIA	14 923 333,50 €
Crédit Foncier	14 400 000,00 €
ARKEA	10 312 500,00 €
Autres	17 192 240,85 €
	116 407 341,64 €

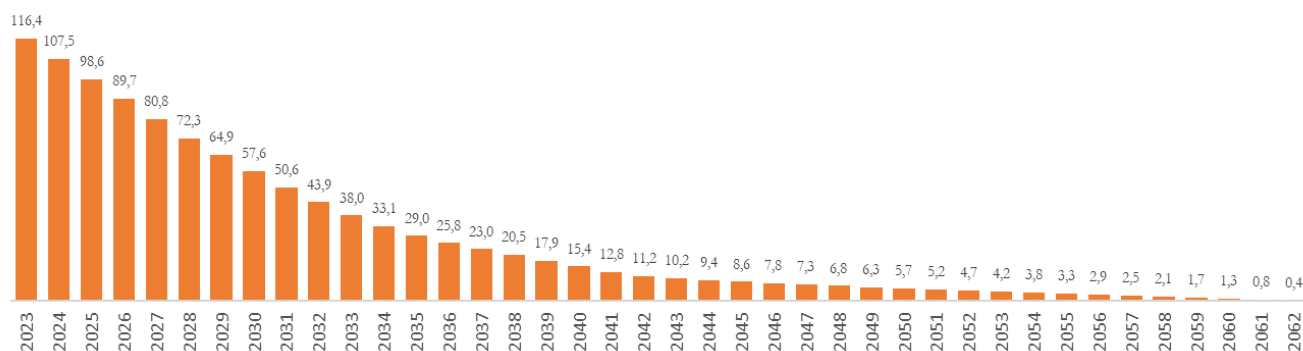
La Caisse des Dépôts – Banque des Territoires demeure le premier partenaire d'Est Ensemble.

c) Les perspectives d'évolution

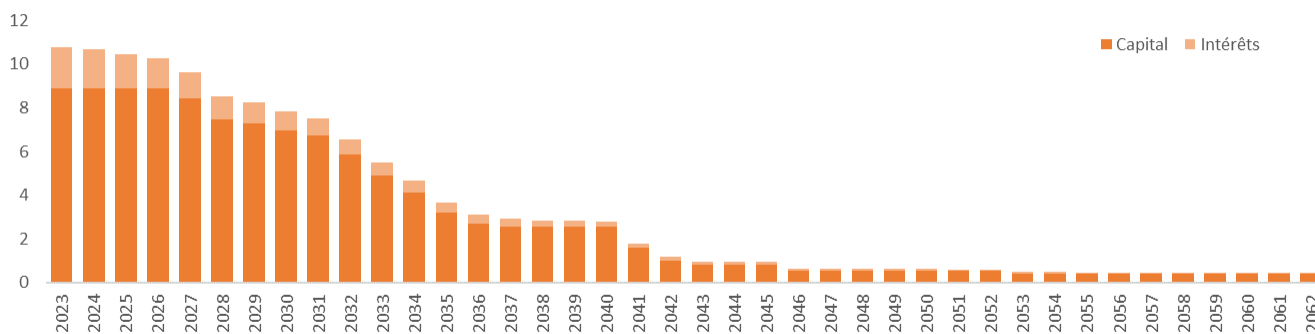
i. L'extinction de la dette existante – hors emprunt nouveaux

Hors emprunts nouveaux, la dette existante au 1^{er} janvier 2022 s'éteindrait de la façon suivante :

Extinction de la dette au 01/01/2023 (encours en M€)



Flux des remboursements de la dette (en M€)



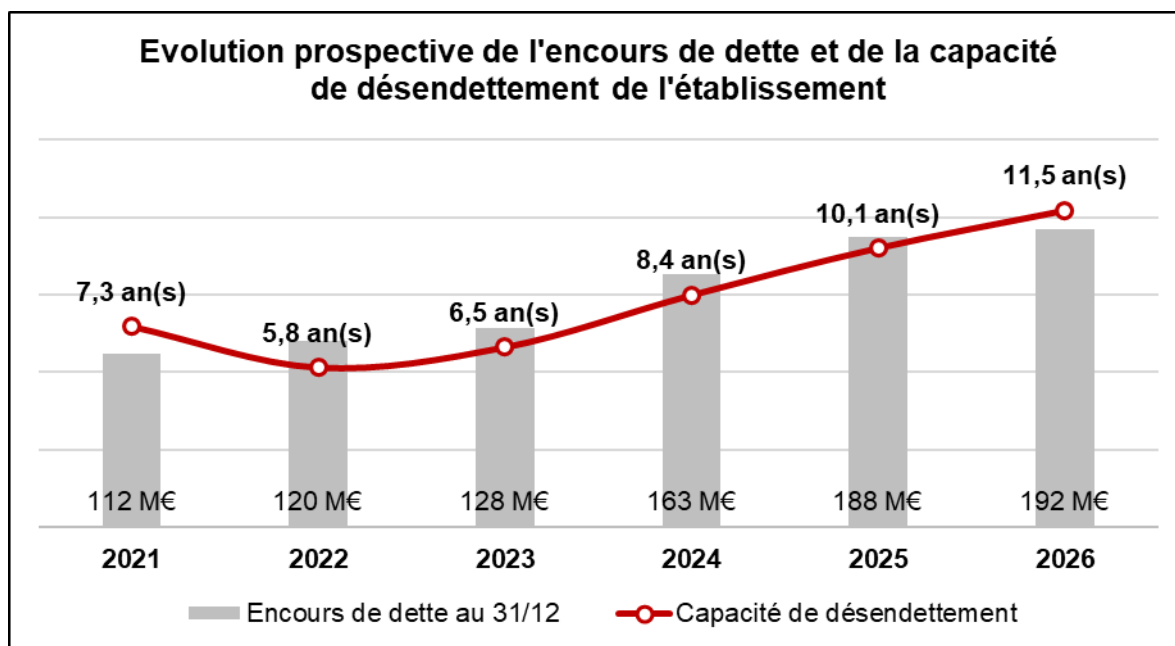
ii. Les inscriptions budgétaires 2023

Les dépenses qui seront inscrites au chapitre 66 sont composées de la charge des intérêts des emprunts déjà mobilisés. Elles comprennent également les intérêts afférents aux emprunts nouveaux à contracter, sur une durée fixée par hypothèse à vingt années, au taux d'intérêt de 3,5%, anticipant ainsi le maintien d'un contexte d'augmentation des taux en raison de l'inflation. Elles anticipent également 2 hausses du livret A sur l'exercice 2023.

Les dépenses qui seront inscrites au chapitre 16 correspondent à l'amortissement du capital emprunté (emprunts déjà contractés en 2022 ainsi que les nouveaux emprunts calculés selon les hypothèses de la prospective).

iii. L'évolution des ratios d'endettement en prospective

L'ensemble des éléments présentés ci-après tiennent compte des hypothèses de la prospective évoquées dans le cadre du présent rapport et de la préservation d'un fonds de roulement de 6 millions d'euros chaque année.



Malgré les efforts évoqués (maîtrise des charges de personnel, limitation de l'enveloppe d'investissement etc.), en raison de la baisse d'autofinancement, le recours à l'emprunt augmenterait dans le scénario « fil de l'eau » sur la période 2022/2026. Par conséquent, les ratios seraient dégradés avec une capacité de désendettement de près de 11,5 ans en fin de période.

D. La création de la Régie de l'eau

Au 1^{er} janvier 2023 est créée la Régie de l'eau qui intègre les eaux pluviales, l'eau potable ainsi que l'assainissement. Ainsi, Est ensemble, en devenant autorité organisatrice de gestion, montrera que la gestion publique de l'eau est plus soucieuse de la justice sociale (tarification adaptée) et de la préservation de la ressource en eau.

Bien que supervisant la politique de l'eau, Est ensemble, qui restera propriétaire des réseaux, confie la gestion des eaux pluviales, potables et de l'assainissement à une régie autonome.

III. Les ressources humaines et l'évolution des effectifs

A. L'enjeu du financement de la masse salariale

1. Effectifs réglementaires au 1er décembre 2022

Est Ensemble accueille en décembre 2022, 1 483 agents permanents contre 1 427 agents au 1^{er} janvier de l'année. Cette augmentation est liée à l'accueil par transfert des 26 agents de la médiathèque de Bagnolet au 1^{er} juillet 2022 et à la création de 30 postes pour l'extension du service public : réouverture d'équipements agrandis (Piscine et conservatoire de Pantin), amélioration de la qualité de prestation (déchets), développement urbain (promenade des hauteurs), renouvellement urbain et l'emploi (clauseurs).

La structure des effectifs de l'Etablissement public territorial reste caractérisée par une présence de différents types de métiers :

- Métiers d'intervention sur le terrain (prévention valorisation des déchets, eau et assainissement, environnement)
- Métiers liés à l'animation d'équipements publics (culture, sports, emploi et cohésion sociale)
- Métiers d'ingénierie territoriale (l'aménagement et déplacements, habitat et renouvellement urbain, développement économique, environnement et écologie urbaine, l'emploi)

La présence des conservatoires parmi les équipements publics gérés par l'EPT explique une surreprésentation des filières culturelles, liées à l'embauche de nombreux professeurs de musique sur des temps horaires limités :

2022- Filières	Nombre d'agents
Administrative	397
Culturelle	587
Sportive	115
Technique	384

Source : CIRIL RH au 31/12/ 2022

La **structure des effectifs** est également marquée par une représentation proportionnée des catégories qui composent la fonction publique territoriale :

Catégories	2022- Nombre d'agents
Catégorie A	421
Catégorie B	511
Catégorie C	551

Source : CIRIL RH au 31/12/ 2022

La **structure des effectifs** reste enfin caractérisée par un équilibre entre hommes et femmes :

2022- Catégories	Femmes	Hommes
A	236	185
B	254	257
C	236	315

Total	726	757
--------------	-----	-----

Source : CIRIL RH au 31/12/ 2022

2. Dépenses de personnel : une gestion mieux maîtrisée

a) Les dépenses réalisées en 2022

La réalisation du budget principal 2022 des dépenses de personnel est de 99,6 % du budget principal et de 96,28 % du budget assainissement.

La masse salariale tient compte des impacts en année pleine des recrutements 2022, des avancements d'échelons et de grade, des nouveaux recrutements inscrits au budget 2022 dont certains sont en partie ou en totalité financés.

Par ailleurs, la gestion des ressources humaines a fait l'objet, en 2022, d'un contrôle resserré dans l'objectif de maîtriser la masse salariale.

Dans le cadre de la mobilité douce début d'année 2022, une prime de 200€ a été attribué aux agents utilisateurs de ce type de mode de déplacement et qui en ont fait la demande.

Catégories	Nombre de bénéficiaires du forfait mobilité douce	Coût
A	65	12 027
B	73	13 670
C	82	15 400
Total	220	41 097

b) Les prévisions pour 2023

Le prévisionnel 2023 vise à contenir les dépenses du chapitre 012 à 63,5M€ (en intégrant le portage RH de la Régie de l'eau).

Les surcoûts prévisionnels par rapport à 2022 sont liés à l'augmentation du point d'indice en année pleine, au transfert de la médiathèque de Bagnole et aux ouvertures de la Piscine Alice Milliat et du conservatoire Higelin à Pantin en année pleine, à l'ouverture de la bibliothèque des Courtilières, au glissement vieillesse technicité, et à l'impact de recrutements financés.

Ces surcoûts seront cependant contenus par un effort constant de maîtrise des dépenses, en particulier par le redéploiement de 10 postes minimum.

B. Focus sur les avantages en nature

Au 1^{er} novembre 2021, 2 agents bénéficient d'un véhicule de fonction, déclarés en avantage en nature :

- La Directrice Générale des services,
- Le Directeur de Cabinet.

La Communauté d'Agglomération Est Ensemble a fixé par délibérations des Bureaux communautaires du 05 juin 2013 et du 05 février 2014 la liste des emplois ouvrant l'attribution d'un logement de fonction et les modalités d'occupation.

Par ailleurs, le décret n° 2012-752 du 09 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement a procédé à une refonte des conditions dans lesquelles les concessions de logement peuvent être accordées aux agents publics.

Désormais, peuvent bénéficier d'un logement de fonction par nécessité absolue de service les agents ne pouvant accomplir normalement leur service, notamment pour des raisons de sécurité, de sureté, ou de responsabilité, sans être logés sur leur lieu de travail ou à proximité immédiate.

Ces logements de fonction par nécessité absolue de service concernent donc les emplois qui comportent une obligation d'intervention à tout moment, même en dehors des horaires de travail, afin d'assurer la bonne marche du service.

Les surfaces des logements sont limitées et déterminées en fonction du nombre de personnes à charge du bénéficiaire occupant le logement.

Les logements nus concédés par nécessité absolue de service sont attribués à titre gratuit.

Pour ce qui concerne l'Etablissement public territorial Est Ensemble, trois logements étaient concédés pour nécessité absolue de service pour le gardiennage des piscines de Bondy, de Noisy-le-Sec et de Bobigny.

Par délibération du Bureau communautaire dans sa séance du 16 décembre 2015, il a été ainsi fixé la liste des emplois bénéficiaires d'un logement de fonction selon les termes ci-dessus détaillés, comme suit à dater du 1^{er} janvier 2016 :

Concession de logement pour nécessité absolue de service :

Emplois	Obligations liées à l'octroi du logement
Gardien du Centre Nautique Michel-Beaufort de Bondy	Pour des raisons de sureté et de sécurité
Gardien du Centre Nautique Edouard-Herriot de Noisy-le-Sec	Pour des raisons de sureté et de sécurité
Gardien du Centre Nautique Jacques Brel de Bobigny	Pour des raisons de sureté et de sécurité

L'Etablissement public territorial Est Ensemble a décidé par délibération n° BT 2021-07-07-2021 de supprimer le logement pour nécessité absolue de service de la piscine Beaufort à Bondy au 1^{er} mars 2022.

Convention d'occupation précaire avec astreinte :

Emplois	Obligations liées à l'octroi du logement
Néant	Néant

Conclusion

Ce rapport d'orientation budgétaire met ainsi en lumière les rigidités et les fragilités de la structure financière d'Est Ensemble, au regard des fortes ambitions portées par notre établissement au service des habitants. Le manque de visibilité qu'apporte le législateur à un territoire aussi essentiel en France que celui de la Métropole parisienne est de nature à fragiliser le tissu économique et les politiques sociales du territoire. Pour plus de justice sociale et de manière à assurer la transition climatique, il est donc essentiel de redonner aux territoires des marges de manœuvre financières et fiscales.

Les enjeux de la prochaine préparation budgétaire et plus largement du mandat seront donc de :

- Maîtriser les évolutions de la masse salariale dans un contexte d'augmentation du service rendu à la population (nouveaux équipements, nouvelles politiques publiques développées par le territoire) ;
- Financer durablement la compétence collecte et traitement des ordures ménagères ;
- Assurer la gestion efficiente de la régie de l'eau pour montrer la pertinence d'une politique publique de l'eau qui est un bien commun qui doit être préservé et accessible à tous.

Une trajectoire financière soutenable repose notamment sur la sobriété de notre action au service de l'utilité radicale et sur le partage des enjeux et contraintes financières au sein du bloc local, dans un contexte où la population de Seine-Saint-Denis a plus que jamais besoin de services publics performants.