

Séance du 10 Février 2011

DELIBERATION DU CONSEIL MUNICIPAL

Le Conseil Municipal, régulièrement convoqué le 4 février 2011, s'est réuni au lieu habituel de ses séances et a délibéré sur la question suivante dont le compte-rendu a été affiché à la porte principale de la mairie.

-oOo-

PRESENTS : Dr Grenet, Maire-Président ; M. Etchegaray, Mme Lauqué, M. Millet-Barbé, Mme Dumas, Mme Bisauta, MM. Gouffrant, Soroste, Mme Gibaud-Gentili, M. Jaussaud, Adjoint ; MM. Pommiez, Saussié, Causse, Lozano, Mmes Chevrel, Boé, Chabaud-Nadin, Darmendrail, Castel, M. Lacassagne, Mme Demont, MM. Escapil-Inchauspé, Arandia, Mme Touraton, M. Gastambide, Mmes Doucet-Joyé, Pibouleau-Blain, M. Soudre, Mme Capdevielle, MM. Aguerre, Etcheto, Mme Thicoipé, MM. Bergé, Ugalde, Barrère, Conseillers Municipaux.

ONT DONNE POUVOIR : M. Labayle à M. le Maire ; Mme Durruty à Mme Dumas ; Mme Salducci à Mme Doucet-Joyé ; Mme Loupien-Suares à M. Etcheto.

SECRETAIRE : Mme Doucet-Joyé.

M. Soroste présente le rapport suivant :

Mes Chers Collègues,

OBJET : FINANCES – Orientations budgétaires pour 2011

I. LE CONTEXTE NATIONAL

1. La loi de programmation des finances publiques 2011-2014

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, le gouvernement doit présenter chaque année au Parlement un projet de loi définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques pour quatre ans, de manière à dépasser le cadre strictement annuel de la loi de finances.

La baisse du déficit public, ce dernier étant estimé à 7,7 % fin 2010, constitue la « priorité des priorités » des finances publiques pour la période 2011-2014. La loi de programmation prévoit ainsi une réduction progressive du déficit, de manière à retrouver un niveau de 3 % du PIB fin 2013, compatible avec les critères de Maastricht, puis 2 % en 2014.

Le retour à l'équilibre repose sur une maîtrise draconienne des dépenses publiques, dont la progression devrait être contenue à 0,8 % entre 2011 et 2014 (à comparer avec l'évolution de 1,8 % en 2010). Il convient de souligner que l'effort de redressement engage l'ensemble des acteurs publics : État, administrations sociales et collectivités locales. Pour ce faire, le gouvernement a retenu les principes suivants :

- 1 gel en valeur des dépenses de l'État, hors dette et pensions
- 2 plafonnement de la hausse des dépenses de santé (2,9 % en 2011, puis 2,8 %)
- 3 stabilisation des concours versés aux collectivités locales.

Résultat des déficits antérieurs, la dette publique atteint 82,9 % du PIB fin 2010, contre 78,1 % en 2009 et 68,1 % en 2008, soit un accroissement de 15 points en deux ans. La loi de programmation prévoit une poursuite de la hausse jusqu'en 2012, puis une diminution pour atteindre 85,3 % du PIB fin 2014. La dette cumulée des collectivités locales représente 8,2 % du PIB, soit environ 11 % de la dette publique.

2. Le budget de l'État pour 2011

La loi de finances 2011 retient comme hypothèse une croissance de 2 % du PIB et une évolution de l'inflation limitée à 1,5 %.

Elle prévoit une diminution de 60 milliards du déficit budgétaire, qui représente ainsi 92 milliards d'euros, soit 6 % du PIB. Cette baisse très importante s'explique par des rentrées fiscales supérieures, la fin du plan de relance de l'économie et également une évolution des dépenses plus faible. En effet, le budget 2011 a été élaboré en appliquant la norme « zéro valeur », ce qui signifie que le montant des dépenses de l'État, hors dette et pensions, sera strictement identique à celui du budget 2010 (donc sans prise en compte de l'inflation).

Pour atteindre cet objectif, le gouvernement a décidé d'appliquer les mesures suivantes :

- 4 poursuite du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux ;
- 5 réduction globale des crédits de fonctionnement des ministères de 5 % ;
- 6 application de ces contraintes aux opérateurs publics nationaux (CNRS, INRA, Beaubourg...) ;
- 7 quasi maintien de la contribution à l'Union européenne ;
- 8 gel des concours financiers aux collectivités locales.

3. Les dispositions relatives aux collectivités locales

Les mesures fiscales

La loi de finances pour 2011 contient la première clause de réexamen de la réforme de la taxe professionnelle, condition posée par les parlementaires pour l'adoption de ce texte, de manière à pouvoir corriger rapidement l'impact des nouvelles taxes en fonction des bases réelles d'imposition. En ce qui concerne le « bloc communal » (communes et EPCI), on peut relever les dispositions suivantes.

En matière de taxe d'habitation

- La neutralisation des effets du transfert de la part départementale de taxe d'habitation au bloc communal.

Dans le cas des départements appliquant leur propre politique d'abattement, l'impact de la réforme sur le montant à payer par les contribuables pouvait être important. Le département des Pyrénées-Atlantiques n'ayant pas voté d'abattements spécifiques (les abattements correspondaient à ceux votés par les communes), il n'y a pas d'impact pour les contribuables de la Communauté d'agglomération. Cette dernière ayant décidé de ne pas modifier ces abattements pour 2011, leurs montants restent identiques à ceux qui s'appliquaient avant le transfert de fiscalité.

- *La possibilité de moduler les abattements facultatifs par palier de 1 % :*

	<i>Situation antérieure</i>	<i>Situation nouvelle</i>
Abattement général à la base	0, 5%, 10% ou 15%	de 0% à 15%
Abattement pour 1 ou 2 personnes à charge	10%, 15% ou 20%	de 10% à 20%
Abattement pour 3 personnes à charge et +	15%, 20% ou 25%	de 15% à 25%

Cette évolution pourrait permettre de réviser à l'avenir la politique d'abattements en vigueur à Bayonne.

- La possibilité pour un EPCI à fiscalité propre d'instituer la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), à condition d'avoir adopté un programme de l'habitat.

La Communauté d'agglomération pourrait désormais délibérer pour instituer cette taxe à son profit sur le territoire des communes membres ne l'appliquant pas (Biarritz, Bidart et Boucau). La Ville de Bayonne n'est pas concernée, ayant voté l'application de cette taxe en 2006.

En matière de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)

- *La nouvelle répartition de la valeur ajoutée entre collectivités du bloc communal.*

La valeur ajoutée d'un contribuable est imposée dans chacune des communes dans lesquelles il dispose de locaux ou emploie des salariés pour plus de trois mois. La répartition de la CVAE s'effectue selon le prorata suivant :

1 pour un tiers selon les valeurs locatives des immobilisations imposées à la CFE (et non plus des surfaces),

2 pour deux tiers selon l'effectif qui y est employé.

Les autres dispositions

En ce qui concerne les règles de lien entre les taux d'imposition, le taux de cotisation foncière des entreprises (CFE) ne peut augmenter plus que la moyenne pondérée des taux des trois taxes ménages ou que le taux de taxe d'habitation (la plus faible des deux augmentations).

Enfin, la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives est fixée à 2 %, soit un taux légèrement supérieur à l'inflation prévisionnelle.

Les dotations de l'État

L'indexation de la Dotation globale de fonctionnement (DGF) par rapport à l'évolution de l'inflation est supprimée ; le montant de la DGF au niveau national est désormais fixé directement par la loi de finances. Pour 2011, ce montant sera quasiment inchangé (évolution de + 0,2 %).

En outre, l'évolution des différentes composantes de la DGF fait l'objet de nouvelles dispositions, dont l'impact est important pour les communes et les EPCI. Ainsi, les dotations « de base », calculées en fonction de la population et de la superficie, sont gelées à leur niveau 2010. La dotation « de garantie » diminue globalement de -2,5 % mais fait l'objet d'un traitement différencié selon les communes en fonction de leur potentiel fiscal par habitant ; l'évolution sera ainsi comprise entre 0 et - 6 %.

S'agissant par ailleurs de la Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, l'enveloppe nationale augmente de 6,2 % par rapport à 2010. Selon leur classement en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges, les communes de plus de 10 000 habitants percevront une dotation soit égale à celle de l'année précédente, soit augmentée de 1,5%, voire plus de 1,5% pour les 250 premières communes. La Ville bénéficiera pour sa part d'une augmentation de 1,5 %.

II. LE COMPTE ADMINISTRATIF 2010 PRÉVISIONNEL

Les recettes de fonctionnement totalisent près de 69 M€ pour une prévision de 68,4 M€ (BP + DM), soit un taux de réalisation de 101 %. L'exécution budgétaire dégage ainsi des ressources complémentaires pour environ 600 K€, provenant pour l'essentiel des droits de mutation. Ceux-ci atteignent 1,67 M€ pour une prévision de 1,15 M€ au BP 2010, prévision qui était basée sur le montant perçu en 2009.

D'une année sur l'autre, les recettes courantes sont en augmentation de 2,7 % (+ 1,7 M€), soit une évolution plus favorable que celle prévue au BP 2010 (1,9 %). On relève notamment une progression des bases d'imposition sensiblement supérieure aux estimations initiales : les bases définitives d'imposition pour 2010 font apparaître une hausse de 4 % pour la taxe d'habitation (contre 3,2 % pour les bases prévisionnelles) et de 3,5 % pour la taxe sur le foncier bâti (contre 2,3 %).

Les dépenses de fonctionnement réalisées s'élèvent à 62,2 M€ pour une prévision de 64,9 M€, soit un écart de 2,7 M€ qui vient majorer d'autant le résultat. Les taux de réalisation des principaux postes de dépenses sont conformes à ce qui est constaté habituellement pour les charges de personnel (99 %) et les subventions et contributions obligatoires (97 %). Ils sont en revanche nettement inférieurs aux exercices précédents pour ce qui concerne les achats et charges externes (93 % contre une moyenne de 96 % sur les trois derniers exercices) et les charges financières (80 % contre une moyenne de 95 %). Sur ce dernier poste, le maintien des taux d'intérêts à un niveau très faible tout au long de l'année 2010 a permis de limiter les frais financiers à 1,9 M€, à rapprocher de la prévision initiale de 2,4 M€ et d'un montant de 2,3 M€ payé en 2009.

D'un exercice sur l'autre, les dépenses courantes connaissent globalement une progression inférieure à 2 %.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute, c'est-à-dire l'excédent de la section de fonctionnement (calculé hors cessions immobilières) permettant de financer la section d'investissement, devrait représenter 7,6 M€ (7,9 M€ en 2009), soit un niveau très satisfaisant.

Après remboursement du capital des emprunts, l'exécution du budget 2010 dégage une capacité nette d'autofinancement supérieure à 2 M€, limitant d'autant le recours à l'emprunt.

En section d'investissement, les dépenses d'équipement (travaux et acquisitions) payées au 31 décembre s'élèvent à 26,5 M€, soit plus de 10 M€ supplémentaires par rapport à l'année 2009. Le taux de réalisation (dépenses payées / crédits votés) est de 74 %. Le montant des dépenses reportées sur 2011 s'élève ainsi à 7 M€.

Le financement de ces investissements a été assuré à hauteur de 30 % par les subventions reçues des différents financeurs (8 M€), de 26 % par les recettes propres d'investissement (7 M€ : FCTVA, taxe locale d'équipement et cessions) et de 30 % seulement par le recours à l'emprunt (8 M€).

L'encours de la dette à la clôture de l'exercice s'élève à 68,5 M€ (65,7 M€ en 2009), soit le niveau atteint fin 2008, et le ratio de désendettement (dette / CAF brute) représente environ 9 années.

III. LE CADRAGE GÉNÉRAL POUR 2011

En préambule, il est souligné que l'exercice 2011 est marqué par l'ouverture du nouveau centre aquatique. Les projections d'exploitation de cet équipement font apparaître un coût de fonctionnement annuel d'environ 900 K€, en progression de 250 K€ par rapport à l'ancienne piscine de Sainte-Croix ; pour les recettes, le montant attendu se situe entre 175 et 225 K€, soit une hausse de l'ordre de 150 K€.

Le choix majeur retenu pour l'élaboration du budget 2011 est celui d'une non-augmentation des taux d'imposition, qui resteront donc inchangés à leur valeur 2009.

A. La section de fonctionnement

1. Les recettes

Les recettes courantes de fonctionnement (hors produits financiers et exceptionnels) devraient connaître une progression comprise entre 1,5 et 2 %.

Le produit des impôts directs (taxe d'habitation et taxes foncières) est estimé à 24,5 M€ à taux constants, en augmentation de 3,8 % par rapport au montant effectivement perçu en 2010. Cette prévision repose sur les bases définitives d'imposition de 2010, auxquelles s'ajoutent une hypothèse d'accroissement physique des bases d'imposition de 2 % pour la taxe d'habitation et de 2,5 % pour le foncier bâti, ainsi que la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives, fixée à 2 % par la loi de finances pour 2011.

Pour les dotations versées par la Communauté d'agglomération en contrepartie du transfert de l'ex-taxe professionnelle, il est pris comme hypothèse une évolution de 3 % de la Dotation de solidarité communautaire. Cette revalorisation reste à confirmer en fonction des bases d'imposition qui seront notifiées à la Communauté pour la CVAE et la CFE.

Les autres recettes fiscales sont estimées à 2,45 M€, dont 1,4 M€ pour la taxe additionnelle aux droits de mutation, montant correspondant à une hypothèse intermédiaire entre le montant inscrit au BP 2010 (1,15 M€) et celui effectivement perçu en 2010 (1,67 M€).

Pour les dotations reçues de l'État, l'application des mesures prévues dans la loi de finances (cf. supra) conduit à une diminution de 160 K€ de la Dotation globale de fonctionnement, qui représentera 9,6 M€, et à une très légère revalorisation (+ 15 K€) de la DSU (1 M€). Les compensations fiscales représenteront près de 2 M€, soit un montant quasiment identique à 2010. Les participations reçues d'autres financeurs (État, ANRU, Caisse d'allocations familiales, Conseils régional et général) sont prévues au même niveau qu'au BP 2010, soit environ 1,8 M€.

Enfin, les produits du domaine et des services devraient représenter globalement 7,8 M€, avec une évolution globale de l'ordre de 2 %, équivalente à l'inflation.

2. Les dépenses

La progression limitée des recettes de fonctionnement implique une vigilance toute particulière en matière de dépenses, ce qui a conduit à fixer des objectifs de diminution de certains postes pour la préparation du budget 2011, de manière à limiter autant que possible la hausse globale des charges de fonctionnement.

Pour les charges de personnel, le glissement vieillesse-technicité sera limité à 1 % cette année en raison du gel des rémunérations des agents publics, décision qui s'appliquera également en 2012 et 2013. Cet élément, couplé à une gestion fine des ressources humaines (départs à la retraite, besoins de création de postes, reclassement, etc.) fait que la masse salariale devrait connaître une évolution très modérée en 2011, de l'ordre de 2,4 % par rapport au BP 2010, à rapprocher d'un niveau de l'ordre de 3 % pour les exercices précédents.

Pour les achats et charges externes (charges à caractère général, chapitre 011), l'objectif fixé aux services municipaux est une baisse de 3 % des crédits d'intervention, c'est-à-dire des dépenses modulables. Inversement, un certain nombre de lignes budgétaires devront être abondées pour prendre en compte les augmentations incontournables telles que les frais d'électricité (hausse estimée à 50 K€), les contrats d'assurances (+ 60 K€) et les contrats de chauffage. Au total, l'hypothèse retenue à ce stade de la préparation budgétaire est une reconduction des crédits votés au BP 2010, soit 15,3 M€.

Pour les subventions et participations, l'inscription au BP 2011 devrait être de 9,25 M€ contre 9,4 M€ l'an dernier, soit une baisse de 150 K€. En effet, l'orientation retenue est une baisse de 7 % des subventions aux associations, ramenée à 3,5 % pour les associations à caractère social, hypothèse permettant de ramener ce poste budgétaire à 5 M€ (contre 5,2 M€ au BP 2010). Par ailleurs, la subvention d'équilibre au CCAS pourrait être comprise entre 2,4 M€ et 2,5 M€, soit une hausse par rapport au montant effectivement versé en 2010 (2,3 M€).

Les frais financiers sont estimés à 2,3 M€ (2,4 M€ au BP 2010), en retenant une hypothèse prudentielle de remontée des taux d'intérêt courant 2011 et un coût de ligne de trésorerie de 0,2 M€.

Au total, les dépenses réelles de fonctionnement (hors amortissement) devraient représenter 59,2 M€, soit une progression de 1,2 % par rapport au BP 2010 (+ 0,7 M€).

Sur la base de ces éléments, le BP 2011 devrait pouvoir dégager une capacité d'autofinancement brute prévisionnelle de l'ordre de 7 M€, contre 6,1 M€ au BP 2010.

B. La section d'investissement

Le remboursement du capital de la dette représentera 5,4 M€, soit un niveau quasi équivalent à celui de 2010.

L'enveloppe envisagée pour les dépenses d'équipement est de 18 M€ pour 2011, contre 25 M€ en 2010, 15 M€ en 2009 et 19 M€ en 2008. Il s'agit des crédits qui seront ouverts au BP 2011, auxquels viendront s'ajouter les 7 M€ de reports 2010 (crédits ouverts l'an dernier mais non consommés).

Les principaux crédits prévus à ce jour concernent les opérations suivantes :

- Centre aquatique : 2 M€ (solde des paiements)
- MVC Habas : 1 M€
- Espaces Nord Jouandin : 3,5 M€
- Aménagement rue des Basques : 0,6 M€
- Poursuite de la requalification du quai Resplandy : 0,75 M€

Pour le reste, la liste des programmes d'investissement à engager en 2011 interviendra lors de la mise au point définitive du BP, étant précisé qu'une enveloppe de 4 M€ sera consacrée au gros entretien du patrimoine communal.

Les ressources d'investissement mobilisables sont les suivantes :

- recettes propres : 3 M€ (2,6 M€ au BP 2010) pour le FCTVA et la taxe locale d'équipement.
- cessions immobilières : 0,5 M€ (1 M€ au BP 2010), avec principalement 0,35 M€ pour la vente d'une partie de l'immeuble « Roliers ».
- autofinancement net : 1,6 M€ (0,9 M€ au BP 2010).
- subventions reçues : 4,5 M€ (6,7 M€ au BP 2010). Le niveau des participations apportées par les co-financeurs restera élevé en 2011, avec notamment 1,6 M€ restant à percevoir pour le centre aquatique et 0,9 M€ pour les espaces publics Nord de Jouandin.

L'équilibre de la section d'investissement sera assuré par une inscription d'emprunt de l'ordre de 9 M€, contre 14 M€ au BP 2010.

C. Le développement durable, une priorité municipale majeure

La Ville de Bayonne a fait le choix de mettre en place une politique de développement durable qui s'inscrit de manière transversale dans l'ensemble des actions publiques mises en œuvre.

L'année 2010 a permis de structurer la Mission développement durable et de bâtir les outils nécessaires à la prise en compte de cette dimension dans le fonctionnement courant de la collectivité. Des formations au développement durable ont été mises en place pour les agents et cet effort de formation sera poursuivi en 2011, car il est important que l'ensemble des services soit associé à cette démarche afin de parvenir à une culture partagée du développement durable.

L'Agenda 21 est en voie de finalisation. Il sera un outil au service de la structuration de la politique de développement durable. Il s'agit de définir des objectifs à partir d'une vision de l'avenir de notre territoire et de parvenir à la mobilisation de tous les acteurs : habitants de la commune, acteurs sociaux, économiques et culturels. Le développement harmonieux de notre ville nécessite en effet des évolutions importantes, par exemple dans la manière d'habiter, de se déplacer ou encore de consommer.

L'année 2010 a enfin été l'occasion de démarrer des actions concrètes qui illustrent les orientations prises. En matière d'énergie et de lutte contre le changement climatique, plusieurs actions sont déjà en œuvre : diagnostics thermiques effectués sur les bâtiments communaux les plus énergivores, installation thermique solaire pour le chauffage de l'eau sanitaire, recrutement d'un thermicien, etc. Dans le domaine de l'urbanisme, la ville de Bayonne a fait le choix du Séqué pour créer un éco-quartier, labellisé par le ministère. Dans le courant de l'année, une large phase de concertation réunira l'ensemble des futurs habitants identifiés ; dans ces nouvelles façons d'habiter, le comportement des habitants est garant de la réussite du projet. De même, toujours attentive à l'évolution de son centre-historique, la Ville de Bayonne, au travers d'un projet européen, mène une réflexion sur l'éco réhabilitation mais aussi sur ce que devient la vieille ville européenne à l'épreuve du développement durable : elle a des atouts, comme sa densité, mais aussi des reconquêtes à faire pour mieux répondre au confort d'usage inhérent à notre époque. Un travail important est engagé avec neuf villes partenaires.

Pour 2011, on peut évoquer les ateliers de la culture « Bayonne, la culture en capital(e) » qui se déroulent tout au long du mois de février, ou encore la gestion différenciée des espaces verts qui prendra de l'essor cette année et fera l'objet d'une forte communication dans les prochaines assemblées de secteur. La Ville a aussi fait le choix d'une politique d'achats éco responsables qui peu à peu concerne tous les secteurs d'activités. Un club des partenaires a vu le jour dans le cadre de l'Agenda 21 : il réunit de nombreux acteurs socio-économiques et culturels de la Ville et a pour vocation d'inciter les participants à mettre en place des actions éco responsables au sein de leur propre activité. Au nombre de ces partenaires, on peut relever des acteurs aussi différents que le centre hospitalier, les cliniques, la Scène nationale, le Foyer des jeunes travailleurs, le 1^{er} RPIMA... Enfin, la 4^{ème} commission du CLSPD, l'Observatoire des violences faites aux femmes, créée au mois de décembre 2010 par le conseil municipal, est appelée à se réunir au cours de l'année à venir.

Le développement durable est donc pour notre ville une réalité en actions, qui sont appelées à se multiplier et à se renforcer dans les prochains mois.

Le présent rapport n'appelle pas de vote de la part du conseil municipal.

Ont signé au registre les membres présents.