

## CONSEIL DU 11 DECEMBRE 2009

### Présentation du DOB

Madame la Présidente,  
Mes chers collègues,

Qu'est-ce qu'un débat d'orientations budgétaires ?

C'est, vous ne l'ignorez pas, un débat à l'issue duquel doivent se dessiner les orientations du budget à venir, c'est-à-dire ses grandes masses, ses grands équilibres, et ce à quoi il servira.

Les orientations que je vous présente sont, cette année, *originales*, au sens propre du terme, ne serait-ce que pour trois raisons :

- d'abord parce qu'elles n'annoncent pas le vote de notre budget pour la fin de l'année, contrairement à ce que nous faisons depuis pas mal d'années maintenant. Je le rappelle : le Conseil de communauté se prononcera sur le vote du budget primitif 2010 le 5 février prochain ;
- ensuite, parce que nous avons à réfléchir sur notre budget dans un contexte de réformes exogènes franchement jamais connues, que ce soit dans leur coïncidence et dans leur ampleur. Je ne parle pas seulement bien sûr du projet de réforme territoriale, et de la perspective de l'émergence du concept de métropole, où se diluerait notre communauté urbaine ; même s'il est clair que périmètre, compétences, et donc ressources sont les trois pieds d'un triptyque qui a lui seul pose beaucoup de questions. Mais avant cette réforme-là, celle de la suppression de la taxe professionnelle, la mise en œuvre de la taxe carbone, l'évolution de la taxe générale sur les activités polluantes ne sont pas sans conséquences financières majeures. Comme l'est également, et avec une incidence très prononcée à brève échéance, elle, la nouvelle diminution programmée des dotations de l'Etat ; des dotations dont l'Etat a décidé de faire – le Gouvernement ne s'en cache pas – l'une des variables d'ajustement de ses déficits publics abyssaux ; ce qui veut dire mes chers collègues, que la tendance générale de ces dotations à vos budgets communaux est clairement à la baisse, pour notre communauté urbaine aussi ;
- enfin, ce budget 2010, nous aurons à le construire dans le cadre de mutations internes très profondes, où s'additionnent :
  - o d'une part les ambitions du programme du mandat et donc des dépenses d'équipement volontaristes (je pense à l'économie, au renouvellement urbain, au logement, au Grand Stade bien sûr, mais aussi à l'assainissement avec la station de Marquette) ;
  - o d'autre part une irréversible poussée de nos dépenses d'exploitation, liées soit à une redéfinition des périmètres d'intervention (je pense en particulier à la dissolution du Syndicat des Transports et au désengagement du Conseil général), soit aux frais d'exploitation inhérents à la mise en service de nouveaux équipements (c'est le cas dans le secteur des résidus urbains, ou des transports) ;
  - o à cela s'additionnent aussi les conséquences des projets et des contrats de territoire, eux-mêmes dynamisés par le déroulement des programmes municipaux.

C'est de tout cela, sur fond de discussions législatives encore en cours, dont notre budget 2010 devra tenir compte, et que, pour l'heure, nous avons à inscrire en fond d'écran, si je puis dire, de ce débat d'orientations budgétaires.

Très classiquement, je me propose d'évoquer la préparation du budget 2010 en trois parties :

↳ Les FONDAMENTAUX DU BUDGET 2010 : une nouvelle gouvernance financière et une situation financière consolidée

↳ QUELLES MARGES DE MANŒUVRE EN DEPENSES COMME EN RECETTES ?

↳ LES GRANDS TRAITS DU PROJET DE BUDGET 2010

## I – Les fondamentaux du budget 2010

Bien sûr, je l'ai dit, des réformes nationales sont en cours et sont porteuses d'incertitudes, ce n'est pas niable, notamment sur les perspectives financières. Mais le contexte métropolitain est surtout marqué à court terme par deux composantes qui influent directement sur la construction du budget 2010 :

- une nouvelle gouvernance financière ;
- un volontarisme en 2009 et des recettes exceptionnelles, qui l'un et les autres, permettent d'appréhender le budget 2010 dans de bonnes conditions.

La nouvelle gouvernance financière de Lille Métropole. De quoi s'agit-il ? D'une méthode de travail pour clarifier les enjeux, éclairer les coûts, et hiérarchiser les dépenses. Cela consiste, je le rappelle chers collègues, à :

- la tenue de grands débats (habitat, mobilité, et plus récemment développement durable) qui structurent des délibérations cadre définissant les objectifs collectifs pour l'avenir ;
- le comité d'engagement, qui en amont du G10, conduit les arbitrages pour partager et éclairer les choix budgétaires ;
- les enveloppes cibles, qui sur la base d'une stratégie financière pluriannuelle fixent les grands équilibres pour le mandat et permettent de cadrer de façon normative mais non rigidifiée, l'élaboration du budget annuel ;
- les contrats de territoires qui ont créé un espace de dialogue structuré entre communauté urbaine et communes membres. Ils rendent lisibles la déclinaison du projet de mandat et l'articulation avec le projet des communes.

C'est donc en cohérence avec ces contrats de territoire que seront réalisés les arbitrages budgétaires.

Une année 2009 exceptionnelle a permis d'anticiper la réalisation du programme de mandat et d'enregistrer un désendettement.

Exceptionnelle, 2009 l'a été par le volume d'équipements que nous avons réalisé. 2009 est en effet marquée par le volontarisme de LMCU en matière d'investissement pour soutenir le développement local dans une période de crise économique.

Je rappelle que nous avons engagé un effort marqué dès le budget primitif 2009, avant même l'annonce du plan de relance gouvernemental, effort que nous avons complété au budget supplémentaire pour atteindre 402 M€ d'inscriptions budgétaires d'investissements hors dette.

Exceptionnelle, 2009 le fut aussi du côté des recettes, ce qui a permis d'anticiper des réalisations de 2010.

On soulignera en particulier le dynamisme spécifique, et remarquable, des bases de taxe professionnelle (+ 5,25% cette année), qui a eu une incidence favorable sur nos recettes de TP (ce serait même presque dommage qu'elle disparaisse, du point de vue du budgétaire que je suis !). Voilà pour les recettes de gestion. Recettes exceptionnelles aussi pour les recettes d'investissement, avec un montant global exceptionnel de FCTVA perçu en 2009 de 67,5 M€ reprenant arriérés dus (et je salue en particulier le formidable travail accompli par nos services pour faire valoir nos droits auprès des services de l'Etat) et impact du plan de relance.

Ainsi malgré la dynamique des dépenses d'équipement, le recours à l'emprunt a été limité par rapport aux années précédentes et l'encours de dette devrait diminuer de 70 M€ pour s'établir à environ 1 520 M€ au 31 décembre 2009.

En dépit donc de nos consistants investissements réalisés ces deux dernières années (665 millions d'€ au total), notre stock de dette aura diminué de 140 M€ en deux ans. Ce qui, incontestablement, consolide notre structure et nos équilibres financiers. Je veux le dire avec force car c'est un acquis de fond dont, mes chers collègues, nous ne pouvons collectivement que nous féliciter ! Cette consolidation est d'autant plus appréciable que nous ne manquons pas, pour la période qui s'ouvre, de défis à affronter.

#### Des défis à relever

Je ne les cite que pour mémoire.

Externe : réforme fiscale, évolution défavorable des dotations de l'Etat, réforme territoriale.

Interne : dépenses d'exploitation qui augmentent plus vite que l'inflation et que le rythme naturel de nos ressources.

Un endettement qui reste conséquent et qui représente toujours une contrainte : tout réendettement significatif viendrait limiter nos interventions sur les prochaines années du mandat, d'autant que nous ne pouvons, vu leur niveau actuel, qu'imaginer voir remonter les taux d'intérêt et donc les charges financières.

C'est dans ce cadre que nous avons le devoir de réaliser le projet de mandat, au service des habitants de la métropole.

Une fois posée la toile de fond, chers collègues, pour reprendre une image cinématographique chère à René Vandierendonck, resserrons la focale pour identifier :

## II – Nos marges de manœuvre, en dépenses comme en recettes

### 1/ Les perspectives en matière de dépenses

#### Les dépenses de fonctionnement

La structure de nos dépenses de fonctionnement induit une relative rigidité à la baisse : 25% sont constituées de reversements aux communes, 9% aux frais financiers du fait de notre dette, 12% de frais de personnel. Il reste donc un peu plus de 50% liés directement aux politiques publiques.

Sur ces dépenses, plusieurs facteurs viennent contraindre ou du moins cadrer nos arbitrages :

- des contraintes externes : je le disais tout à l'heure en introduction, retrait du Conseil général du Syndicat mixte entraînant sa dissolution et un dernier palier de surcoût pour 2010 de 5,8 M€; accroissement de la Taxe globale sur les activités polluantes (TGAP) qui impactera en particulier les coûts de traitement des résidus urbains ;
- des obligations contractuelles où nous sommes engagées, de nature différentes : je pense à la contractualisation ANRU, mais aussi aux grands contrats de délégations de SP comme sur les transports, les résidus urbains, l'eau...
- une ambition collective enfin que nous mettons en œuvre en affirmant les priorités politiques : politiques structurelles du développement économique, mise en œuvre du plan local de l'habitat, gestion du canal de Roubaix, plan piscines, mais aussi réouverture du musée d'art moderne ou encore mise en exploitation de nouvelles déchetteries et d'un centre de tri.

Avec cela, il convient de garder à l'esprit la nécessité de disposer des marges de manœuvre pour absorber les prochaines années les coûts d'exploitation des nouveaux équipements à venir : piscines communautaires, station d'épuration de Marquette, plan bus ou redevance Grand Stade.

#### Les dépenses d'équipement

L'objectif est d'investir massivement sur le territoire, en ciblant particulièrement les priorités du mandat. Pour y parvenir, il faudra néanmoins respecter un niveau plafond de dépenses pour ne pas réenclencher un cycle d'endettement.

En particulier, il est proposé la poursuite d'engagements contractualisés dans le domaine de la Ville renouvelée et de l'aménagement en général : compte tenu du volume des engagements pris, mais aussi, soulignons – le, du bon calendrier des réalisations, à l'ANRU et à l'habitat nous consacrerons des volumes financiers jamais atteints ;

2010, ce sera aussi le maintien d'un haut niveau de service public, sur les compétences dites historiques, je pense en particulier à la voirie, à l'assainissement, aux résidus urbains ou aux transports ;

2010 sera surtout le lancement de projets phares tels que la nouvelle station d'épuration de Marquette, les travaux d'accessibilité du Grand Stade, les piscines communautaires ou le développement de la billetterie (porteuse d'économies pour l'avenir).

Voilà pour les dépenses. Comment se dessinent les recettes ?

### Les recettes de gestion

Je ne surprendrai personne, je pense, en disant que l'évolution spontanée des recettes de gestion étant de + 2,4%, elle est d'une dynamique inférieure aux propositions de dépenses en fonctionnement comme en investissement.

Cela représente un volume supplémentaire de recettes de 27 M€

Notons de suite que l'essentiel de ces recettes supplémentaires, c'est notre économie locale qui les génère puisque sur ces 27 M€, 17,7 M€ viennent de l'évolution spontanée de la taxe professionnelle sur notre territoire (soit les 2/3 du total !), et 5,4 M€ proviennent du versement transport, dont les bases sont et restent dynamiques, fussent-elles plafonnées.

A l'inverse, les dotations de l'Etat n'ont aucune dynamique. Au contraire, globalement, en 2009, elles seront en légère baisse. Pourquoi ?

D'abord parce que le volume global national des concours de l'Etat aux collectivités locales, ce qu'on appelle « l'enveloppe normée », n'augmente déjà que de + 0,6 %, soit la moitié de l'inflation prévisionnelle. Ce n'est qu'un constat, mais il est incontestable : déjà l'évolution programmée d'ensemble de ces dotations consacre une perte de pouvoir d'achat pour les collectivités, et donc mécaniquement pour notre communauté.

Mais nous sommes cependant affectés davantage. Nous n'aurons même pas + 0,6 %, en plus, mais au final 0,2 ou 0,3 % en moins ! Pourquoi ? Parce que notre dotation a deux composantes spécifiques : une dotation de compensation qui n'augmente que de + 0,3 %, et une dotation d'intercommunalité qui évolue comme la dotation forfaitaire des communes, laquelle devait initialement baisser de 3,5 % en 2010, mais qui ne baissera *que* de 2 % (grâce notamment à un amendement de votre serviteur qui a voulu limiter la casse).

Et comme de surcroît, les dotations de compensation devraient diminuer de 6,5 %, voilà pourquoi, globalement, nous considérons raisonnable de penser que nos concours de l'Etat pourraient baisser de 0,4 % en 2010.

Deux conséquences évidentes à cette baisse, chers collègues :

- la première, c'est que s'il y a baisse, il n'y a pas hausse ! Et donc ce n'est pas sur cette ressource que nous pouvons compter pour financer nos pourtant indispensables dépenses supplémentaires ;
- la seconde, c'est qu'au contraire, cette baisse, qui marque une réduction de 1,2 M€ de nos recettes, nous complique quand même la tâche, et il nous faut bien la compenser !

Alors, Chers collègues, puisque sur ces recettes-là, nous ne pouvons rien, quel est notre pouvoir de décision, comment pouvons-nous conforter nos marges de manœuvre sur nos recettes ? Le Conseil ne dispose que de quatre leviers :

1. La taxe professionnelle : 2010 est une année charnière car la réforme ne s'appliquera pleinement que pour les entreprises, et partiellement pour les collectivités locales.

Afin d'augmenter le taux de TP, Lille Métropole est comme chaque année limitée par le lien établi réglementairement avec l'évolution constatée des taux des impôts ménages des communes. La hausse potentielle que pourrait décider le Conseil de communauté ne pourrait ainsi excéder 0,5%.

De plus, du fait de la réforme en cours, cette hausse de taux ne s'appliquerait plus que sur la nouvelle « cotisation foncière des entreprises », ce qui limiterait la ressource supplémentaire issue de ce levier à + 0,7M€ C'est une revalorisation à un coup, un *one shot* comme disent les spécialistes, car ce surcroît de recettes ne devrait pas se retrouver dans les compensations que nous percevons en 2011 une fois entrée en vigueur la réforme de la TP. Dans l'intérêt même de notre Communauté, il me paraît raisonnable, et donc souhaitable, d'opérer ce réajustement sur cette TP moribonde.

On notera qu'au moment de sa suppression, les bases de TP de LMCU ne sont pas, elles moribondes, elles sont au contraire bien dynamiques : + 4,4% prévu en 2010 (nous pouvons y voir là aussi sans doute la concrétisation des politiques vigoureuses, menées notamment par notre établissement pour le développement économique) ;

2. La TEOM : la hausse du taux pourrait se justifier du fait de l'augmentation du coût du traitement des déchets, de la TGAP, de la contribution carbone et de la mise en exploitation de nouveaux équipements. A elle seule, l'évolution de la TGAP, va coûter 15 millions € à notre établissement en quatre ans. Une hausse de 2 % renforce le produit de 2,6 M€ et avec 3 % ce serait 3,9M€

3. La redevance assainissement : sans hausse de la redevance, le produit encaissé diminue mécaniquement du fait de la baisse tendancielle de la consommation en eau.

Je l'ai déjà évoqué budgétairement, et avant moi, les vice-présidents qui ont eu en charge ce budget assainissement, Bernard Gérard hier, Damien Castelain aujourd'hui :

Cela crée une inexorable difficulté budgétaire au moment même où de lourds programmes d'investissements sont à conduire (je pense bien sûr à la station de Marquette) et nécessitent de consistants emprunts, et donc une ressource propre finançant, à bonne hauteur, l'autofinancement nécessaire. Voilà pourquoi nous avons, il y a quelques années, décidé de revaloriser chaque année d'au moins 3 % la redevance assainissement comme levier de cette politique d'équipements. Pour explorer le champ du possible, je précise ainsi qu'avec 4 %, se dégagerait une marge de 2,5 M€ en 2010, sans doute bien utile – ce n'est pas Damien Castelain qui me dira le contraire – pour préparer l'avenir.

4. Les tarifs transports : avec la dissolution du syndicat mixte des transports, le Conseil de communauté aura à définir directement la politique tarifaire métropolitaine. Le débat est à mener, sans oublier à mon sens deux choses : d'une part l'ampleur de l'amélioration quantitative, et qualitative, de l'offre de transports collectifs dans notre métropole ; d'autre part, que le mécanisme de la fixation des tarifs est implacable : face à la poussée des dépenses d'exploitation, ce que nous ne déciderons pas de demander à l'usager par le relèvement des tarifs, nous devons le demander à l'ensemble des contribuables, puisqu'il faudra le prélever sur nos autres dépenses, pour augmenter la subvention forfaitaire d'exploitation à l'opération.

Ainsi, et je donne ce chiffre comme cadre de réflexion une hausse de 3 % pour 2010 limiterait la participation financière de Lille Métropole à l'exploitation des transports de 2,4 M€

Tels sont les champs du possible, mes chers collègues, que je soumets à vos réflexions et à vos propositions. Mais pour vous aider à faire ces choix, je vous propose de continuer à resserrer la focale de notre préparation budgétaire, pour examiner ce que pourrait être la physionomie de notre budget 2010.

### III – Les grands traits du projet de budget 2010

Au moment où nous en dessinons les premiers contours, ce budget 2010, mériterait d'avoir deux caractéristiques : une prudence non démentie et un volontarisme réaffirmé.

#### 1. Volontarisme sur l'investissement

Ce volontarisme, il a été le signe de notre action en 2009, je l'ai dit tout à l'heure. Pourquoi ? Parce qu'il concrétise nos ambitions pour le mandat communautaire, et donc nos ambitions pour notre métropole. Mais aussi parce que l'an dernier, il nous paraissait être adapté à la situation économique du moment. Notre communauté par ses dépenses, par ses investissements, joue un rôle de tout premier plan dans l'économie locale : engager des chantiers, construire des équipements, c'est non seulement équiper nos villes, mais c'est aussi donner des marchés aux entreprises, soutenir l'activité, doper la croissance économique, créatrice de valeur ajoutée, et donc de ressources pour tous.

Nécessaire en 2009, ce volontarisme l'est toujours en 2010. Nous le pensons. La conjoncture économique est bien frileuse encore au niveau national, et il nous paraît souhaitable de réinjecter encore de l'énergie dans la locomotive de l'économie locale.

C'est pourquoi nous proposons à nouveau un objectif d'investissement ambitieux : le montant cible serait de 440 M€ (contre 369 M€ au BP 2009), soit une hausse de 19,4 % et 71 M€ de budget à budget.

Ce montant est même supérieur aux 402 M€ de crédits ouverts après le budget supplémentaire cette année.

Cet effort d'investissement est souhaitable disais-je : pour l'activité bien sûr, mais aussi pour la réalisation de nos engagements notamment pour le développement économique, les transports, le renouvellement urbain et la voirie. Il est surtout aussi possible, compte tenu de notre désendettement de ces deux dernières années.

#### 2. Prudence sur la gestion

Ce volontarisme, n'est en effet pas pour nous celui de la démesure. Il est compatible avec nos capacités à réaliser, comme avec nos moyens financiers, ceux de cette année, comme ceux de demain. Nous n'hypothéquons pas l'avenir, en aucune manière : nous avons les moyens de faire ce que je vous propose.

Mais nous devons ne pas démentir notre posture prudente de ces dernières années qui nous a conduit à avoir l'œil attentif à notre autofinancement, à notre capacité d'épargne.

Alors même que nous ignorons quelle sera la dynamique de nos recettes à venir, la première des bonnes règles, c'est de conserver un niveau correct d'autofinancement. C'est le matelas de sécurité. C'est la réserve pour éviter la course à l'endettement !

Voilà pourquoi, nous privilégions une cible de 970 M€ pour les dépenses de fonctionnement. C'est 10 M€ de plus que les 960 M€ de 2009. Mais c'est 8 M€ de moins que l'évolution spontanée de nos dépenses et de nos engagements.

Avec ces cibles, 440 M€ d'équipement et 970 M€ de fonctionnement, nous pourrions parvenir à un stock de dette fin 2010 voisin de 1580 M€; lequel serait certes supérieur à celui abaissé pour raisons exceptionnelles en 2009, mais surtout très exactement comparable à celui que nous avons en 2005 et 2006.

Telles sont, mes chers collègues, les perspectives de notre budget. Au-delà des choix fiscaux que je livre au débat de notre conseil, ce qu'il nous reste à faire est aussi de :

- travailler à réaliser les arbitrages qui permettront de respecter cette épure. Les demandes pour le fonctionnement sont de 978 M€ et pour l'investissement de 498 M€ pour respectivement des cibles de 970 M€ et de 440 M€: le Comité d'engagement va s'efforcer de parvenir à faire converger ces chiffres ; évaluer les conséquences, pour notre communauté de la réforme de la TP. La matière législative n'est pas figée. La CMP ne se réunira que les 14 et 15 décembre. Sans doute serait-il souhaitable, Madame la Présidente, que la commission dont vous m'aviez confiée la responsabilité puisse se réunir à nouveau pour apprécier ce que seront les ressources de notre établissement à partir de 2011. La Commission des finances en a émis le souhait ;
- enfin, il nous faut travailler à rendre cohérents ces grands équilibres, les calendriers de nos réalisations et leur déclinaison sur les territoires que sont les contrats du même nom : c'est l'objet des prochaines semaines.

Chers collègues donc, au travail ! Et merci de m'avoir écouté.