

ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2026

VILLE D'ORLEANS

Conseil Municipal du 12 novembre 2025

SOMMAIRE

Partie 1 – Le contexte économique et financier.....	4
1. Le contexte international et national d'élaboration du budget 2026	4
2. Le projet de loi de finances 2026 (PLF 26).....	6
Partie 2 – Les orientations budgétaires 2026 et les hypothèses de construction du budget principal.....	8
1. Les orientations en matière de fonctionnement (budget principal).....	8
1.1. Les recettes de fonctionnement.....	8
1.2. Les dépenses de fonctionnement	11
1.3. La charge de la dette	13
1.4. L'autofinancement	13
2. Les orientations en matière d'investissement	14
2.1. Les dépenses d'investissement	14
2.2. Les recettes d'investissement.....	16
3. Les orientations en matière d'endettement.....	16
3.1. Encours de dette fin 2024.....	16
3.2. Encours estimé fin 2025	17
3.3. Stratégie pour 2026	17
Partie 3 – Les orientations budgétaires 2026 et les hypothèses de construction des budgets annexes	19
1. Budget annexe des activités spécifiques.....	19
2. Budget annexe animation sociale.....	19

INTRODUCTION

Le débat sur les orientations budgétaires constitue une obligation réglementaire conformément à l'article L 2312-1 du CGCT. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une étape importante.

Les orientations budgétaires traduisent les grandes lignes de l'action politique et surtout les équilibres financiers retenus pour l'année à venir. C'est un exercice qui permet de définir les contours du prochain budget. Comme le veut la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi Grenelle II), la Ville d'Orléans a présenté un rapport sur le développement durable, préalablement à l'organisation du débat sur ces orientations budgétaires.

Dans un contexte où les collectivités ont déjà subi de plein fouet, depuis 2020, la crise sanitaire, la crise économique, la hausse des taux d'intérêts et des coûts de l'énergie ainsi que les effets de la loi de finances 2025 avec ses nouveaux prélèvements sur les collectivités, l'incertitude autour du projet de loi de finances pour 2026 apporte une nouvelle source d'inquiétude pour les finances locales.

La construction du budget 2026 se réalise donc dans un environnement très incertain compte tenu des potentiels amendements qui seront intégrés à la loi de finances 2026. A ce stade de l'élaboration les éventuels impacts pour les collectivités sont détaillés dans ce rapport sans pouvoir en déterminer les effets pour la Ville d'Orléans.

Le projet de budget 2026 a donc été construit sans nouvelles ponctions de l'Etat mais en intégrant les mesures déjà connues (hausse de la cotisation CNRACL, baisse des compensations...) et en restant prudent dans l'évolution des recettes par rapport à l'année passée.

Le maintien des efforts de gestion particulièrement marqué sur l'année 2025 permettent à la Ville d'Orléans de proposer un niveau d'épargne très satisfaisant pour poursuivre la stabilisation de ses taux de fiscalité tout en continuant à investir massivement sans excès de dette.

**Pour le Maire
Le Maire Adjoint**



Michel MARTIN

Partie 1 – Le contexte économique et financier

1. Le contexte international et national d'élaboration du budget 2026

Afin d'apprécier le contexte financier dans lequel se prépare le budget primitif de la Ville d'Orléans, il est d'usage de dresser un portrait des principaux indicateurs économiques et sociaux. Ces indicateurs permettent d'évaluer la robustesse financière et la situation des comptes publics internationaux et nationaux. Observés dans la durée et rapprochés des événements récents, ils offrent une première lecture de la conjoncture économique. Ils servent également de référence à la mesure de l'évolution des finances publiques à moyen terme.

Dans une période où l'enchaînement tragique des crises, conflits et bouleversements géopolitiques constituent autant de menaces concrètes sur l'économie mondiale, les conséquences sont multiples et impactent chacun dans sa vie quotidienne. Les collectivités locales ne sont pas épargnées avec notamment, l'envolée des coûts de l'énergie, la hausse des carburants, l'inflation globalisée, le renchérissement de l'accès au crédit, le ralentissement du marché immobilier...

L'année 2025 a par ailleurs été marquée par un relèvement des droits de douane américains ayant pour conséquence une remontée de l'inflation aux Etats-Unis et un risque de diminution des exportations pour les autres nations.

En Europe, les droits de douane évoluent de 2 % à 15 % avec une exposition aux exportations américaines en fonction du PIB différente en fonction des pays (France : 1,7 %, Allemagne : 4,2 %, Italie : 3,6 %). Ainsi, pour la France, pourrait être limité à 0,1 point de PIB.

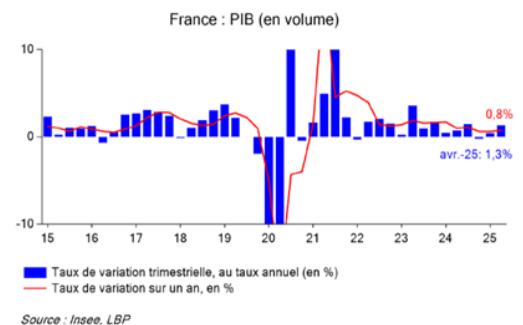
Ce point rassurant sur l'impact des droits de douane est à contraster avec la baisse du dollar américain qui renforce la perte de compétitivité de la zone euro, déjà marquée par la crise de l'énergie.

Ainsi, les prix à l'exportation des biens sur une base 100 en 2019 connaissent un grand écart entre la Chine (+ 5 points), les Etats-Unis (+ 21 points) et la Zone euro (+ 40 points) :



Le PIB de la zone euro devrait malgré tout connaître une progression de 1,3 % sur l'année 2025 après 2 années de faible croissance (2023 : 0,5 % et 2024 : 0,8 %).

Malgré l'instabilité politique, la croissance française 2025 reste conforme aux prévisions (0,8 %). Mais certains indicateurs sont inquiétants avec une consommation des ménages qui stagne et des investissements des entreprises qui reculent. Dans le contexte actuel, l'épargne semble privilégiée par les acteurs économiques. Ainsi, le taux d'épargne des ménages est au plus haut depuis la crise sanitaire.



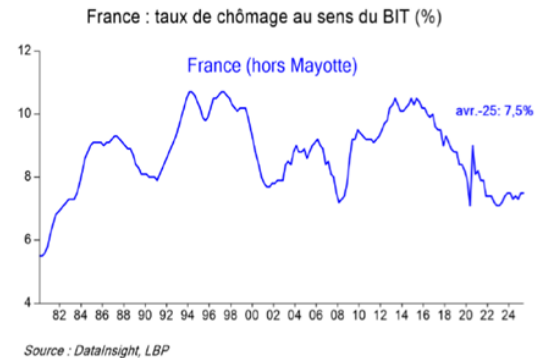
Au dernier trimestre 2025, l'objectif d'inflation dans la zone Euro (autour de 2 %) est quasiment atteint. La politique d'assouplissement monétaire conduite par la BCE depuis 2024 devrait donc s'achever et les taux directeurs se stabiliser dans les prochains mois.

L'inflation française devrait quant à elle rester sous la barre des 1 % sur l'année 2025.

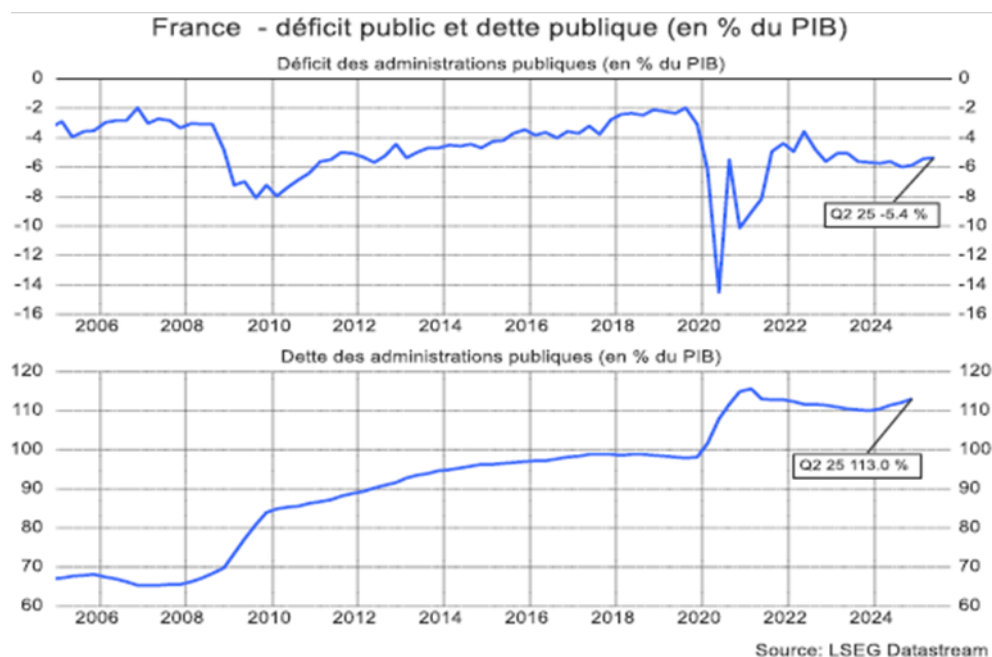
Le marché du travail européen reste stable avec un taux de chômage de 6,3 %.

En France, le taux de chômage se maintient à un niveau bas de 7,5 % restant marqué par un taux élevé de chômage chez les moins de 25 ans de 18,5 %.

Les défaillances d'entreprises étant en hausse de +3 % par rapport à 2024 et le niveau d'investissement et d'embauche en stagnation les perspectives à venir ne sont à ce stade pas positives.



Sur l'année 2025, le déficit public restera élevé (estimé à 5,4 % du PIB). La dette publique française est de 113 % du PIB à la fin du 2^{ème} trimestre 2025, pour atteindre 3 416 milliards d'euros. Selon l'Insee, celle-ci pourrait encore s'accroître à 116 % du PIB à la fin de l'année 2025.



La charge d'intérêts devrait s'élever à 54 Md€ en 2025 (+ 9,5 milliards € qu'en 2024) et atteindre 60 Md€ en 2026.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2026, les prévisions suivantes ont été retenues par le Gouvernement :

- Réduction du déficit public à 4,7 % du PIB (moins de 3 % du PIB en 2029)
- Croissance de 1 % du PIB
- Réduction des dépenses des ministères et de ses opérateurs
- Effort demandé aux collectivités locales de 4,6 milliards €
- Hausse de la fiscalité de 6,5 milliards €

2. Le projet de loi de finances 2026 (PLF 26)

Le projet de loi de finances pour 2026 (PLF 26) a été présenté en conseil des ministres le 14 octobre 2025. Lors de l'écriture de ce rapport d'orientations budgétaires, le processus d'adoption de la loi de finances 2026 n'est donc qu'à ses prémices et de nombreux amendements sont à prévoir.

Dans ce contexte, les contours du PLF 26 restent incertains et ne permettent pas de projeter les éventuels impacts sur le budget de la Ville d'Orléans.

Au niveau national, les premières mesures du PLF 26 décrivent un effort de 4,6 milliards € à porter par les collectivités. Cet effort a été recalculé par plusieurs instances de groupement des collectivités locales avec une estimation de l'ordre de 6,6 milliards € avec notamment :

- **La création d'un nouveau dispositif de lissage des recettes fiscales des collectivités (DILICO) pour 2 Md€ :**
Ce nouveau dispositif s'additionne au premier DILICO (loi de finances 2025 à hauteur de 1 Md€) en conditionnant son reversement à la croissance des dépenses des collectivités par rapport à la croissance du PIB. Ainsi, le reversement ne serait donc pas acquis et les recettes prélevées potentiellement conservées par l'Etat.
En cas d'éligibilité au reversement, celui-ci serait limité à 80 % des recettes collectées et étalé sur 5 ans.
- **La réduction de la compensation des exonérations fiscales pour les locaux industriels à hauteur de 0,8 Md€ :**
Les locaux industriels sont à ce jour exonérés de 50 % de leur taxes foncières et cotisation foncière des entreprises. Cette exonération est compensée à 100 % par l'Etat. Le PLF 26 prévoit une compensation ramenée à 75 %.
- **L'écroûtement de la compensation fiscale liée à la dynamique de TVA pour un niveau estimé de 0,7 Md€ :**
La suppression de la taxe d'habitation (TH) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est compensée par l'Etat via le reversement de part du produit de TVA national. Ce reversement était initialement prévu comme dynamique pour que les collectivités bénéficient de la croissance du produit de TVA. En 2025, les compensations ont été gelées à leur niveau de 2024 (loi de finances 2025) et pour l'année 2026, l'évolution des compensations serait limitée au niveau de l'inflation nationale.
- **La modification des modalités d'attribution du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) pour 1,3 Md€ :**
Le FCTVA est à ce jour éligible pour le remboursement d'une part de TVA sur les dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie permettant un reversement de FCTVA de fonctionnement. Cette modalité serait supprimée avec un recentrage de l'ensemble du FCTVA sur les dépenses d'investissement. Les dépenses relatives à la part des contributions aux opérations d'urbanisme qui financent des équipements publics intégrant le patrimoine des collectivités seraient ajoutées aux dépenses éligibles au remboursement de FCTVA.
Concernant les EPCI, le remboursement de FCTVA versé l'année de la dépense serait décalé à l'année suivant la dépense faisant craindre une année blanche de FCTVA pour ces collectivités.
- **Réduction du Fonds verts de 0,5 Md€ et fusion des dotations d'investissement :**
La création d'un fonds d'investissement pour les territoires (FIT) est proposée. Ce fonds fusionnerait les dispositifs actuels que sont la DSIL, DETR et DPV à crédits constants par rapport à 2025.
L'intégration du Fonds vert n'est pas évoquée à ce stade mais celui-ci serait une nouvelle fois diminué de - 0,5 Md€ par rapport à 2025. Le fonds se porterait à 0,65 Md€ alors qu'il était de 2 Md€ à sa création.
- **Stabilité de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et variables d'ajustement :**
Une nouvelle stabilité de la DGF implique une diminution de la dotation forfaitaire des collectivités éligibles au profit des collectivités percevant la dotation de solidarité urbaine (DSU) qui sera réhaussé de 150 M€.

Les variables d'ajustement et notamment la dotation de compensation de perte des recettes liées à la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) sont stabilisées au niveau de 2025. Or, en 2025 celle-ci avaient été fortement diminuées (0,3 Md€).

- **Maintien de la hausse des cotisations employeurs à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales (CNRACL) pour 1,3 Md€ :**

Prévue dans le cadre de la loi de finances 2025, la hausse de 3 points de cotisation à la CNRACL est maintenue dans le cadre du PLF 26 (après une hausse de 4 points en 2025). Deux nouvelles hausses de 3 points sont toujours prévues pour les années 2027 et 2028.

Compte tenu de la totale incertitude des mesures qui seront retenues *in fine* dans la loi de finances 2026, le projet de budget 2026 de la Ville d'Orléans a été construit sans nouvelles ponctions de l'Etat mais en intégrant les mesures déjà connues (hausse de la cotisation CNRACL, baisse des compensations...) tout en restant prudent dans l'évolution de ses recettes par rapport à l'année passée.

Partie 2 – Les orientations budgétaires 2026 et les hypothèses de construction du budget principal

Au vu du contexte économique et des premiers éléments du projet de loi de finances 2026, le budget 2026 de la Ville d'Orléans est proposé, conformément aux priorités municipales, en intégrant l'ensemble des impacts connus, en restant prudent sur l'évaluation des recettes, tout en maintenant les efforts de gestion mis en œuvre dans le cadre de la préparation du budget 2025.

Les objectifs de préparation budgétaire traduits dans la note de cadrage étaient :

- d'optimiser l'autofinancement ;
- de stabiliser les dépenses de fonctionnement (hors hausse des cotisations CNRACL et GVT) ;
- de développer les financements extérieurs d'investissement ;

tout en maintenant les priorités du mandat :

- renforcer la politique de proximité ;
- conduire la transition écologique du territoire ;
- conforter l'attractivité d'Orléans.

1. Les orientations en matière de fonctionnement (budget principal)

Le projet de budget 2026 prévoit une épargne disponible de 14,3 M€, en progression de 4,5 M€ par rapport au budget primitif 2025.

BUDGET PRINCIPAL	BP 2025	Projet BP 2026	Ecart Projet BP 2026 / BP 2025
Recettes de gestion (1)	187,3 M€	189,9 M€	2,6 M€
Dépenses de gestion (2)	161,4 M€	159,7 M€	-1,7 M€
Epargne de gestion (3) = (1) - (2)	25,8 M€	30,2 M€	4,4 M€
Produits exceptionnels et financiers (4)	0,0 M€	0,0 M€	0,0 M€
Charges exceptionnelles (5)	0,1 M€	0,1 M€	0,0 M€
Frais financiers //PPP (6)	2,8 M€	2,5 M€	-0,3 M€
Epargne brute (7) = (3) + (4) - (5) - (6)	23,0 M€	27,6 M€	4,7 M€
Attribution de compensation investissement (8)	3,0 M€	3,0 M€	0,0 M€
Epargne brute corrigée AC inv (9) = (7) - (8)	20,0 M€	24,7 M€	4,7 M€
Remboursement de capital (10)	10,2 M€	10,4 M€	0,2 M€
Epargne disponible (11) = (9) - (10)	9,8 M€	14,3 M€	4,5 M€

1.1. Les recettes de fonctionnement

Les recettes de fonctionnement s'élèvent à 189,9 M€ en hausse de 2,6 M€ par rapport au budget primitif 2025.

Cette évolution s'explique principalement par :

- l'ajustement de l'attribution de compensation versée par la Métropole d'Orléans avec notamment le transfert de compétences du soutien aux clubs sportifs professionnels de haut niveau (+ 2,1 M€) ;
- la prévision de dotation globale de fonctionnement (+ 0,8 M€) ;
- les prévisions de compensations fiscales (+ 0,7 M€) ;
- limitée par une diminution des recettes d'imposition directes (- 0,9 M€).

	BP 2025	Projet BP 2026	Evol Projet BP 26 / BP 25	
Impôts ménages (yc rôles)	102,1 M€	101,1 M€	-0,9 M€	-0,9%
Attributions de compensations reçues	18,5 M€	20,6 M€	2,1 M€	11,6%
Dotations de solidarité communautaire	1,7 M€	1,7 M€	0,0 M€	0,0%
Dotation Globale de Fonctionnement	26,9 M€	27,7 M€	0,8 M€	3,0%
Compensations (ménages, économiques)	3,0 M€	3,7 M€	0,7 M€	22,9%
Droits de mutation	4,0 M€	4,0 M€	0,0 M€	0,0%
Reversement FPIC	1,5 M€	1,5 M€	0,0 M€	2,0%
Autres recettes	29,5 M€	29,6 M€	0,0 M€	0,1%
Prélèvement Etat 2% des recettes de fonctionnement	-0,4 M€		0,4 M€	-100,0%
Recettes de fonctionnement à périmètre constant	186,8 M€	189,9 M€	3,1 M€	1,7%
Festival de Loire	0,5 M€	0,0 M€	-0,5 M€	-100,0%
Recettes réelles de fonctionnement	187,3 M€	189,9 M€	2,6 M€	1,4%

1.1.1. La fiscalité

1.1.1.1. Le produit des contributions directes

Conformément aux engagements pris, **les taux de fiscalité directe locale d'Orléans demeureront inchangés en 2026**. L'évolution du produit fiscal 2026 résulte de la seule évolution indiciaire des bases fiscales.

Les taux de fiscalité directe locale demeureront inchangés en 2026

En matière de taxe foncière : le taux de 48,37 % (29,81 % taux communal historique + 18,56 % taux hérité du Département) est inchangé depuis 1996 et il restera inchangé en 2026.

Il est rappelé également que les constructions neuves de logements sociaux, financées par des prêts aidés de l'Etat, bénéficient d'une exonération de taxe sur le foncier bâti pouvant aller jusqu'à 25 ans.

En matière de taxe d'habitation : la recette attendue correspond à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires au taux de 20,99 % inchangé depuis 1996. Compte tenu de son entrée dans la liste arrêtée par Décret, des zones dites « tendues », la Ville d'Orléans ne perçoit plus la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), qui est remplacée par la taxe sur les logements vacants (TLV) perçue par l'Etat. La recette correspondante est compensée à hauteur des recettes perçues en 2023.

A taux inchangés, l'évolution du produit fiscal est liée à la seule progression des valeurs locatives.

Pour mémoire, et conformément à l'article 1518 bis du code général des impôts, les valeurs locatives qui servent de bases fiscales, sont indexées chaque année par rapport à l'évolution des prix à la consommation harmonisés (IPCH) observée entre novembre n-2 et novembre n-1.

Pour l'année 2026, une progression des valeurs locatives de + 1 % est anticipée, alors même que celle-ci était de + 1,70 % en 2025, + 3,90 % en 2024 ou encore + 7,10 % en 2023, ce qui entraîne comparativement un ralentissement de la dynamique des recettes fiscales.

Selon ces hypothèses le produit fiscal attendu en 2026 est estimé à 100,94 M€ :

- taxe sur le foncier bâti (TFPB) : 98,505 M€ ;
- taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) : 2,340 M€ ;
- taxe sur le foncier non bâti (TFPNB) : 0,095 M€.

Les rôles supplémentaires destinés à rectifier les insuffisances d'évaluation résultant du défaut ou de l'inexactitude des déclarations incombant aux contribuables sont anticipés à 0,190 M€.

1.1.1.2. Les compensations fiscales

Les compensations fiscales sont proposées en progression par rapport au montant notifié en 2025, pour s'établir à 3,7 M€, avec :

- 2,9 M€ relatifs à la compensation de la TFPB
- 0,8 M€ relatifs à la compensation de la THLV

Au total, le produit fiscal élargi (impôts, compensations, rôles supplémentaires et complémentaires) est attendu à **104,8 M€** en évolution de 1,1 % soit + 1,1 M€ par rapport au produit estimé 2025.

En K€	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2021	CA 2022	CA 2023	CA 2024	CA 2025	Projet BP 2026	Evol Projet BP 26 / Estimé 25
Impôts locaux (TH/TF)	80 515	80 427	80 972	82 365	83 879	85 170	87 665	90 120	99 389	99 227	99 928	100 940	1,0%
Compensations	2 852	2 586	2 977	2 967	3 234	3 433	2 136	2 498	2 296	3 587	3 652	3 700	1,3%
Rôles supplémentaires	311	376	365	758	565	451	319	87	107	199	140	190	35,7%
Prod. Fiscal élargi	83 679	83 389	84 314	86 090	87 678	89 053	90 120	92 705	101 792	103 014	103 720	104 830	1,1%

1.1.1.3. Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

Depuis 2024, la Ville d'Orléans est éligible au reversement du FPIC et perçoit une recette de fonctionnement évaluée à 1,5 M€ pour 2026 (montant identique à celui du budget 2025).

1.1.2. Les dotations de l'Etat : la dotation globale de fonctionnement

Entre 2013 et 2018 la **dotation globale de fonctionnement** (DGF) de la Ville d'Orléans a connu une très forte diminution liée à la contribution au redressement des comptes publics décidée par l'Etat.

Ainsi, par rapport à 2013, la Ville d'Orléans enregistre une perte de recette annuelle de plus de 8 M€, **soit une perte cumulée de 112,6 M€ entre 2013 et 2026.**

Dotation globale de fonctionnement	CA 2013	CA 2014	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2021	CA 2022	CA 2023	CA 2024	CA 2025	BP 2026
Dotation forfaitaire	32,3 M€	30,8 M€	27,1 M€	23,1 M€	21,2 M€	20,9 M€	20,7 M€	20,6 M€	20,4 M€	20,4 M€	20,4 M€	20,4 M€	20,3 M€	20,3 M€
Dotation solidarité urbaine	3,3 M€	3,4 M€	3,4 M€	3,5 M€	4,1 M€	4,4 M€	4,7 M€	5,1 M€	5,4 M€	5,7 M€	6,0 M€	6,6 M€	7,1 M€	7,4 M€
Dotation nationale de péréquation	0,3 M€	0,2 M€							0,1 M€	0,1 M€	0,1 M€	0,1 M€	0,2 M€	
Total DGF	35,9 M€	34,4 M€	30,5 M€	26,6 M€	25,3 M€	25,3 M€	25,4 M€	25,7 M€	25,9 M€	26,1 M€	26,6 M€	27,1 M€	27,6 M€	27,7 M€
Evolution		-4%	-15%	-26%	-30%	-29%	-29%	-28%	-28%	-27%	-26%	-24%	-23%	-23%
Perte de recette par an / N-1	-	-1,5 M€	-3,9 M€	-3,9 M€	-1,3 M€	0,0 M€	0,1 M€	0,3 M€	0,2 M€	0,2 M€	0,4 M€	0,5 M€	0,5 M€	0,1 M€
Perte de recette cumulée	-	-1,5 M€	-6,9 M€	-16,3 M€	-26,9 M€	-37,5 M€	-48,0 M€	-58,1 M€	-68,1 M€	-77,9 M€	-87,3 M€	-96,1 M€	-104,4 M€	-112,6 M€

Pour 2026, la DGF est prévue en stabilité par rapport au notifié 2025 (mais en hausse par rapport aux prévisions du BP 2025). Cette prévision est dépendante de la loi de finances 2026 et notamment de l'évolution de l'enveloppe de la dotation de solidarité urbaine.

1.1.3. Les dotations communautaires

Le montant de l'**attribution de compensation** pour les transferts de compétences à la Métropole s'établit à 20,587 M€ en évolution de + 2,132 M€.

Cette évolution est liée au retour dans le giron de la ville d'Orléans du soutien aux clubs sportifs professionnels de haut niveau ainsi qu'à la compensation de la perte de recettes liée au transfert de la DSP chauffage urbain, conformément à la décision de mai 2025 de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

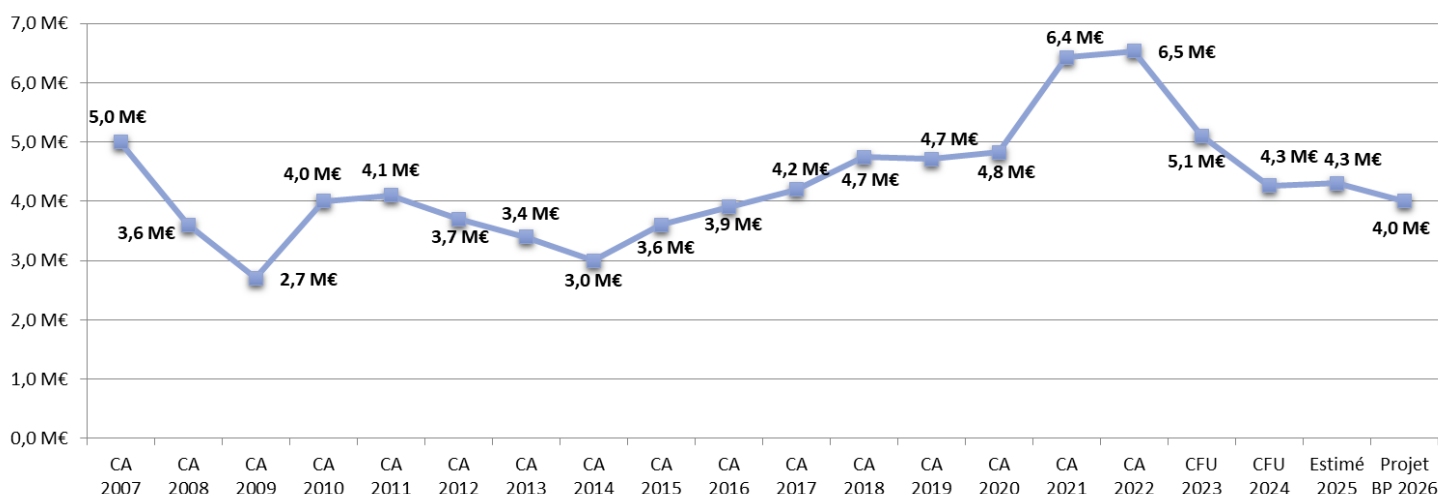
A ce stade de la préparation du budget 2026, la **dotation de solidarité communautaire** s'établit à 1,7 M€ (somme identique à 2025 et inchangée depuis 2008).

1.1.4. Les autres recettes

1.1.4.1. Les droits de mutation (DMTO)

La forte remontée des taux d'intérêts à la suite de la crise sanitaire et économique a entraîné une diminution conséquente des ventes. Malgré la baisse des taux d'intérêts, l'incertitude politique et économique maintient un ralentissement du marché immobilier.

Ainsi, le ralentissement des ventes implique mécaniquement une baisse de recettes de DMTO avec une estimation autour de 4,3 M€ pour l'année 2025 et une prévision de 4 M€ pour 2026, soit plus de 2,5 M€ en moins par rapport à 2021.



1.1.4.2. Les autres recettes de fonctionnement

A périmètre constant, les autres recettes de fonctionnement sont attendues en quasi-stabilité par rapport au budget primitif 2025.

Les évolutions de recettes issues des tarifs et redevances sont étudiées au cas par cas.

1.2. Les dépenses de fonctionnement

Le budget 2026 se prépare dans un contexte de tensions économiques et d'incertitudes sur l'avenir des finances publiques avec :

- l'impact des décisions budgétaires de 2025 qui produisent encore leurs effets sur 2026 et notamment l'augmentation programmée des cotisations à la CNRACL ;
- des taux d'intérêt bancaires toujours élevés ;

limitée par une baisse du coût de l'énergie.

Pour 2026, les dépenses réelles de fonctionnement diminuent globalement de 2 M€ par rapport au budget primitif 2025.

A périmètre constant (hors reprise du soutien aux clubs de haut niveau et hors Festival de Loire), les dépenses réelles de fonctionnement apparaissent en baisse de 1,8 M€ par rapport au budget primitif 2025.

	BP 2025	Projet BP 2026	Evol Projet BP26 / BP 25	
Charges à caractère général	44,2 M€	40,7 M€	-3,5 M€	-7,8%
Autres charges de gestion courantes	20,9 M€	20,7 M€	-0,2 M€	-1,1%
Charges de personnel (hors Parc Floral)	93,3 M€	95,7 M€	2,4 M€	2,6%
<i>Dt services communs</i>	9,2 M€	9,4 M€	0,2 M€	2,2%
Frais financiers	2,8 M€	2,5 M€	-0,3 M€	-11,5%
FPIC	0,8 M€	0,7 M€	-0,2 M€	-18,8%
Autres dépenses	0,4 M€	0,4 M€	0,0 M€	4,6%
Dépenses de fonctionnement à périmètre constant	162,4 M€	160,6 M€	-1,8 M€	-1,1%
Subvention OLB	0,0 M€	1,1 M€	1,1 M€	
Festival de Loire	1,9 M€	0,6 M€	-1,4 M€	-71,8%
Dépenses réelles de fonctionnement	164,3 M€	162,3 M€	-2,0 M€	-1,2%

Les principales diminutions concernent :

- la réduction du prix d'achat des fluides (- 1,4 M€) ;
- la réduction du coût des charges liées à la nouvelle DSP du centre aqualudique (- 0,3 M€) ;
- la prévision de diminution des frais financiers (- 0,3 M€) ;
- la diminution du prélèvement du FPIC (- 0,150 M€ conformément au notifié 2025).

1.2.1. Les charges de personnel

Les charges de personnel sont en progression de + 2,4 M€ (+ 2,6 %) par rapport au budget primitif 2025 et de + 1,9 M€ (+2%) par rapport au CA 2025 estimé.

Les évolutions imposées par l'Etat à savoir cette année encore l'augmentation des cotisations CNRACL de + 3 points ainsi que la mise en place par le Conseil Régional d'une contribution versement mobilité régional et rural, ont un impact pour 2026 de 1 M€.

Pour mémoire, la cotisation de la CNRACL augmentera encore de 3 points en 2027 et 2028, ce qui représente au total 3,9 M€ de dépenses subies par la Ville sans hausse de rémunération pour les agents :

	2025	2026	2027	2028
Impacts annuels en points	4 points	3 points	3 points	3 points
et en M€	1,2 M€	0,9 M€	0,9 M€	0,9 M€
Impacts cumulés en M€	1,2 M€	2,1 M€	3,0 M€	3,9 M€

Comparativement à la prévision d'atterrissage 2025 et hors cotisation CNRACL et versement mobilité, l'augmentation des charges de personnels est limitée à + 0,9 M€, soit + 0,9 %.

	BP 2025	Atterrissage 2025	BP 2026	Evol. BP26/BP25	Evol. BP26/Atterrissage 25 Hors CNRACL et VM
Chapitre 012 Charges de personnel et assimilées	93,3 M€	93,8 M€	95,7 M€	2,4 M€	0,9 M€

Au 30 juin 2025, les effectifs de la collectivité se répartissaient de la façon suivante en nombre et en équivalent temps complet (ETC) :

Agents permanents		Agents non permanents		Autres		Total agents payés	
Nbre	ETC	Nbre	ETC	Nbre	ETC	Nbre	ETC
1 931	1 659,55	100	94,44	20	18,2	2 051	1 772,19

L'annualité du temps de travail par agent respecte les 1 607 heures minimales.

1.2.2. Les charges de gestion

Les charges de gestion sont en diminution de 4 M€ par rapport au BP 2025 avec :

- une baisse de 4,8 M€ des charges à caractère général (- 3,5 M€ à périmètre constant hors festival de Loire)
- une hausse de 0,9 M€ des charges de gestion courante (- 0,2 M€ à périmètre constant hors retour de la politique de soutien aux clubs sportifs)

	BP 2025	Projet BP 2026	Evol Projet BP26 / BP 25	
Charges à caractère général	46,1 M€	41,3 M€	-4,8 M€	-10,5%
<i>Dont Festival de Loire</i>	1,9 M€	0,5 M€	-1,4 M€	-71,7%
<i>Dont périmètre constant</i>	44,2 M€	40,7 M€	-3,5 M€	-7,8%
Autres charges de gestion courantes	20,9 M€	21,8 M€	0,9 M€	4,1%
<i>Dont Festival de Loire</i>	0,02 M€	0,004 M€	0,0 M€	-80,4%
<i>Dont subvention OLB</i>		1,1 M€	1,1 M€	
<i>Dont périmètre constant</i>	20,9 M€	20,7 M€	-0,2 M€	-1,1%
Charges de gestion	67,1 M€	63,1 M€	-4,0 M€	-5,9%

L'évolution des charges à caractère général à périmètre constant (- 3,5 M€) s'explique principalement par :

- la baisse des coûts de l'énergies : - 1,4 M€ ;
- le transfert en section d'investissement de dépenses éligibles et notamment les charges locatives et de copropriété des Halles Chatelet dans le cadre du projet global de réhabilitation (- 0,9 M€) ;
- la diminution des coûts de la DSP du centre aquatique l'O à la suite de la mise en place du nouveau contrat (- 0,3 M€).

L'évolution des autres charges de gestion courante à périmètre constant (- 0,2 M€) s'explique notamment par l'ajustement du montant de la subvention versée au CCAS du fait de l'excédent budgétaire de ce dernier.

1.2.3. La contribution au Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales (FPIC)

La contribution au FPIC est proposée à 0,650 M€ pour 2026, en diminution de 0,150 M€ par rapport au budget 2025.

1.3. La charge de la dette

Le contexte économique national a entraîné une forte hausse des taux d'intérêts à partir de la crise sanitaire Covid pour atteindre un pic en juin 2024. Depuis, une diminution des taux est à noter sans pour autant revenir au niveau des taux connus avant la crise sanitaire.

Combiné à la stratégie d'endettement raisonné de la Ville, le poste de frais financiers est ainsi limité à moins de 2 % des dépenses de fonctionnement. Pour le budget 2026, ils sont évalués à 2,5 M€ en légère baisse par rapport au budget 2025 (- 0,3 M€) compte tenu des prévisions actuelles d'évolution des taux variables sur l'année 2026.

1.4. L'autofinancement

La poursuite de la maîtrise des dépenses de fonctionnement cumulée à la mise en œuvre des pistes d'économies décidées lors du budget 2025 permettent à la Ville de dégager un niveau d'autofinancement net (épargne disponible) à son plus haut niveau depuis 2018 :

	BP 2018	BP 2019	BP 2020	BP 2021	BP 2022	BP 2023	BP 2024	BP 2025	Projet BP 2026
Autofinancement brut corrigé*	24,4	21,4	23,4	23,0	21,9	23,1	22,0	20,0	24,7
Autofinancement net	11,2	10,5	12,8	11,8	11,1	12,5	12,5	9,8	14,3

A périmètre constant, hors Festival de Loire, l'épargne disponible serait de l'ordre de 14,8 M€ en 2026 (contre 11,2 M€ en 2025). Ce haut niveau d'autofinancement permet de limiter le recours à la dette.

2. Les orientations en matière d'investissement

2.1. Les dépenses d'investissement

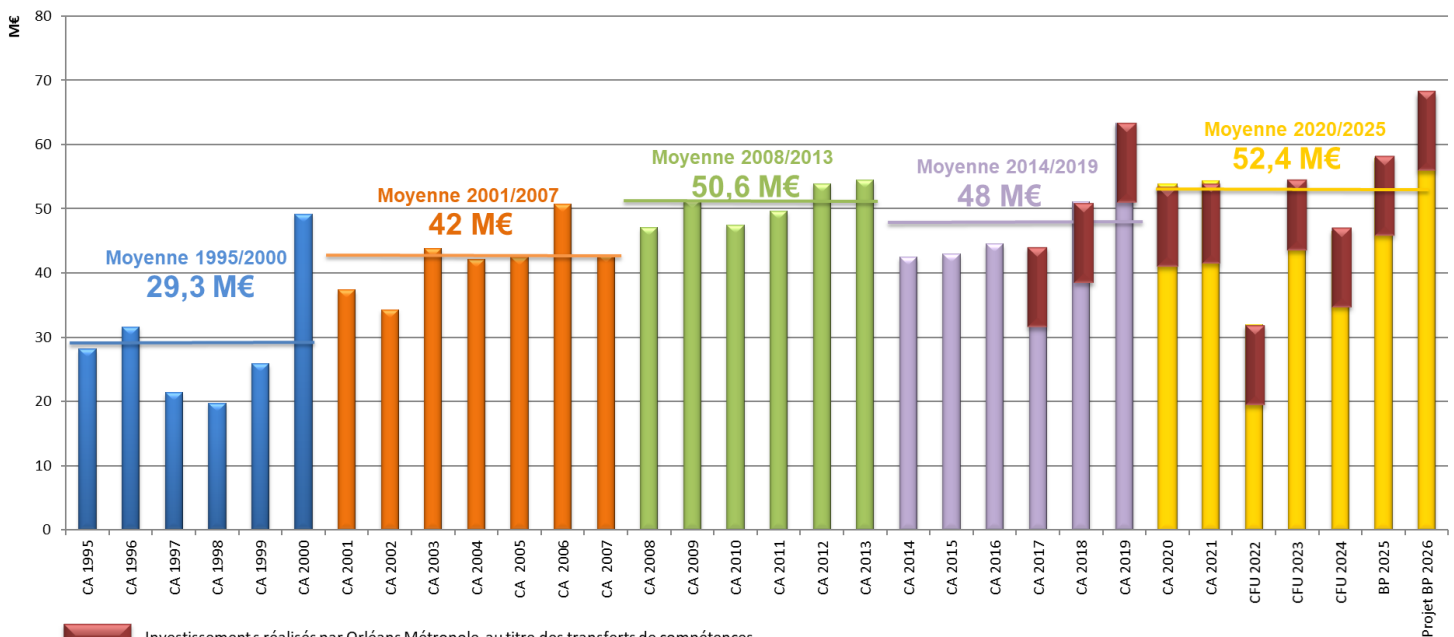
La politique d'investissement de la Ville d'Orléans doit permettre de répondre aux objectifs de proximité et de développement durable tout en soutenant l'économie locale, l'emploi et en préservant les marges de manœuvre pour le futur.

En 2026, sont proposées 57,9 M€ de dépenses d'investissement (hors attribution de compensation) comprenant :

- des dépenses d'équipement pour 57 M€ dont 2,8 M€ de fonds de concours versés à Orléans Métropole au titre du financement des voiries ;
- le partenariat public-privé (PPP) du groupe scolaire Bénédicte Maréchal pour 0,8 M€ ;
- d'autres immobilisations financières : 0,035 M€.

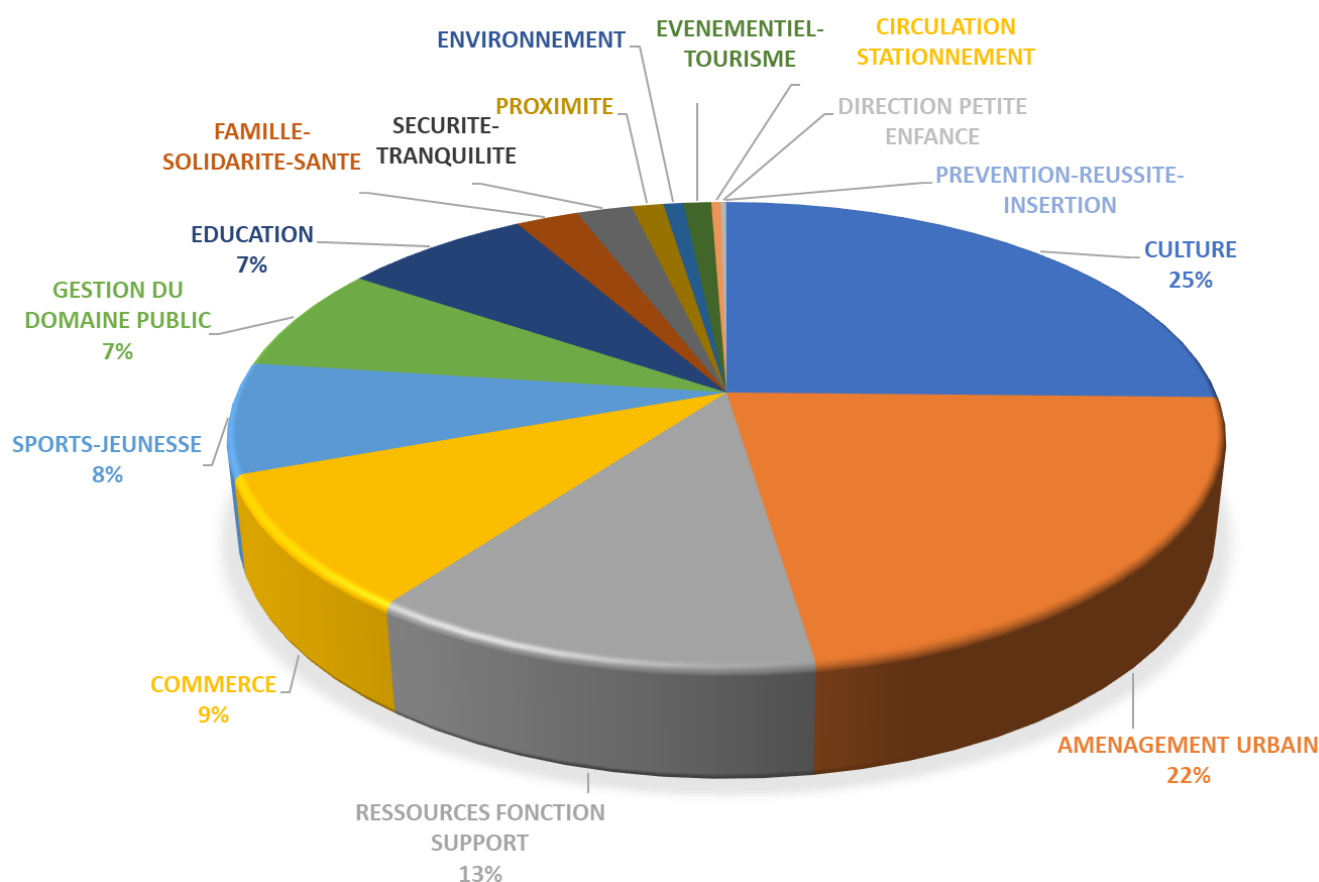
A ces dépenses d'investissement s'ajoutent 10 M€ correspondant aux dépenses d'investissements qui seront réalisés par Orléans Métropole au titre de la politique espace public.

Soit, un effort d'investissement global pour les Orléanais de plus de 67,9 M€, dont 57,9 M€ sur le budget principal de la ville.



Les dépenses d'équipement (y compris attribution de compensation mais hors subvention d'équilibre versée aux budgets annexes) sont désormais gérées en autorisation de programme - crédits de paiement (AP-CP) qui permettent une lecture pluriannuelle des investissements.

98 AP sont ouvertes couvrant l'ensemble des politiques de la Ville pour un montant global de 381 M€ (Réf. BS 2025, montant qui sera actualisé lors du vote du BP 2026) :



Dans le cadre du projet de budget 2026, les CP 2026 actualisés s'élèveraient à 59,9 M€. Les autorisations de programme dont les CP 2026 sont supérieurs à 1 M€ sont les suivantes :

Libellé AP	Projet CP 2026
HALLES CHATELET	11,214 M€
PERIL BOURGOGNE	3,425 M€
SPORTS - RENOVATIONS ET GROSSES REPARATIONS - INV. COURANTS	3,407 M€
CONSERVATOIRE	3,288 M€
IMMEUBLES COMMUNAUX - EQUIPEMENT ET GROSSES REP. - INV COURANTS	3,019 M€
ATTRIBUTION DE COMPENSATION INVESTISSEMENT	2,957 M€
FONDS DE CONCOURS/OFFRES DE CONCOURS - INV. COURANTS	2,770 M€
BATIMENTS CULTURELS - GROSSES REPARATIONS - INV. COURANTS	2,682 M€
SMAC	2,320 M€
ENERGIE - CHAUFFAGE - RENOUVELLEMENT ET GROS ENTRETIEN - INV. COURANTS	1,818 M€
GROUPE SCOLAIRES - TRAVAUX ET GROSSES REPARATIONS - INV. COURANTS	1,692 M€
SYSTEMES D INFORMATION - INV. COURANTS	1,609 M€
RENOVATION THERMIQUE ECOLES - DONT ECOLE CHATELET	1,380 M€
HYGIENE SECURITE QVT - INV. COURANTS	1,210 M€
NOTRE DAME DE RECOUVRANCE	1,200 M€
CAMPAGNE DE RAVALEMENTS - INV. COURANTS	1,000 M€

Sur la base des montants arrêtés en 2019 par la CLECT, l'**attribution de compensation d'investissement** s'établissait à 3,603 M€.

A la suite du transfert de compétences (Musées, Parc Floral et Complexe du Baron), et du calcul définitif en CLECT en 2024, l'attribution de compensation est depuis ajustée à 2,957 M€.

2.2. Les recettes d'investissement

La stratégie de financement des investissements intègre la recherche permanente de cofinancement permettant de dégager un effet de levier optimal.

2.2.1. Le fonds de compensation de la TVA (FCTVA)

Pour 2026, la recette attendue au titre du FCTVA est calculée sur la base des dépenses d'équipement éligibles réalisées lors de l'exercice 2025, le produit est évalué à 3,6 M€.

2.2.2. Les subventions d'équipement attendues

Les subventions d'équipement sont attendues à hauteur de 0,4 M€ et concernent principalement des projets liés :

- aux travaux de restauration de l'Eglise Notre Dame de Recouvrance (0,1 M€) ;
- au Parc Floral (0,1 M€) ;
- à la politique de la petite enfance (0,1 M€).

2.2.3. Les amendes de police

Depuis 2018, le produit des amendes de police est perçu par Orléans Métropole et compensé par une diminution de l'attribution de compensation d'investissement versée à Orléans Métropole.

0,786 M€ restent inscrits au budget de la Ville au titre du forfait post stationnement (FPS), recouvré par la Ville et reversé à Orléans Métropole pour le financement de la compétence mobilité. Orléans Métropole, rembourse réciproquement les frais de gestion et de personnel induit par le recouvrement du FPS.

2.2.4. La taxe d'aménagement

Depuis 2019, la taxe d'aménagement est perçue par Orléans Métropole et reversée aux communes membres.

Pour 2026, la recette est estimée à 0,650 M€ et repose sur les permis de construire attribués en 2024 et 2025.

2.2.5. Les cessions d'actifs

La Ville d'Orléans possède de nombreux équipements mis à disposition des Orléanais dont les obligations d'entretien, de gardiennage et de mise aux normes génèrent chaque année des coûts de fonctionnement. Dans ce contexte, et depuis plusieurs années, la Ville veille à maintenir durablement en bon état son patrimoine et procède parallèlement à la cession des actifs non stratégiques.

Un plan de cession des immeubles est progressivement mis en œuvre, avec des recettes réalisées chaque année. Pour 2026, les recettes de cessions foncières sont évaluées à 0,3 M€.

3. Les orientations en matière d'endettement

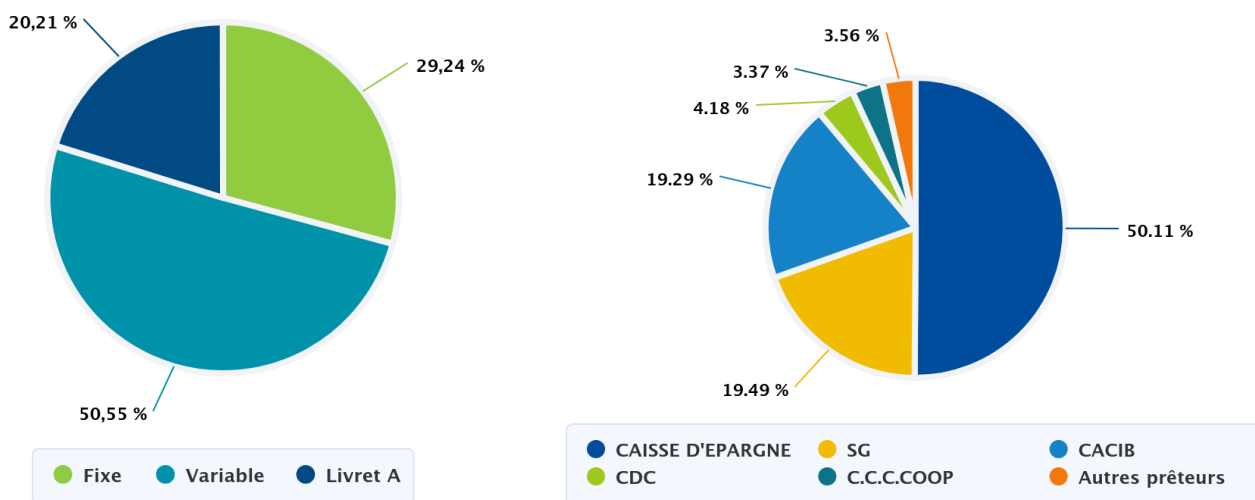
3.1. Encours de dette fin 2024

A la fin de l'année 2024, la dette de la Ville d'Orléans (bancaire et PPP) s'élevait à 90,6 M€.

	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2021	CFU 2022	CFU 2023	CFU 2024
Dette bancaire au 31/12/N	90,2 M€	91,4 M€	90,7 M€	68,7 M€	69,4 M€	72,0 M€	76,2 M€	76,7 M€	67,6 M€	79,0 M€
Dette non bancaire (PPP)	11,2 M€	17,5 M€	16,9 M€	16,2 M€	15,4 M€	14,7 M€	14,0 M€	13,2 M€	12,4 M€	11,6 M€
Encours de dette au 31/12	101,4 M€	109,0 M€	107,6 M€	84,9 M€	84,9 M€	86,7 M€	90,2 M€	89,9 M€	80,0 M€	90,6 M€
Dette par habitant en € - Orléans	859 €	923 €	907 €	719 €	719 €	728 €	760 €	758 €	670 €	761 €
Dette/hbt en € - Strate (+100 000 hab hors paris)	1 191 €	1 175 €	1 151 €	1 112 €	1 093 €	1 082 €	1 088 €	1 080 €	1 070 €	NC
% Encours / RRF - Orléans	51,0%	59,2%	59,2%	49,6%	48,9%	52,2%	52,1%	51,4%	42,7%	47,6%
% Encours / RRF - Strate	81,6%	83,5%	82,8%	81,7%	80,4%	81,9%	80,0%	76,6%	71,6%	NC

Avec une dette de 761 € par habitant, la Ville d'Orléans présente un endettement inférieur à l'endettement moyen des villes Françaises de plus de 100 000 habitants hors Paris (1 070 € / habitant – Source DGFIP – Les collectivités locales en chiffres).

L'encours de dette bancaire hors PPP de la Ville d'Orléans s'établit à 79 M€ et est réparti comme suit (type de taux, établissement prêteur) :



Pour Orléans, le ratio encours de dette / recettes réelles de fonctionnement s'établit à 47,6 % et reste à un niveau très inférieur à la moyenne des villes de plus de 100 000 habitants hors Paris (71,6 % - Source *DGFIP - Les collectivités locales en chiffres*).

La dette PPP liée au financement de la construction du nouveau groupe scolaire Bénédicte Maréchal et du gymnase Georges Chardon, dans le quartier Saint-Marceau, s'élève à 11,6 M€ fin 2024.

Le taux d'intérêt moyen fin 2024 s'est établi à 2,89 % contre 3,33 % fin 2023 en forte diminution du fait de l'évolution favorable des taux variables.

Toutes choses égales par ailleurs, en consacrant la totalité de l'autofinancement brut au remboursement anticipé de sa dette, la Ville d'Orléans pourrait rembourser sa dette (bancaire et non bancaire) en 3,5 ans, pour une valeur de 8 à 10 ans habituellement admise pour les villes comparables.

3.2. Encours estimé fin 2025

La dette liée au PPP Chardon s'établira fin 2025 à 10,7 M€. L'encours de dette bancaire de la Ville (hors PPP) s'établira fin 2025 autour de 80 M€ avec un besoin d'emprunt à souscrire fin 2025, estimé à 10 M€.

Ainsi, la dette globale s'établira autour de 90 M€ en fin d'année 2025.

3.3. Stratégie pour 2026

Chaque année, les emprunts nécessaires au financement des investissements sont souscrits après mise en concurrence des différents établissements financiers en présence. La Ville d'Orléans veille à diversifier autant que possible ses sources de financement et sollicite systématiquement l'avis de la société Finance Active, conseil spécialisé, avant la réalisation de toute opération de dette.

Les emprunts seront souscrits avec des modalités de remboursement (amortissement constant) et une durée de remboursement (de 15 à 20 ans), en cohérence avec les investissements financés ; la stratégie de la Ville étant de conserver une dette répartie, de façon équilibrée, entre taux fixe et taux révisable.

La stratégie d'endettement proposée pour 2026 est semblable à celle mise en œuvre ces dernières années : elle consiste à privilégier les emprunts classiques à risque faible, à diversifier les sources de financement et les catégories d'emprunts et à optimiser les frais financiers en continu.

La matrice des risques, définie dans le cadre de la charte de bonne conduite « charte GISSLER » classe les emprunts proposés par les établissements financiers aux collectivités locales selon deux dimensions : le « risque d'indice » coté de 1 (risque minimum) à 5 (risque maximum) et le « risque de structure » coté de A (risque minimum) à E (risque maximum). Les produits dont les indices ou les structures ne rentrent pas dans ce cadre (notamment les produits indexés sur les cours de change) sont hors charte (cotations supérieures à E et/ou à 5). La dette de la ville ne présente aucun emprunt hors charte.

Compte tenu des prévisions de réalisation budgétaire 2026, **la dette devrait s'établir en deçà de 100 M€ fin 2026.**

Partie 3 – Les orientations budgétaires 2026 et les hypothèses de construction des budgets annexes

1. Budget annexe des activités spécifiques

Ce budget regroupe les activités dont la réglementation impose l'individualisation :

- le magazine municipal,
- la gestion des locaux du Centre Chorégraphique National, de la salle Pierre Aymé Touchard et de la salle des musiques actuelles,
- les locaux loués à des entreprises,
- le service mutualisé d'instruction des documents d'urbanisme.

BUDGET ANNEXE ACTIVITES SPECIFIQUES	BP 2025	Projet BP 2026
Recettes de gestion (1)	0,625 M€	0,617 M€
Dépenses de gestion (2)	0,507 M€	0,504 M€
Epargne de gestion (3) = (1) - (2)	0,118 M€	0,113 M€
Produits exceptionnels et financiers (4)		
Charges exceptionnelles (5)		
Frais financiers //PPP (6)		
Epargne brute (7) = (3) + (4) - (5) - (6)	0,118 M€	0,113 M€
Remboursement de capital (8)		
Epargne disponible (9) = (7) - (8)	0,118 M€	0,113 M€

Le budget annexe fait apparaître une épargne disponible de 0,113 M€ au projet de budget 2026 et la participation de la Ville au budget annexe s'élève à 0,231 M€ (équilibre du magazine municipal).

2. Budget annexe animation sociale

Le conseil municipal a approuvé par délibération du 13 mars 2023, la reprise en régie des activités des centres sociaux et des accueils de loisirs sans hébergement de proximité auparavant gérées par l'association Anim'Orléans.

L'activité est composée de centres sociaux d'animation qui mettent en œuvre des actions d'animation urbaine et participent à la mise en place d'une politique d'insertion dans les quartiers.

BUDGET ANNEXE ANIMATION SOCIALE	BP 2025	Projet BP 2026
Recettes de gestion (1)	4,625 M€	4,475 M€
Dépenses de gestion (2)	4,610 M€	4,471 M€
Epargne de gestion (3) = (1) - (2)	0,015 M€	0,004 M€
Produits exceptionnels et financiers (4)		
Charges exceptionnelles (5)		
Frais financiers //PPP (6)		
Epargne brute (7) = (3) + (4) - (5) - (6)	0,015 M€	0,004 M€
Remboursement de capital (8)		
Epargne disponible (9) = (7) - (8)	0,015 M€	0,004 M€

Les recettes de fonctionnement du projet de budget 2026 s'élèveraient à 4,475 M€ avec notamment :

- la subvention d'équilibre du budget principal : 2,670 M€ ;
- les recettes de la CAF avec la prestation de service ordinaire (PSO) : 1,514 M€ ;
- la participation des familles : 0,221 M€.

Les dépenses de fonctionnement 2026 seraient proposées à hauteur de 4,471 M€ avec notamment :

- de la masse salariale : 3,290 M€ ;
- de charges à caractère général : 1,177 M€.

Les dépenses d'équipement s'élèvent à 0,118 M€ et concernent l'investissement courant financé par une subvention d'équipement versée par le budget principal (0,109 M€).