

Débat d'orientations budgétaires 2025

Conseil métropolitain
12 décembre 2024

Le contexte du budget 2025

Le PLF 2025 : un manque de visibilité sans précédent pour les finances locales et une ponction prévue des recettes

La censure du gouvernement, entraînant l'abandon du Projet de Loi de Finances, engendre un manque de visibilité sans précédent pour les finances publiques locales, rendant complexes les prévisions budgétaires, à seulement 1 mois 1/2 du vote du budget.

C'est d'autant plus difficile pour le bloc communal/intercommunal quand 2025 constitue la dernière année pleine du mandat avec des projets déjà lancés : réalisation de nombreux investissements et développement des actions de politiques publiques.

Le PLF prévoyait notamment la mise en place d'un prélèvement sur recettes affecté à un «fonds de réserve», plafonné à 2% des recettes réelles de fonctionnement des collectivités locales à compter de 2025, d'un montant de 12 M€ pour Nantes Métropole auquel se rajoutaient des baisses de recettes.

L'impact global était alors estimé à près de 30 M€ pour la Métropole de Nantes, dont 27 M€ de diminution de recettes et 3 M€ de dépenses supplémentaires pour les cotisations retraites des agents à la La Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales (CNRACL).

Mais il est impossible au moment où le Débat d'Orientations Budgétaires a lieu de savoir ce qui figurera dans la Loi de Finances 2025 au cours du 1^{er} semestre 2025 au regard du contexte politique inédit à l'Assemblée nationale. Cette situation plonge l'ensemble des collectivités dans la plus grande incertitude.

Le PLF 2025 : un manque de visibilité sans précédent pour les finances locales et une ponction prévue des recettes

Ce contexte nous conduit à considérer comme tangibles les derniers amendements proposés par le Sénat, dont notamment la proposition (article 64) sur la ponction au titre du fonds de réserve.

Cet amendement se traduit par un élargissement de la base des collectivités contributrices et la prise en compte de critères financiers pour la répartition de la ponction.

A l'échelle nationale, une ponction revue à 1 Md€ contre 2,69 Mds€ dans le PLF (version « Barnier »)

Soit pour Nantes Métropole, une ponction de 10 M€ (contre 12 M€ dans le PLF version « Barnier »)

La hausse de la cotisation CNRACL à 3 points est également retenue (impact 2,3 M€ pour NM) dans nos hypothèses pour le projet de budget 2025 de Nantes Métropole.

Les autres mesures du PLF version « Barnier » ne sont pas intégrées dans le projet de budget compte tenu de leur degré d'incertitudes.

Ainsi, au global, Nantes Métropole travaille sur un projet de Budget 2025 qui intègre un impact de 12,3 M€ au titre de la contribution à la résorption du déficit public national.

Cela nous conduit à prévoir 12 M€ d'économies.

NB : les ratios présentés dans le document d'orientations budgétaires sont hors effet PLF.

Un contexte économique et financier du budget 2025 particulièrement préoccupant

☞ Une situation économique inquiétante

- Une croissance atone qui se confirme : limitée à + 1,1 % (hypothèse du Gouvernement) ou 1,2 % en 2025 selon la Banque de France.
- Des craintes quant à l'évolution du chômage avec des fermetures d'usines ou de sites annoncées (Michelin) et des industries de l'automobile et de la chimie fragilisées
- Une Europe économique fragilisée avec l'Allemagne, partenaire majeur de la France, qui voit sa situation économique se détériorer avec une stagnation voire une récession attendue en 2024 liée à la faiblesse des investissements des entreprises et à la chute de la production industrielle

☞ Une dette publique, non maîtrisée, à un niveau historique

- L'objectif de déficit public pour 2025 s'établit -5 % du PIB, après un dérapage prévisionnel réévalué début novembre à -6,1 % en 2024 et -5,5 % en 2023
- La dette publique, qui a dépassé les 3 228 Md€, a atteint 112% du PIB mi-2024, après le niveau déjà record de 110,6 % fin 2023.
- Une situation dégradée qui a conduit l'Europe à déclencher une procédure pour déficit excessif en juillet dernier

☞ Des taux d'intérêts encore élevés fin 2024 avec des marges bancaires en hausse

(malgré 3 baisses de taux de la BCE entre juin et octobre) et qui devraient baisser modérément en 2025.

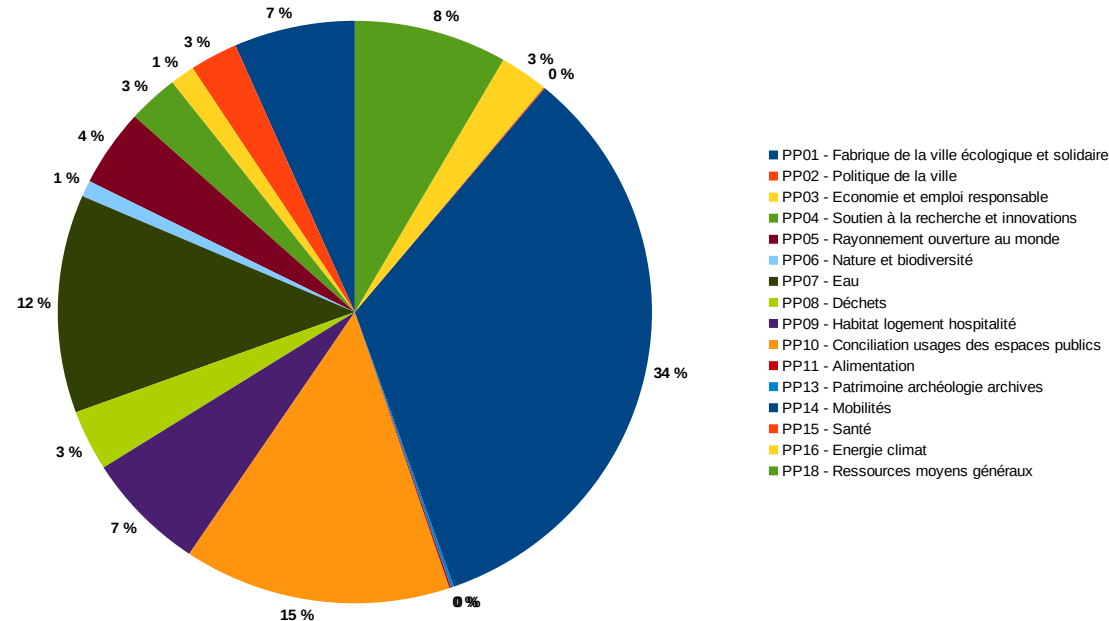
Le projet métropolitain au service du territoire

Le projet métropolitain au service du territoire, de la transition écologique et de l'égalité

La programmation pluriannuelle des investissements : 3,456 Mds€ d'investissements programmés entre 2021 et 2026

Une priorité donnée aux mobilités, à la transformation urbaine, à la bifurcation écologique et à la résilience

Politique publique	Total 2021-2026
PP01 - Fabrique de la ville écologique et solidaire	227,7 M€
PP02 - Politique de la ville	90,1 M€
PP03 - Economie et emploi responsable	46,3 M€
PP04 - Soutien à la recherche et innovations	95,1 M€
PP05 - Rayonnement ouverture au monde	148,5 M€
PP06 - Nature et biodiversité	31,0 M€
PP07 - Eau	418,7 M€
PP08 - Déchets	116,5 M€
PP09 - Habitat logement hospitalité	229,3 M€
PP10 - Conciliation usages des espaces publics	503,7 M€
PP11 - Alimentation	3,2 M€
PP13 - Patrimoine archéologie archives	5,4 M€
PP14 - Mobilités	1 159,9 M€
PP15 - Santé	2,4 M€
PP16 - Energie climat	91,0 M€
PP18 - Ressources moyens généraux	288,0 M€
TOTAL	3 456,9 M€



Le projet métropolitain au service du territoire

Le budget 2025 traduira nos ambitions et devrait viser le renforcement :

- *Des proximités pour être encore plus proche des communes et des habitants, à l'écoute des besoins*
- *De la solidarité vis à vis des communes en préservant la très forte redistribution financière vers les communes*
- *Du dialogue et de la transparence pour associer les citoyens et les acteurs du territoire*
- *De l'alliance des territoires pour agir en coopération et réciprocité avec des territoires au-delà de la métropole*
- *De l'innovation et de l'expérimentation pour renouveler et stimuler l'action publique*

La stratégie financière pour 2025-2026

Malgré des économies supplémentaires en fonctionnement, la nouvelle contrainte financière pèsera sur les équilibres budgétaires en dégradant les niveaux d'épargne

Malgré cette contrainte, la stratégie financière de la Métropole sera poursuivie pour permettre le développement durable et solidaire du territoire et de financer le projet du mandat.

Le haut niveau d'investissement prévu avec une PPI actualisée de 3,45 Md€ tous budgets sera maintenu.

Pour cela, la métropole mobilise tous les leviers financiers à sa disposition :

- **Une utilisation progressive de l'épargne** dégagée en fonctionnement, tout en garantissant un plancher d'épargne nette de 50 M€ en fin de mandat (au budget principal)
- **Un réendettement maîtrisé** avec un objectif de capacité de désendettement fixé à 10 ans en fin de mandat
- **Une recherche d'efficacité du service public réaffirmée** avec la poursuite de la démarche Performance pour limiter la croissance des dépenses et freiner l'effet ciseau avec les recettes
- **Une actualisation des recettes tarifaires** des services aux usagers et grands contrats, pour tenir compte de l'évolution de l'inflation...

La Métropole s'est engagée à ne pas modifier ses taux de fiscalité économique et de taxes foncières sur le mandat.

Pour développer les actions et les investissements en faveur de la préservation des milieux aquatiques et prévention des risques d'inondations, la **taxe GEMAPI**, mise en place depuis 2023, permet de développer un plan d'actions au bénéfice de cet enjeu crucial pour l'environnement et l'avenir.

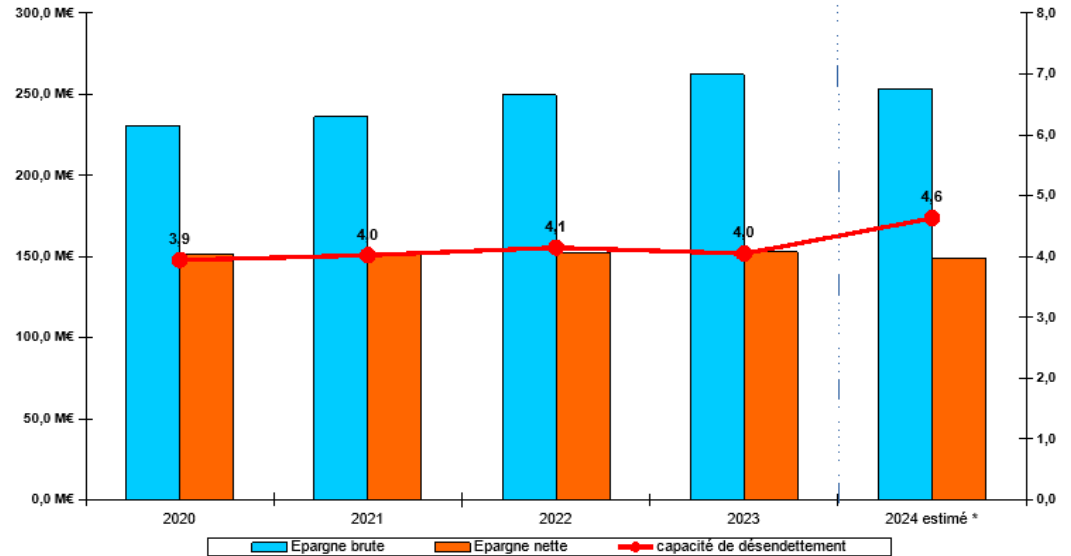
La nouvelle contrainte financière va nécessiter de faire :

1/ des économies en urgence en fonctionnement en respectant la cohérence du projet politique

2/ de reporter des investissements à titre prudentiel

Les projections pour la Métropole à fin 2024

👉 Une situation financière qui reste solide, mais les mesures annoncées vont peser sur l'épargne



Estimation au 16/10/2024

Les orientations du budget 2025

Les orientations 2025

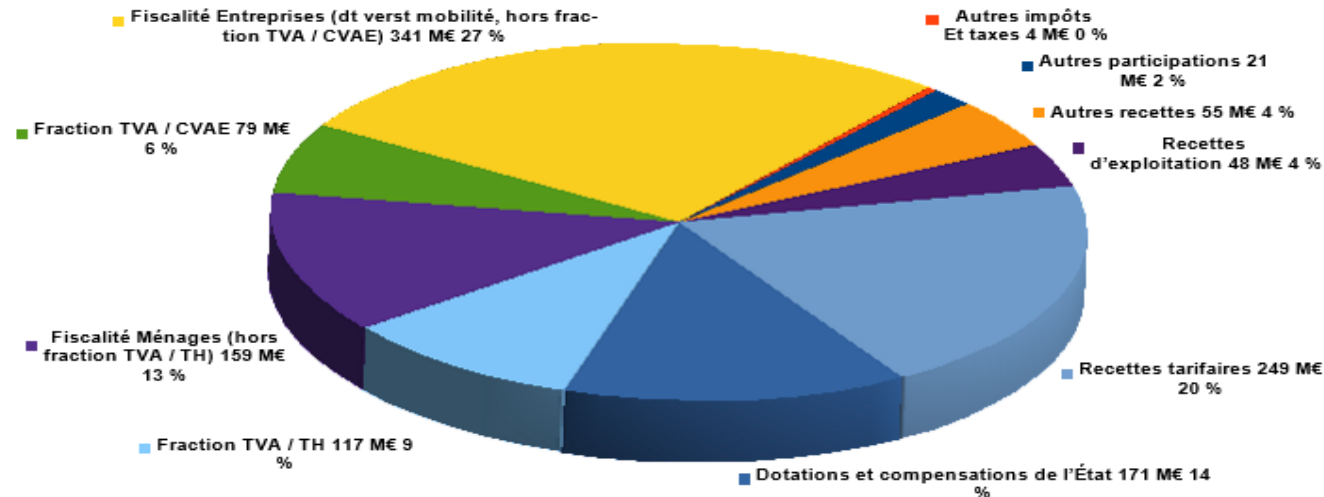
L'année 2025 sera marquée par :

- ✓ *La poursuite de la réalisation des investissements programmés sur le mandat à un niveau élevé : environ 670 M€ tous budgets confondus*
- ✓ *Le maintien du niveau de service à la population, malgré la contrainte budgétaire*
- ✓ *Un haut niveau de redistribution aux communes avec un Pacte de solidarité financière ambitieux conformément aux décisions du Copil Pacte financier*
- ✓ *Le respect de la stratégie financière du mandat : en matière de fiscalité, d'épargne, d'endettement...*
- ✓ *L'intégration d'un effort d'économies important compte tenu du contexte national.*

Les projections de recettes pour 2025 hors PLF

Les recettes de fonctionnement pourraient atteindre 1 175 M€ environ tous budgets confondus (retraitées des flux croisés), en progression d'environ +3,5% par rapport au BP 2024, compte tenu du dynamisme de notre territoire, de la résistance de l'emploi local et de la revalorisation forfaitaire des bases locatives.

Il n'y a donc pas d'effet ciseaux mais un effet vertueux hors PLF



Estimation

Les taux de taxes foncières (TFB et TFNB) et de fiscalité économique (CFE) n'évolueront pas en 2025.

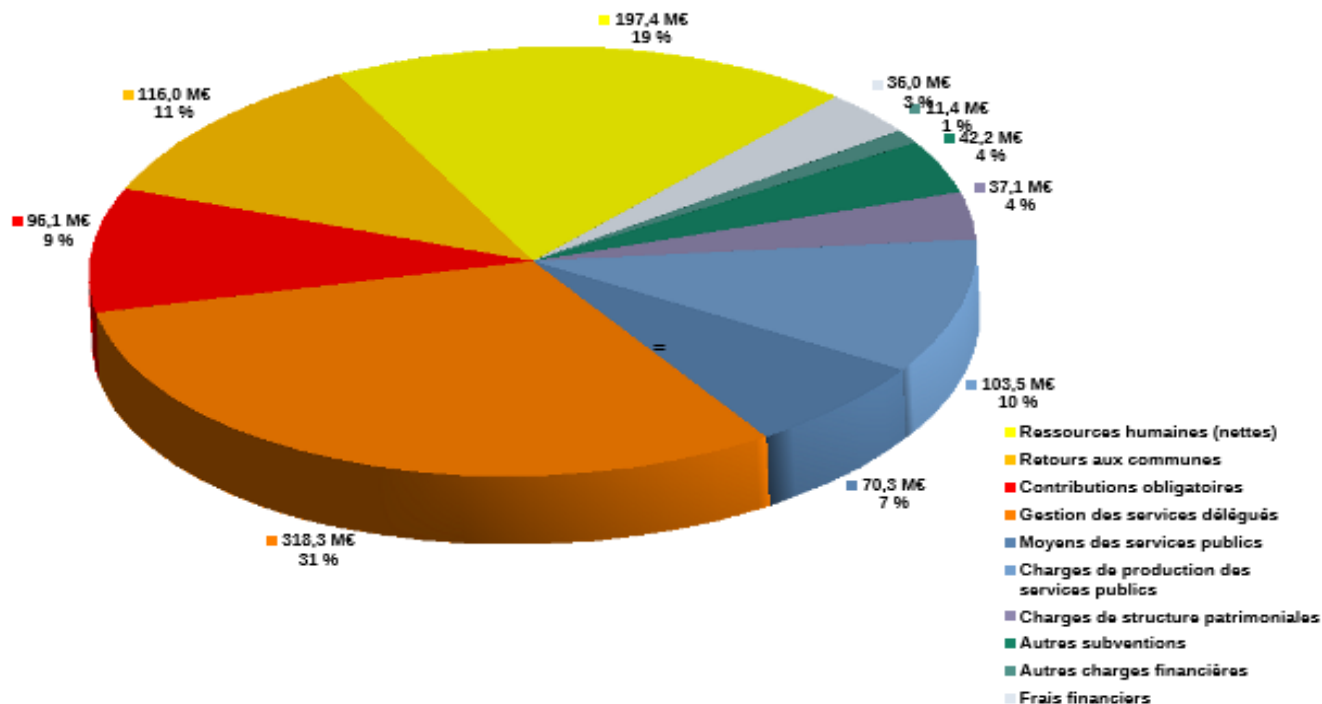
Les projections de recettes pour 2025 hors projet de loi de finances

☞ **Pour les recettes** : *une hausse des recettes anticipée initialement à +3,5% environ (tous budgets).*

- **La fiscalité ménages (276 M€ environ)** : la réforme de la TH entraîne la perception d'une recette de TVA estimée à 117 M€ en 2025. Les taxes foncières sont évaluées à environ 67 M€ et le produit de TEOM à près de 83 M€. Le produit fiscal devrait être en progression de +3%, du fait de la revalorisation des valeurs locatives (IPCH), malgré la faible dynamique physique des bases des locaux d'habitation.
- **La fiscalité entreprises (200 M€ environ)** : la CVAE, qui disparaîtra complètement d'ici 2029 pour les entreprises, est compensée par une fraction de TVA .
Le produit de CFE est évalué à 104 M€ et celui des recettes de remplacement de la CVAE à 79,5 M€.
Au total, nos recettes de fiscalité économique sont projetées en hausse de 3,4 % en 2025.
- **Le versement mobilité** : pourrait s'élever à environ **220 M€**, en croissance de 4,5 % (+10 M€).
- **Les dotations et compensations d'État (171 M€ environ)** : une légère augmentation de la dotation d'intercommunalité en 2025, pour arriver à une DGF totale estimée à 89 M€ (-0,9 M€ par rapport aux sommes encaissées en 2024).
- **Les autres recettes** seront prévues au projet de budget pour **377 M€** environ : recettes tarifaires, recettes d'exploitation, participation des partenaires, autres taxes diverses.

La poursuite de la maîtrise des dépenses

👉 **Le volume des dépenses de fonctionnement est évalué à 965 M€ environ tous budgets, frais financiers inclus et retraités des flux croisés.** Son évolution restera maîtrisée, autour de 2,5% pour les dépenses de gestion, et garantira la capacité d'investissement de la collectivité par un niveau d'épargne suffisant.



La poursuite de la maîtrise des dépenses

- **La masse salariale nette** (près de **200 M€** tous budgets) pourrait s'accroître de l'ordre de 4% en 2025 (impact des revalorisations salariales, et des emplois créés en 2024, en effet année pleine notamment)
- **Les dotations aux communes** atteindront près de **116 M€**
- **Les frais financiers** sont estimés à près de **36 M€** (avec des taux d'intérêts encore élevés) et représentent environ 3,5 % des dépenses de fonctionnement.
- **Les autres dépenses de gestion** (**615 M€** environ tous budgets) devraient progresser de l'ordre de 25 M€ en 2025 (inflation, prix des carburants et de l'énergie notamment...).

☞ A titre prudentiel, la collectivité travaille sur des efforts de gestion complémentaires qui seront mis en œuvre pour limiter la dégradation de nos niveaux d'épargne impactés directement par les probables ponctions de la Loi de Finances 2025.

☞ *La structure des dépenses de personnel*

Nombre d'agents sur postes permanents :

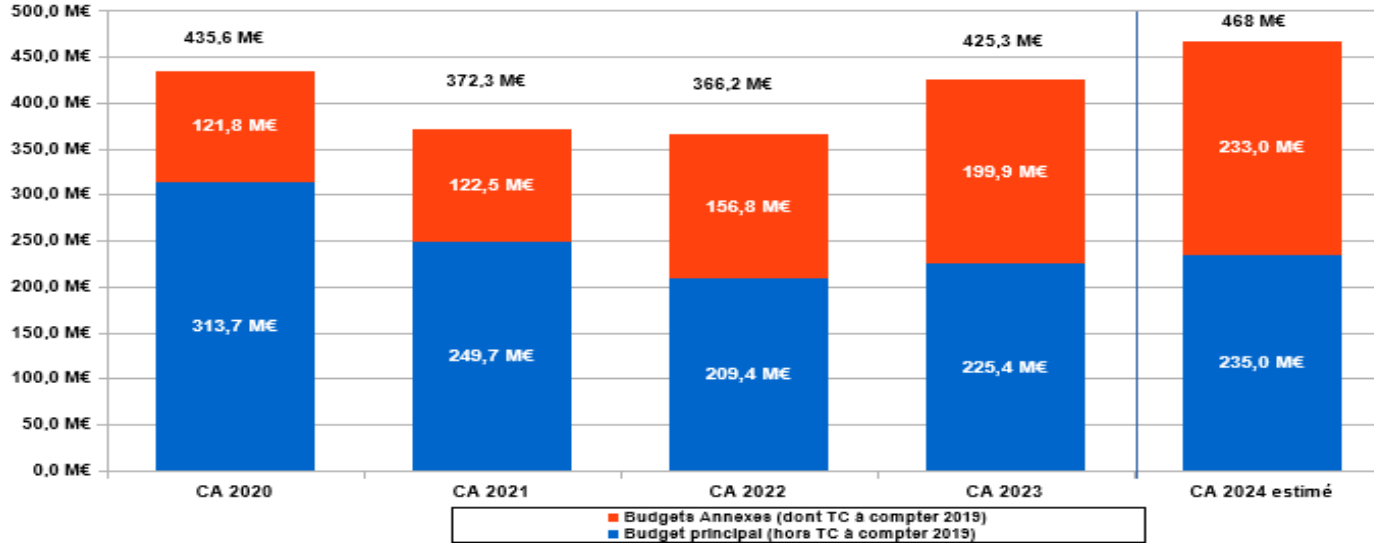
- l'effectif permanent au 1/01/2024 est de 4 501 agents, soit 4 352 ETP
- 1 977 agents sont mutualisés avec la ville de Nantes : soit près de 44 %
et 52 agents sont mutualisés avec les autres communes (dont 19 au CSU)

Répartition des agents par catégories et par filières :

- une féminisation croissante des effectifs, avec 39,7% de femmes fin 2023
- 62% de l'effectif appartient à la filière technique, du fait des compétences de la Métropole et des métiers exercés, et 34% à la filière administrative.

Un effort d'investissement toujours soutenu en 2025

L'investissement réalisé – Tous budgets



Estimation au 16/10/2024

- Montant des autorisations de programme ouvertes (tous budgets confondus) : 4,1 Mds € environ, hors AP nouvelles qui seront proposées à ce budget
- Montant projeté des crédits de paiement pour 2025 : près de 670 M€ tous budgets confondus, avec environ 350 M€ pour le budget principal et 320 M€ pour les budgets annexes (dont 200 M€ pour les transports).

➤ Autour de 670 M€ d'investissement pour le territoire métropolitain

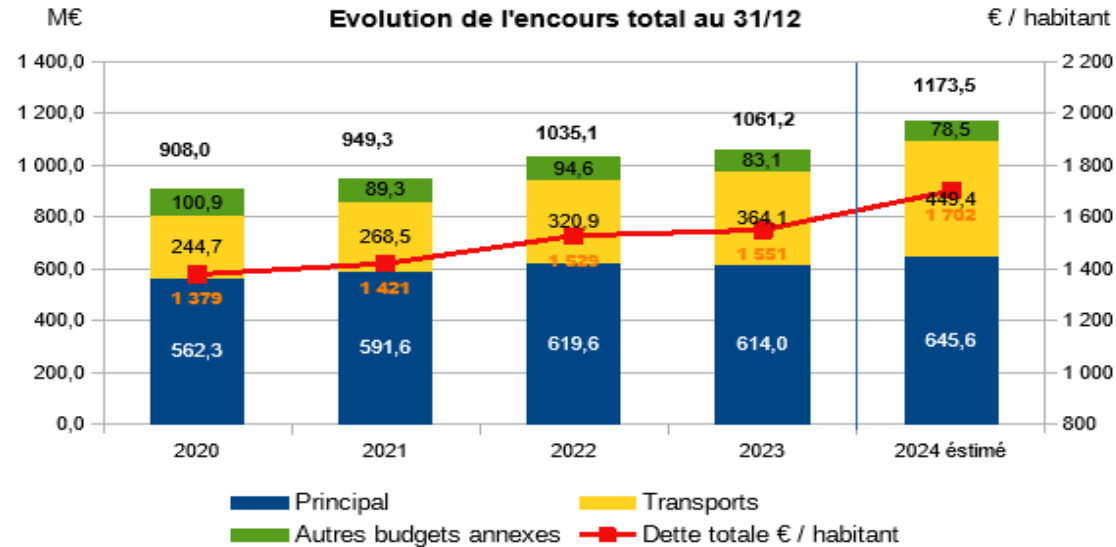
L'effort d'investissement métropolitain restera soutenu. C'est un acte fort pour l'économie locale : 670 M€ pourraient être injectés dans l'investissement (près de 350 M€ au budget principal, 200 M€ pour les transports en commun, et 120 M€ pour les autres budgets annexes : eau, assainissement, déchets, stationnement).

Ces crédits, qui seront précisés lors du vote du budget primitif, doivent permettre l'avancée des projets engagés et répondre aux priorités du mandat :

- pour les transports en commun, le développement des autres mobilités,
- la réhabilitation et l'extension des réseaux d'eau,
- la construction et rénovation du parc de logements sociaux,
- les projets d'espaces publics de proximité inscrits dans les contrats de territoire,
- de nouveaux écopoints et la réhabilitation de déchetteries communales,
- en faveur du rayonnement de la Métropole,
- pour l'entretien durable du patrimoine métropolitain,
- ainsi que pour contribuer à la transition écologique et énergétique.

☞ **L'impact de la future Loi de Finances 2025 nécessitera potentiellement des décalages d'opérations d'investissement**

Un endettement programmé



- Un endettement a été mobilisé en 2024 (+ 112 M€ tous budgets) pour financer les investissements réalisés, portant l'encours total à 1 173 M€ (1 702 €/habitant) au 31/12/2024.
- En 2025, son niveau devrait s'accroître à nouveau (endettement de l'ordre de + 170 M€), tout en respectant l'objectif d'une capacité de désendettement inférieure à 10 ans en fin de mandat. Ce ratio devrait atteindre 4,6 ans fin 2024 (après 4 ans fin 2023) tous budgets confondus, et est projeté à plus de 6 ans fin 2025.

La structure de la dette fin 2024

- Une dette bien positionnée en terme de taux : à minima 39 % à taux variable et 61 % à taux fixe ou sur une phase à taux fixe (avant les emprunts de fin d'année 2024), avec un objectif pour 2025 de maintenir une répartition équilibrée autour de 60 % - 40 %, permettant de sécuriser l'encours tout en optimisant les frais financiers
- Une dette très diversifiée entre les prêteurs
- Une dette saine et non risquée : 100 % de l'encours classé sans risque
- Un taux moyen stabilisé fin 2024 à 2,54 % environ (contre 2,63% fin 2023), et anticipé en légère baisse en 2025 (autour de 2,40% selon les anticipations actuelles)

La structure des budgets annexes fin 2024

	Total BA				
	CA 2020	CA 2021	CA 2022	CA 2023	CA 2024 projeté
Recettes réelles d'exploitation	457,9 M€	470,7 M€	519,8 M€	558,1 M€	578,8 M€
Dépenses réelles d'exploitation	370,6 M€	403,3 M€	429,5 M€	445,6 M€	467,0 M€
Épargne brute	87,3 M€	67,4 M€	90,3 M€	112,5 M€	111,8 M€
Amortissement de la dette	26,5 M€	28,6 M€	33,8 M€	38,3 M€	39,3 M€
Épargne nette	60,8 M€	38,8 M€	56,5 M€	74,2 M€	72,5 M€
Dépenses d'équipement	121,8 M€	122,5 M€	156,9 M€	200,0 M€	233,0 M€
Encours au 31/12 dette	345,7 M€	357,7 M€	415,5 M€	447,2 M€	527,9 M€
Capacité de désendettement (années)	4,0	5,3	4,6	4,0	4,7

Estimation au 16/10/2024

Les volumes des dépenses en 2025 envisagés à hauteur d'environ :

- 500 M€ pour les transports en commun (dont 200 M€ d'investissements)
- 115 M€ pour les déchets (dont 25 M€ d'investissements)
- 220 M€ pour l'eau et assainissement (dont 80 M€ d'investissements)
- 30 M€ pour le stationnement (dont 19 M€ d'investissements)