

Rapport d'Orientations Budgétaires 2024

Le débat d'orientation budgétaire constitue la première étape de l'élaboration du budget primitif. Ce débat s'appuie sur un rapport d'Orientations Budgétaires transmis aux membres du conseil d'administration. Il traduit notamment les « orientations générales du budget de l'exercice ainsi que les engagements pluriannuels en cours et envisagés ». Il rappelle le contexte financier et organisationnel de l'établissement, expose les éléments de stratégie à mettre en œuvre et les moyens à y consacrer. Il porte donc l'ambition de sensibiliser les acteurs à la situation financière comme aux enjeux d'avenir de l'établissement pour orienter le déploiement cohérent des moyens. À ce titre, il définit les orientations qui seront suivies pour élaborer la structure du budget en grandes masses.

I. Le contexte de construction budgétaire de la Régie

A. Une situation économique nationale et internationale incertaine

L'environnement économique mondial reste peu porteur à court terme, freiné par les hausses de taux et la persistance des pressions inflationnistes, qui pèsent particulièrement sur les économies développées (Europe, États-Unis). Dans certaines zones émergentes (Asie et Afrique sub-saharienne), le potentiel de croissance reste important, avec toutefois des montées localisées de risques (Afrique).

L'assombrissement des perspectives économiques dans le monde et en Europe pourrait obliger à revoir à la baisse les prévisions de croissance pour 2024 (source : ministère de l'Économie et des finances). Ces 3 dernières années ont été le théâtre de bouleversements majeurs des équilibres mondiaux. Après la crise pandémique, une crise sur les produits agricoles, sur les produits pétroliers et plus généralement sur les cours de l'énergie, provoquée notamment par la guerre en Ukraine, fragilise les économies.

La France ne fait pas exception. Elle a subi un choc d'inflation, bien que contenu comparativement à d'autres pays du fait d'une politique volontariste (amortisseur et bouclier énergétique), dans un contexte de dette publique élevée, conséquence d'une politique de soutien active pendant la crise sanitaire.

Si les prévisions anticipent désormais un recul de l'inflation, celle-ci restera à un niveau conséquent par rapport à la période précédente. Ainsi, l'inflation reste anticipée, selon la BCE, à un niveau de 2,9% pour 2024, puis devrait connaître une nouvelle baisse à partir de 2025.

S'il est encore tôt pour mesurer l'impact de ces évolutions à l'échelle de la métropole bordelaise, quelques indicateurs laissent néanmoins penser que des variations sont néanmoins à l'œuvre sur le territoire. Ainsi, un ralentissement de la croissance de population semble se faire jour (données issues de l'A'Urba sur l'évolution des autorisations de droit des sols et les effectifs scolaires).

B. Pré bilan d'un premier exercice budgétaire la Régie

L'exercice 2023 constitue la première année de la compétence eau pour la Régie. Quoique non clôturé à la date de ce rapport, l'exercice s'est traduit par de nombreux ajustements et l'affinage des variables entrant dans le modèle budgétaire.

Plusieurs décisions modificatives ont permis de prendre en compte, avec pragmatisme, les tendances et évolutions qui se dessinaient. C'est donc un budget primitif suivi d'une DM en février, d'un BS en juin et d'une troisième DM en octobre qui ont été nécessaires dans ce premier cycle budgétaire, afin de l'ajuster au mieux.

1. Un budget d'ajustement

Le budget de l'eau potable s'est traduit par des ajustements permettant d'améliorer au fil de l'eau les prévisions, au vu des marchés, de la clarification des modèles d'exécution du service... Cela s'est traduit par exemple par:

- La révision des prévisions, eu égard à l'exécution de certains marchés, dont les tarifs sont différents de ceux connus par l'ancien délégataire ;
- Une bascule massive de crédits initialement prévus en investissement sur le fonctionnement suite à modification des règles de comptabilisation des investissements. Cet impact a été évalué à 3,3 M€ sur le seul budget 2023 ;
- Une réévaluation des recettes de fonctionnement, notamment celles liées au chiffre d'affaires. Il a été procédé à une revue détaillée et à un ajustement des prévisions budgétaires à partir d'une actualisation des dernières données connues (celles des ventes d'eau de 2022 issues du dernier RAD).
Les travaux refacturés ont également fait l'objet d'une révision de près de moins 1 M€ (chiffre arrêté à la DM2) pour prendre en considération le délai relatif à la mise en ordre de marche des services et au lancement des marchés notamment.
- Une révision des charges de masse salariale : un travail analytique sur ce poste important de dépense a permis de réajuster les crédits de masse salariale. Elles représentent près de 35%% des dépenses de fonctionnement (en solde net).
- Des modifications relatives à certaines opérations d'investissement plus en accord avec la capacité à faire de l'établissement en 2023.

2. Un budget de transition

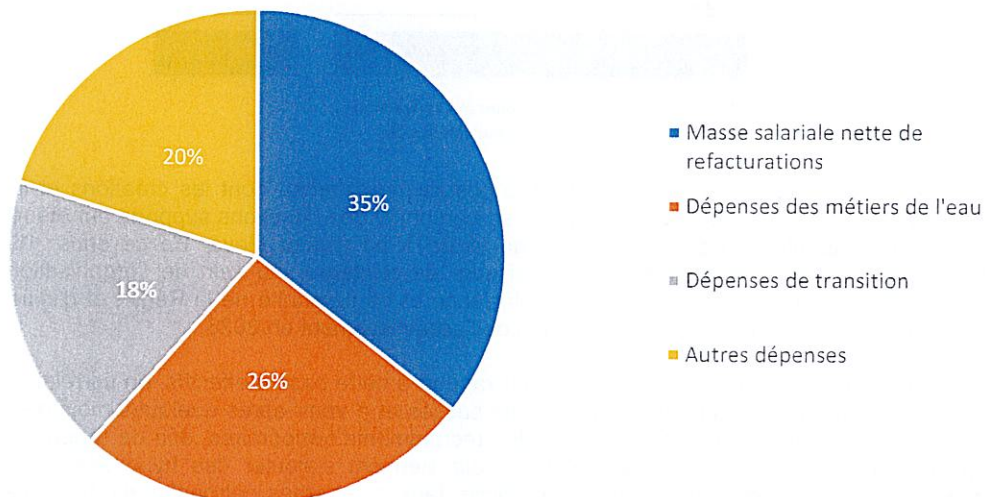
Ce budget est également un budget de transition. Plusieurs charges conséquentes liées au changement de mode de gestion pèsent encore sur l'exploitation pour 15%. Pour des raisons de continuité de service, ces paramètres de gestion continuent de s'exercer sur le budget, et vont s'éteindre progressivement à partir de 2024, remplacés par des charges générales. Il en est ainsi des systèmes d'information liés à la facturation clientèle pour la vente d'eau et les travaux refacturables. C'est également le cas des véhicules qui font aujourd'hui l'objet d'une location tel qu'évoqué précédemment mais qui feront l'objet tout au moins partiellement, d'un achat en 2024.

En outre, 2023 a été une année exceptionnelle, au cours de laquelle l'explosion des coûts de l'énergie a pesé fortement sur ce budget.

II. Les perspectives pluriannuelles du budget de l'eau

A. La section d'exploitation - dépenses

Répartition dépenses réelles



1. La masse salariale, premier poste d'exploitation

La masse salariale constitue le premier poste de dépense d'exploitation de la Régie. En solde net des refacturations effectuées à la Métropole, elle représente environ un peu plus de 35% des charges en 2023, données à affiner lors de la clôture définitive. Cette enveloppe sera revue à la hausse sur 2024, en raison de l'échelonnement des recrutements tout au long de l'année.

Les dépenses de masse salariale se répartissent sur les 3 budgets de la Régie, mais portent essentiellement sur le budget de l'eau potable. Ce même budget assure également le portage de missions de prestations et de maîtrise d'ouvrage déléguées, exécutées pour le compte de la métropole. Ainsi en est-il pour les missions relatives à l'assainissement collectif, à la gestion des eaux pluviales et la défense contre l'incendie, qui génèrent une recette au budget de l'eau potable.

En K€	Prévisionnel 2023
CHARGES MASSE SALARIALE	26 548
RECETTES MASSE SALARIALE	3 768
Dont recette refacturation Bordeaux Métropole (1)	2 941
Assainissement	1 410
Eaux pluviales	1 199
DECI	333
Dont recette refacturation Budgets Annexes	178
SPANC	155
Eaux industrielles	24
Dont autres recettes	649
MASSE SALARIALE NETTE	22 779

(1) Recette inscrite dans l'avenant aux conventions établies entre la Régie et Bordeaux Métropole

L'effectif cible de la Régie repose sur un total de 470 postes permanents, dont les créations et les recrutements sont échelonnés sur l'année 2023. A savoir que les besoins en personnel des directions supports ont été revus à mi-année, afin de répondre de façon adaptée au plan de charge qui reste à un niveau élevé. En ce sens, 16 postes permanents supplémentaires ont été créés. Ils permettront par ailleurs de réintégrer au sein de l'organisation certaines missions aujourd'hui externalisées, en lien avec la stratégie d'efficacité et de pérennité de la Régie, et d'initier une mise à niveau des moyens humains afin d'anticiper la prise en gestion de l'assainissement en 2026.

Les projections de masse salariale ont été réalisées par rapport à cette base d'effectifs, en corrélation avec l'activité de la Régie, et avec une vision plus aboutie des recrutements passés et à venir après quelques mois d'exercice. Le recours à l'intérim a également été révisé à la baisse au profit des recrutements temporaires, afin de répondre à la réglementation, avec un impact financier favorable pour la Régie. A cela viennent s'ajouter des hypothèses budgétaires en termes d'évolution des charges (Glissement vieillesse-technicité, taux de charges patronales etc.). La masse salariale qui en découle prend en considération, outre les salaires chargés, l'ensemble des dépenses afférentes :

- Une assurance santé, financée en majorité par l'employeur ;
- Une assurance prévoyance obligatoire ;
- Un plan épargne retraite ;
- Des engagements relatifs aux primes d'engagement et d'intéressement, provisionnés dès le budget 2023
- Un budget de fonctionnement et un budget des activités sociales et culturelles pour le CSE (Comité Social et Economique), dont le financement correspond respectivement à 0,22% et 1,22% de la masse salariale brute

La masse salariale, premier poste des charges d'exploitation, est une charge dynamique ; c'est cette dynamique maîtrisée qui doit permettre un équilibre entre le développement de la Régie, au vu des étapes de croissance qu'elle va connaître à court terme, et la soutenabilité du projet dans son ensemble.

2. Les dépenses des métiers de l'eau

Hors masse salariale, ces charges couvrent l'ensemble des dépenses qui permettent l'exploitation du service public de l'eau. Elles sont constituées en majorité par les dépenses énergétiques. Les prévisions sur les dépenses énergétiques sont estimées avec l'appui du SDEEG (Syndicat Mixte Départemental Energies et Environnement de la Gironde). Une baisse de charge devrait intervenir jusqu'en 2025, favorable à la Régie, et lui permettant d'alléger ses charges fixes dans sa structure de coûts. Un renouvellement des contrats de fourniture d'énergies est prévu en 2026, et coïncidera avec l'intégration des compétences assainissement collectif et eau pluviale.

Les autres dépenses des métiers de l'eau concernent notamment :

- Des dépenses de fournitures, de produits de traitement ou de prestations (de type analyses d'eau par exemple) en accompagnement de la production ;
- Des dépenses d'inspections ou d'interventions effectuées par des prestataires (en alternance avec des interventions directes) sur le réseau pour la maintenance ou les réparations sur le réseau.

Au total, les charges des métiers de l'eau représentent environ 26% des charges. Ces dépenses subissent une inflation parfois forte, qui font donc l'objet d'un suivi attentif, adossé aux principales évolutions des indicateurs économiques.

3. Les dépenses de transition et les dépenses générales

Les autres dépenses recouvrent l'ensemble des charges nécessaires, indirectement, au fonctionnement du service public de l'eau potable ; elles se caractérisent, pour les années 2023 et 2024, par des dépenses dites « de transition », pour lesquelles la Régie fait appel, pour quelques mois, à des services réalisés par l'ancien délégataire avant de prendre appui sur ses outils en propre.

C'est le cas pour les dépenses du « Système d'Information de Transition », ainsi que pour les véhicules. Des démarches sont engagées depuis 2022 concernant le SI et la Régie de l'eau disposera de ses propres outils informatiques avant fin 2024. Dès 2024, la Régie va se doter de marchés en propre qui lui permettront d'être propriétaire d'une partie de sa flotte, avec l'ambition d'utiliser des véhicules plus neufs, plus propres sur le plan environnemental et de faire un choix économique pertinent pour conjuguer à la fois l'achat et la location de véhicules en fonction de critères techniques et de durabilité. Cela lui permettra d'être totalement autonome sur ses véhicules légers et utilitaires à partir de 2025, et sur ses poids lourds à partir de 2026.

Du fait de ce système de transition, la structure des charges va évoluer jusqu'en 2025, date à laquelle elle devrait se stabiliser pour le budget de l'eau potable. Ces charges de transition ont vocation à générer une baisse sensible sur les charges générales, mais se traduiront par des dépenses de structure.

Enfin, les dépenses dites générales couvrent l'ensemble des frais généraux, tels que les locations immobilières (montant prévisionnel 2023 avoisinant les 200 K€), le carburant (montant prévisionnel 2023 : 332 K€), les assurances (montant prévisionnel 2023 : 1 032 K€, les frais de télécom ou encore les frais de nettoyage des locaux. Elles comprennent également les impôts et les taxes dont la régie est redevable.

B. Les recettes d'exploitation : une stabilité des volumes, reposant sur une croissance démographique amoindrie

Les recettes d'exploitation atteignent presque 100M€/an, dont 85% liées à la vente d'eau aux usagers.

1. La recette de vente d'eau

Le premier facteur d'évolution de la recette sur les ventes d'eau est celui des volumes. Les hypothèses d'évolution retenues sont très prudentes : elles reposent presque exclusivement sur une croissance ralentie de la population de la Métropole, en raison notamment du ralentissement des nouvelles constructions, ayant également un impact sur les travaux facturables (branchements neufs). Considérant que la consommation moyenne par foyer reste stable (soit environ 97m³/compteur/an), ceci se traduit par une évolution du volume vendus de +0,65%/an.

Ce raisonnement a également un impact sur la croissance de la part fixe, dont le taux de croissance retenu est de 1%/an (toutes choses égales par ailleurs).

En parallèle, une formule de révision du prix de l'eau sera soumise au vote des élus en même temps que le vote du budget primitif. Ce coefficient de révision, proche des formules de révision appliquées par les délégataires, permet au service industriel et commercial de se prémunir de l'effet ciseau que pourrait générer une inflation importante. Cette formule de révision reflètera la structure budgétaire des dépenses de la Régie de l'eau.

Enfin, et dans le cadre d'une commande du Président de Bordeaux métropole, la structure des tarifs de l'eau est mise à l'étude, avec trois objectifs :

- faire baisser les consommations d'eau (à minima les maîtriser),
- s'assurer que la facture d'eau ne pèse pas trop dans le budget des ménages, notamment les plus modestes ;
- permettre une lecture simplifiée de la facture pour l'utilisateur.

Cette commande s'appuie par ailleurs sur des principes forts, à savoir être équitable entre les usagers et ne pas générer trop de variations, équilibrer financièrement le service et porter les projets d'investissement.

Une délibération d'orientation tarifaire est présentée au débat dans le cadre de ce conseil d'administration.

2. Activité travaux

Après une montée en charge de l'activité travaux sur 2023 et en raison du contexte économique, et notamment du ralentissement des nouvelles constructions, le budget 2024 prévoit une stabilité de l'activité et donc du niveau des recettes attendues ; leur évolution globale pour les années suivantes reste stable en volume. Un travail sur l'évolution des prix est néanmoins en cours et sera soumis au vote des élus en décembre, afin de s'ajuster à la réalité économique des charges représentées.

3. Refacturation Personnel

Dans le cadre de la création de la Régie au 1^{er} janvier 2023, Bordeaux Métropole a délégué plusieurs activités annexes soumises à des conventions de refacturation : Défense Extérieure Contre les Incendies, Eaux Pluviales et Assainissement Collectif.

Jusqu'en 2026, ces activités seront refacturées à la métropole, en s'appuyant sur les dépenses réelles de masse salariale. A ce titre, leur volume est en cours d'ajustement Ces recettes constituent environ 5,6% des recettes globales de l'établissement.

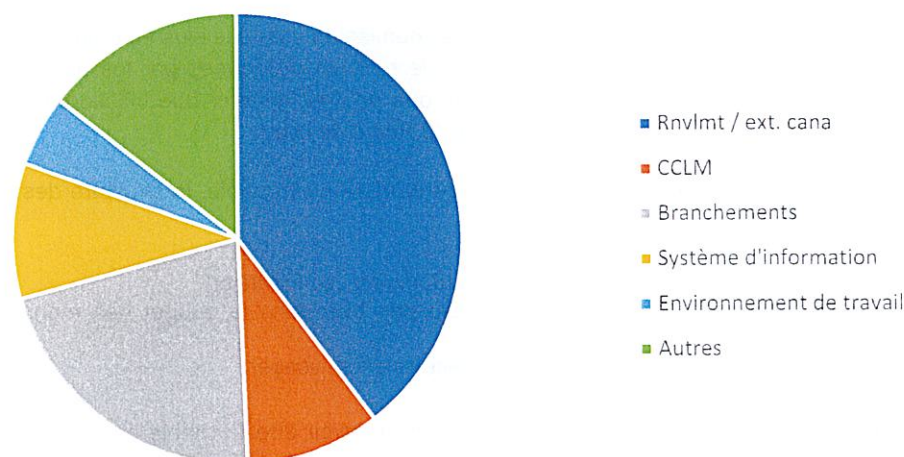
C. Une programmation pluriannuelle en investissement ambitieuse pour répondre au contrat d'objectifs et de moyens de la Métropole

Après un premier travail de PPI réalisé en 2022, l'année 2023 a permis une mise à jour de cette programmation pour renforcer sa structuration et établir une vision plus fiable des de la programmation physico-financière sur la période 2023-2027. A horizon 2027, ce travail de PPI a permis de consolider un volume d'investissements autour de 200 M€, et de confirmer que la Régie dispose d'une capacité d'investissement pouvant aller jusqu'à 50 M€/an sur le budget de l'eau potable à partir du moment où son activité sera stabilisée.

Cet important programme d'investissement prend en compte le portage du projet de Champ captant des Landes du médoc, aujourd'hui évalué à 93,3 M€ et dont le poids financier devrait porter fortement sur le budget de la Régie à partir de 2027.

Toutefois, les dépenses en investissement vont croître progressivement : en effet, l'année 2023 est considérée comme une année de démarrage et de ce fait, le lancement des projets ainsi que la mise en place de la structure de la Régie ont conduit à une mise en place progressive des chantiers.

Répartition des opérations 2023-2027



Les opérations dont le démarrage se fait dès 2023 et qui pourraient dès 2024 atteindre des volumes de mandatement, puis de planification conséquente, concernent des opérations récurrentes. Comme l'atteste leur nature, ces opérations sont nécessaires au bon fonctionnement du réseau et donc sont renouvelées chaque année. A moyen terme, il conviendra de stabiliser la planification des opérations structurantes, pour lesquelles les principales études sont en cours.

Aussi, la PPI se caractérise par une progressivité des volumes d'investissement. Les principales opérations d'investissement 2023/2027 concernent plus spécifiquement les projets suivants :

- Le contrat d'objectifs entre la Régie et la Métropole a fixé un niveau ambitieux de renouvellement des canalisations, qui représente presque 40% de la programmation : celle-ci se traduira par une montée en charge progressive, afin de remplir l'objectif de 1% de renouvellement du réseau à partir de 2025 ;
- Un poids non négligeable de la création, ainsi que du renouvellement de branchements (un peu plus de 20% des investissements), dont l'objectif à terme est d'alléger la maintenance curative du réseau ;
- Un poids certain des systèmes d'information qui portent sur des projets déjà engagés à date. Les investissements portés par la Régie concernent à la fois la création d'un système d'information renouvelé et propre à l'établissement, mais également le renouvellement des systèmes de contrôle et d'informatique industriel. Ce poste représente 10% du volume global des investissements sur la période.

D. Financement des investissements

1- Un niveau d'épargne qui doit rester soutenu

Afin de financer cet important programme d'investissement, la Régie doit impérativement se garantir un niveau d'autofinancement élevé.

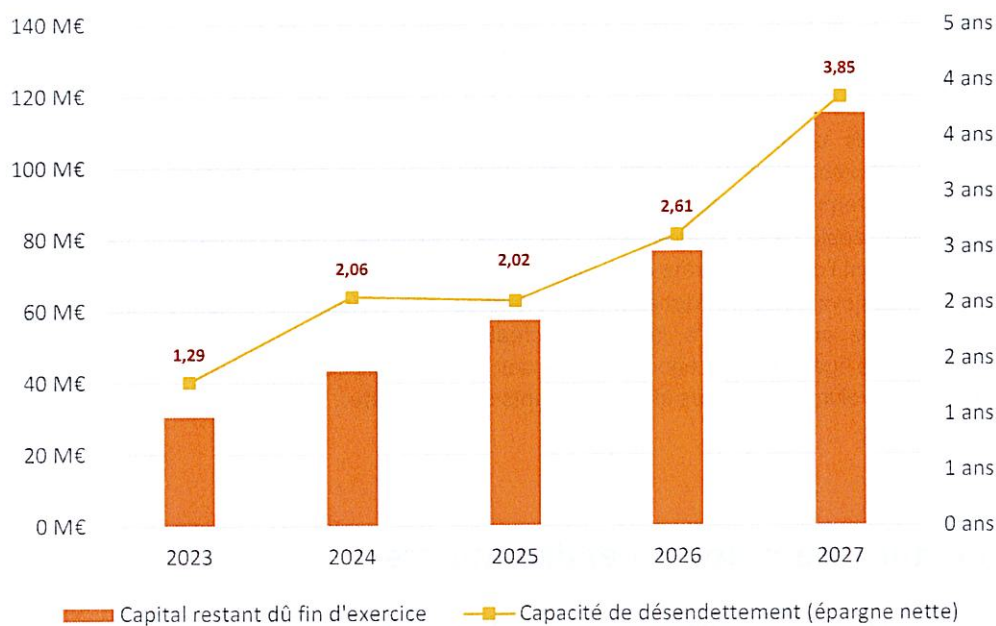
Le niveau de son épargne brute, notamment, constitue un agrégat de pilotage essentiel. Il permet de veiller à la fois à la santé financière de l'établissement (il doit dégager chaque année des ressources suffisantes pour couvrir ses dépenses courantes et rembourser sa dette) et légale (l'épargne brute ne doit pas être négative). L'épargne conditionne la capacité d'investissement de la Régie. Les investissements peuvent être financés notamment par des ressources propres identifiées par l'épargne.

Le taux d'épargne mesure la manière dont les recettes réelles de fonctionnement viennent alimenter cet autofinancement. La régie doit ainsi tendre à maintenir un taux d'épargne brute supérieur à 20%.

Ce niveau d'épargne constitue l'un des facteurs de financement des investissements financé directement par la Régie. En outre, l'emprunt reste un levier essentiel de financement des investissements ; dans un cadre maîtrisé, cet endettement progressif constitue un levier fort pour le financement de ces investissements, que seul peut offrir une entité publique.

2- La capacité de désendettement et la stratégie d'emprunt

Encours de dette et capacité de désendettement



Afin de financer les investissements, l'encours de dette de la Régie va s'accroître progressivement. La stratégie financière de la Régie repose sur ce postulat, permettant de répondre aux exigences de l'autorité organisatrice en matière d'investissement sur le renouvellement de réseaux et la préservation de la ressource.

Pour autant, ce volume de dette doit rester maîtrisé tant en volume qu'en qualité.

En volume d'une part, puisque la stratégie qui vous a été proposée en 2022 est de dégrader progressivement la capacité de désendettement (nombre d'années qu'il faut à la collectivité pour rembourser sa dette en mobilisant son épargne), mais de manière maîtrisée, afin de rester dans une épure d'environ 4 années de capacité de désendettement en 2027 (date à laquelle le poids des investissements du Champ captant des Landes du médoc sera effectif dans les comptes). En effet, le volume d'investissement qu'il est demandé à la Régie de porter va augmenter progressivement, avant de se stabiliser ; cela suppose d'augmenter progressivement ses ratios d'endettement, tout en les maîtrisant.

En qualité d'autre part, puisque la Régie entend contracter des emprunts qui entrent dans le cadre de la Charte de bonne conduite de classification (dite « Charte Gissler »). Celle-ci formule un certain nombre d'engagements devant notamment permettre une meilleure maîtrise des risques des produits financiers proposés. Cette classification retient deux dimensions :

- risque associé à l'indice ou les indices sous-jacents, 1 étant le risque minimum et 5 le maximum ;
- risque associé à la structure du produit, A étant le risque minimum et E le maximum.

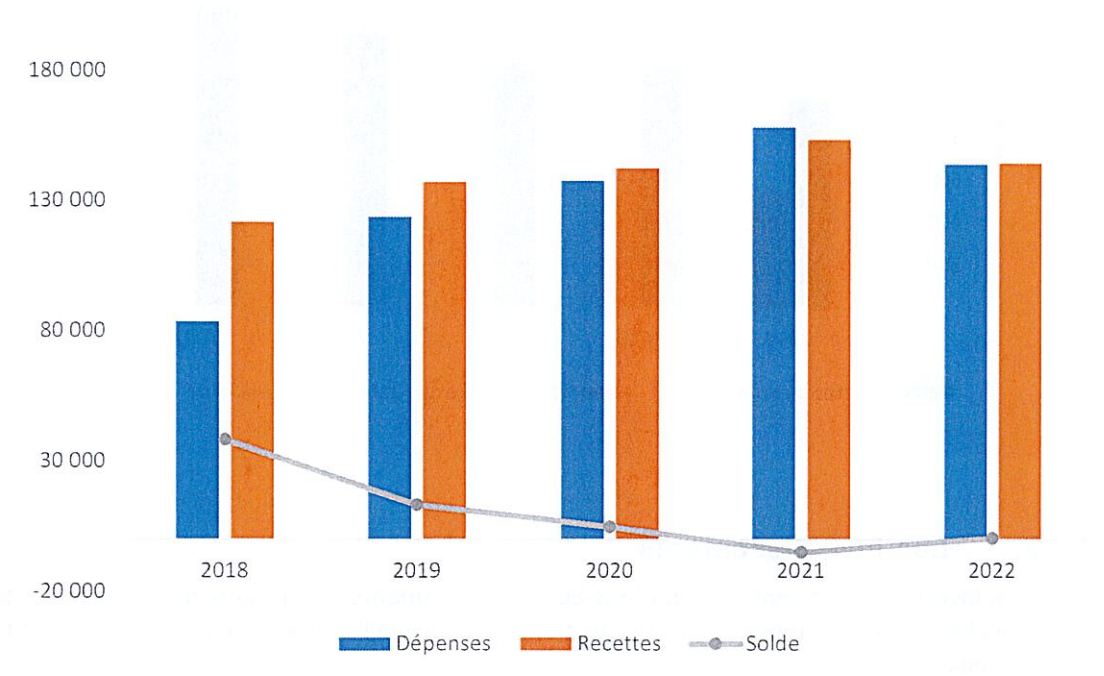
La Régie s'engage dans ce cadre à choisir des produits de risque moindre, essentiellement catégorisés A ou B et 1 ou 2, c'est-à-dire à ne pas contracter de produits structurés.

Enfin, la Régie devra faire le choix de diversifier ses emprunts en matière de prêteurs et de taux. C'est d'ailleurs à ce titre que, lors de cette même séance du Conseil d'administration, il est proposé d'adhérer à l'Agence France locale. Cette adhésion constitue un élément complémentaire de diversification, en ce qu'elle permet de solliciter, via l'Agence, des fonds auprès d'investisseurs sur le marché obligataire, qui sont redistribués sous forme de prêt par l'AFL.

III. Les budgets annexes

A. Le service public de l'assainissement non collectif

Evolution des dépenses et recettes d'exploitation



Le budget du SPANC porte essentiellement des dépenses et recettes d'exploitation. Il connaît des fragilités structurelles concernant l'équilibre de ses comptes depuis plusieurs années, ses dépenses d'exploitation étant à peine couvertes par ses recettes.

En effet, aux difficultés liées à des problèmes de facturations puis de recouvrement, s'ajoute un besoin de réflexion sur la politique des tarifs, dont la dernière actualisation remonte à 2021 ; ce tarif n'ayant pas évolué depuis 3 ans, il sera proposé dès 2024, une revalorisation des tarifs afin de rétablir l'équilibre financier de ce budget à court terme.

B. L'eau industrielle

A la différence du budget de l'eau potable, celui de l'eau industrielle dispose d'une rétrospective à même d'éclairer la nature de ses équilibres.

Il est le premier projet de ressource de substitution, qui réalise aujourd'hui environ 1M de m³/an.

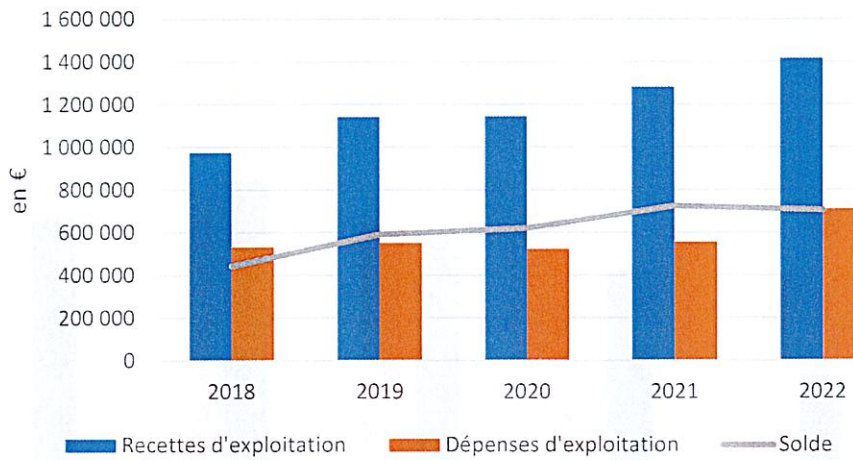
1. La section fonctionnement

Les recettes sont essentiellement constituées de la vente d'eau aux abonnés (part fixe et part variable) ainsi que la quote-part des subventions d'investissement virée au résultat de l'exercice. On constate une augmentation régulière des recettes de vente d'eau sur la période. Dans ce cadre, de nombreuses initiatives sont prises afin de développer cet usage auprès des industriels clients et potentiels clients, dans des conditions à même de satisfaire leurs propres process industriels.

En contrepoint, les dépenses restent très linéaires ; elles se composent essentiellement des dotations aux amortissements (+ de 50% de la charge de dépense).

Toutefois, une évolution majeure relative à ce budget, en 2024, concerne l'arrêt de la prestation d'exploitation de Veolia, celle-ci sera remplacée par une action directe de la Régie, qui viendra en conséquence modifier ce budget, qu'il conviendra d'apprécier dans quelques années.

Evolution de la section de fonctionnement 2018 - 2022



2. Les investissements

Les seules recettes d'investissement sont les dotations aux amortissements. Les projets d'investissement à venir concernent le renouvellement de l'équipement de production, au vu du vieillissement de celui-ci, et notamment les automatismes et la supervision.