



RAPPORT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE 2025

CONSEIL D'ADMINISTRATION DU 28 FÉVRIER 2025

Accusé de réception en préfecture
062-200072940-20250228-B0120250228-DE
Date de télétransmission : 06/03/2025
Date de réception préfecture : 06/03/2025



Sommaire

Introduction	03
1. Un contexte macroéconomique marqué par une croissance faible, un recul de l'inflation, un creusement du déficit et des finances locales tendues	05
1.1) le contexte économique national	05
1.2) le contexte économique local	08
2.. Eléments de prévisions budgétaires pour 2025	10
3. Le contexte financier du budget du CIAS	12
4. Point sur les ressources humaines	13

Introduction

Prévu par l'article 2312-1 du Code Général des Collectivités Territoriales introduit par la loi du 06 février 1992, le débat d'orientation budgétaire (DOB) a vocation d'éclairer les choix budgétaires qui détermineront les priorités et l'évolution de la situation financière de la collectivité. Il se tient dans les deux mois précédant le vote du budget primitif, en vue de compléter l'information de l'assemblée délibérante. Il constitue un acte politique majeur et marque une étape fondamentale du cycle budgétaire.

Ce débat doit permettre à l'assemblée délibérante d'appréhender les conditions d'élaboration du budget primitif, afin de pouvoir dégager des priorités budgétaires, sur la base d'éléments d'analyse rétrospective et prospective.

L'article 107 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) est venu préciser le contenu du débat sur les orientations budgétaires de la collectivité :

- « Dans les communes de 3500 habitants et plus, le Maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L.2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique ».
- « Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il est transmis au représentant de l'Etat dans le Département et au Président de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale ; il fait l'objet d'une publication. Le contenu du rapport ainsi que les modalités de sa transmission et de sa publication sont fixés par décret ».

Le décret d'application correspondant a été publié au Journal Officiel le 24 juin 2016, et reprend l'ensemble des points mentionnés ci-dessus, qui sont codifiés à l'article D.2312-3 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Les crises se suivent et avec elles un lot d'incertitudes sociales et économiques. Ainsi, après la crise sanitaire, le début de la guerre en Ukraine, la reprise des tensions entre Israël et la Bande de Gaza, l'année 2024 a été marquée au niveau national par la dissolution de l'Assemblée Nationale... et des difficultés à avoir un budget !

Au niveau local, ces coupes budgétaires annoncées laissent entrevoir des difficultés à venir. Heureusement, la santé de la collectivité est saine et permet de préparer de nouveaux projets sereinement.

Ensemble, nous serons plus forts pour lutter contre les crises externes et internes.

1. UN CONTEXTE MACROECONOMIQUE MARQUE PAR UNE CROISSANCE FAIBLE, UN REcul DE L'INFLATION, UN CROISEMENT DU DEFICIT ET DES FINANCES LOCALES TENDUES

1.1) Le contexte économique national

Dans une plus forte mesure encore qu'en 2024, le PLF initial pour 2025 avait été établi et discuté dans un contexte d'austérité budgétaire. Anticipé à 6,1% à la fin 2024, le déficit public pourrait se creuser jusqu'à 6,9% à l'issue de l'exercice 2025, loin des 3% attendus selon les critères de Maastricht, sans mesures correctives.

Avant même la dissolution de l'Assemblée nationale et la formation du nouveau gouvernement Barnier, tombé au début du mois de décembre dernier, le précédent exécutif appelait à des économies massives de manière à contrôler le déficit public, et le ramener vers une trajectoire de réduction sur plusieurs années.

	2024	2025
Croissance (source : Banque de France)	1,1%	0,9%
Déficit public (source : Loi de finances 2025)	-6,0%	-5,4%
Inflation (source : Banque de France)	+2,0%	+1,6%
Dette au sens de Maastricht (source : Loi de finances 2025)	112,7%	115,5%

Le PLF initial pour 2025 poursuivait l'objectif de dégager 60,6 milliards d'euros de marges de manœuvre supplémentaires pour contenir le déficit public à 5% au terme de l'exercice 2025.

Parmi ces 60 milliards d'euros, 41,3 milliards d'euros concernaient des économies sur les dépenses, et 19,3 milliards d'euros provenaient de recettes nouvelles.

Ces 19,3 milliards d'euros de recettes nouvelles devaient être issues d'une taxation renforcée sur les Français les plus fortunés et les grands groupes.

Pour mémoire, la décomposition des 41,3 milliards d'euros de dépenses en moins s'établissait comme suit :

	En Mds €
Budget de l'Etat	21.5
Budget de la sécurité sociale	14.8
Budget des collectivités territoriales	5.00
TOTAL	41.3

Le Projet de loi de finances initial, présenté à l'Assemblée nationale en octobre dernier, prévoyait trois grandes mesures d'économies portées par les collectivités locales :

Dans le détail, 3 milliards d'euros devaient être prélevés sur 400 à 450 collectivités ayant un budget supérieur à 40 millions d'euros et ne disposant pas d'une situation financière « trop » dégradée, de manière à abonder un fonds de réserve s'inspirant largement du dispositif d'auto-assurance envisagé par M. Bruno Le Maire, ancien ministre de l'Economie et des finances, à l'occasion des Assises des finances publiques organisées par Bercy en juin 2023.

Par ailleurs, il était prévu d'écarter la dynamique de TVA reversée aux collectivités locales, destinée à compenser la suppression d'un certain nombre d'impôts locaux (taxe d'habitation sur les résidences principales et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises principalement). Economie anticipée : 1,2 milliard d'euros.

De plus, le taux du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) devait diminuer pour s'établir à 14,850% à compter de 2025, contre 16,404% jusqu'en 2024. L'éligibilité au fonds des dépenses de fonctionnement devait être supprimée. L'économie attendue de cette mesure était de 800 millions d'euros.

En synthèse :

Mesure	Economie prévue
Prélèvement pour abonder le fonds de réserve	3 Mds €
Ecrêtement de la dynamique de TVA	1.2 Md €
Recentrage/diminution du taux de compensation du FCTVA	0.8 Md €
TOTAL	5.0 Md €

A ces 5 milliards d'euros annoncés devaient être ajoutés les effets d'autres mesures d'économies :

1. Baisse du fonds vert de 2,5 milliards d'euros à 1 milliard d'euros en 2025.

2. **Augmentation du taux de cotisation employeur pour financer le retour à l'équilibre de la CNRACL**, avec un surcoût estimé à plus d'un milliard d'euros pour les collectivités en 2025.

Cependant, **une motion de censure** votée le 4 décembre dernier contre le gouvernement Barnier, alors que ce dernier avait engagé sa responsabilité sur le Projet de loi de financement de la sécurité sociale 2025, a stoppé net les débats parlementaires, alors que le Sénat était en train d'examiner le volet « dépenses » du PLF.

Devant cette situation, l'Assemblée nationale le 16 décembre puis le Sénat le 18 décembre ont adopté un **projet de loi de finances spéciale**, devant permettre à l'Etat de pouvoir prélever les impôts et d'assurer le fonctionnement des services publics au début de l'année 2025, dans l'attente du vote d'une loi de finances initiale 2025 en bonne et due forme.

La loi de finances spéciale n°2024-1188 du 20 décembre 2024 comporte ainsi quatre articles :

Article 1	L'Etat est autorisé à percevoir les impôts, dont les impôts locaux, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances initiale 2025.
Article 2	Inscription explicite dans la loi des prélèvements sur les recettes de l'Etat (dont la DGF) à destination des collectivités locales, selon les montants 2024.
Article 3	L'Etat est autorisé à emprunter en 2025.
Article 4	Les organismes de sécurité sociale, dont la CNRACL, sont autorisés à emprunter en 2025.

En complément de cette loi de finances spéciale, **le décret n°2024-1253 a été publié au Journal Officiel le 31 décembre dernier**. Ce décret porte répartition des crédits relatifs aux services votés pour 2025, selon les mêmes montants que ceux prévus en 2024.

Depuis le vote de cette loi de finances spéciale, les débats budgétaires ont repris au Parlement, et ont abouti à l'échec de la motion de censure votée à l'Assemblée nationale le mercredi 5 février contre le gouvernement Bayrou, qui avait engagé la responsabilité de son gouvernement sur le texte du projet de loi de finances, et l'aval des sénateurs le jeudi 6 février sur le projet de loi de finances pour 2025.

La loi de finances 2025 prévoit au final une baisse des dépenses de 30 milliards d'euros et des recettes supplémentaires de 20 milliards d'euros.

Le texte doit désormais passer devant le Conseil constitutionnel avant une promulgation à la fin du mois de février 2025.

1.2) Le contexte économique local

A. Le bloc communal

L'année 2023 a été marquée par une forte dynamique des dépenses et des recettes de fonctionnement des collectivités du bloc communal. Grâce au dynamisme des recettes, en particulier fiscales, l'épargne brute de l'ensemble des communes et EPCI a augmenté en 2023 de 5,4% par rapport à 2022.

Cependant, en 2024, la situation financière de ces mêmes collectivités risque de se tendre : les dépenses de fonctionnement continueraient à augmenter à un rythme soutenu de +4,8%, mais le dynamisme des recettes, lui, faiblirait avec une évolution à peine supérieure à 3%.

En conséquence, l'épargne brute des communes et EPCI pourrait diminuer de 4,4% en 2024. Cette situation doit être mise en parallèle avec le niveau élevé des dépenses d'investissement, qui pourraient croître de 8,6% en 2024 pour atteindre plus de 56 milliards d'euros.

Par ailleurs, le fonds de roulement total des collectivités du bloc communal diminuerait de 3,7 milliards d'euros en 2024 après avoir connu l'équilibre en 2023.

Enfin, l'encours de dette total des collectivités du bloc communal augmenterait de près de 2% pour s'établir à 141 milliards d'euros à l'issue de l'année 2024.

Le tableau ci-dessous présente les principaux chiffres projetés pour les finances communales et intercommunales. Le pourcentage indiqué dans le tableau fait référence à la variation de l'agrégat anticipé pour 2024 par rapport au niveau de 2023 :

	Communes	Groupements à fiscalité propre
Recettes de fonctionnement	+2,5%	+2,8 %
Recettes fiscales	+2,0%	+3,0%
Dépenses de fonctionnement	+4,4%	+3,8%
Charges à caractère général	+3,5%	+5,6%
Dépenses de personnel	+4,9%	+4,7%
Epargne brute	-7,8%	-3,5%
Dépenses d'investissement	+8,3%	+9,3%
Fonds de roulement	-2,2 Mds €	-0,5 Md €
Encours de dette	+1,4%	+3,1%

Bien que ces chiffres soient provisoires, une tendance de fond se dessine pour les collectivités du bloc communal, toutes confrontées à un ralentissement de la croissance de leurs recettes fiscales alors même que leur besoin de financement de leurs investissements est particulièrement élevé à ce stade du cycle électoral.

B. Ensemble des collectivités

En agréant les comptes de l'ensemble des collectivités locales (régions, collectivités territoriales uniques, départements, communes, groupements à fiscalité propre et EPCI sans fiscalité propre), le même phénomène peut être observé : les dépenses de fonctionnement augmenteraient à un rythme plus soutenu que les recettes, tandis que les dépenses d'investissement continueraient de croître fortement.

En conséquence, en considérant l'ensemble des collectivités, le fonds de roulement total des entités locales diminuerait de 8 milliards d'euros en 2024, en raison à la fois de la dégradation de l'épargne brute globale (baisse de 3,8 milliards d'euros) et de la hausse significative des dépenses d'investissement (+5,2 milliards d'euros)

L'encours de dette total des collectivités grimperait à 210,7 milliards d'euros à la fin de l'exercice 2024, contre 204,9 milliards d'euros fin 2023.

Le 17 décembre dernier, lors d'une audition à l'Assemblée nationale, Mme Cécile Raquin, Directrice générale des collectivités territoriales, a avancé le chiffre d'une augmentation des dépenses réelles de fonctionnement de l'ordre de 5,9% sur un an en 2024.

2. ELEMENTS DE PREVISIONS BUDGETAIRES POUR 2025

La loi de finances pour 2025 allège le « fardeau » reposant sur les collectivités locales, en passant la contribution de ces dernières à la réduction du déficit public de 5 milliards d'euros dans le PLF initial à 2,2 milliards d'euros dans le texte définitif.

Dotation globale de fonctionnement (DGF)	L'enveloppe totale de DGF augmentera de 150 millions d'euros. Les dotations de péréquation des communes seront revalorisées : - +150 millions d'euros pour l'enveloppe de DSR (+6,7%) - +140 millions d'euros pour l'enveloppe de DSU (+5,0%) L'enveloppe de la dotation d'intercommunalité des EPCI devrait augmenter de 90 millions d'euros (+5,1%), en application de l'article L.5211-28 du CGCT. Les communes classées dans une zone France ruralité revitalisation percevront une double majoration de leur DSR : - 30% sur la fraction bourg-centre (majoration qui existait déjà du temps des ZRR), si la commune est éligible à cette fraction ; - 20% sur la fraction péréquation (nouvelle mesure), si la commune est éligible à cette fraction.
Soutien à l'investissement local	Les crédits alloués au fonds vert passeront de 2,5 milliards d'euros en 2024 à 1,15 milliard d'euros en 2025. Les crédits de la DSIL diminueront de 150 millions d'euros pour financer l'augmentation de l'enveloppe de la DGF. La DETR sera préservée en 2025.
Mesures d'économies	Les trois principales mesures d'économies envisagées dans le PLF initial ont finalement connu des destins différents : - La mesure prévoyant une baisse du taux de remboursement du FCTVA et la suppression des dépenses de fonctionnement de l'assiette d'éligibilité est supprimée ; - La mesure prévoyant le gel du dynamisme des fractions de TVA a été conservée et permet une économie pour l'Etat d'1,2 milliard d'euros. - La mesure qui prévoyait la création d'un fonds de réserve de 3 milliards d'euros a été profondément modifié (<i>voir ci-dessous</i>).

Dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités locales	Le fonds de réserve, initialement doté de 3 milliards d’euros, est remplacé par un nouveau mécanisme intitulé « dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités locales », doté d’un milliard d’euros répartis entre les différentes catégories de collectivités locales. En 2025, les communes assujetties seront prélevées de 250 millions d’euros et les EPCI à fiscalité propre de 250 millions d’euros également. L’assujettissement des collectivités à ce dispositif est établi en fonction d’un indice synthétique visant à établir la richesse relative de la collectivité en fonction de critères de potentiel par habitant et de revenu par habitant. Si l’indice synthétique de la collectivité excède de 10% la moyenne, elle sera prélevée. De plus, certaines communes seront exonérées du dispositif : - Les 250 premières communes de plus de 10 000 habitants éligibles à la DSU ; - Les 30 premières communes comptant entre 5000 et 10000 habitants éligibles à la DSU ; - Les 2500 premières communes éligibles à la fraction cible de la DSR ; - Les 115 premières communes ultra-marines classées selon un indice synthétique de ressources et de charges utilisé pour le calcul de la dotation de péréquation. Les départements seront prélevés de 220 millions d’euros et les régions de 280 millions d’euros. Les montants prélevés ont vocation à être restitués les années suivantes aux collectivités contributrices, une part de ces prélèvements devant néanmoins abonder les différents fonds de péréquation.
France ruralités revitalisation	Réintégration dans le dispositif de 2168 communes anciennement situées en ZRR et exclues depuis le 1er juillet 2024 du nouveau zonage.

NB : A l’occasion d’une récente intervention à la journée finances de l’association d’élus Intercommunalités de France, Mme Cécile Raquin, directrice générale de la DGCL, a précisé que les montants individuels de DGF ne pourraient sans doute pas être communiqués avant le 31 mars de cette année, ce qui pourrait permettre aux collectivités de décaler d’autant le vote de leur budget primitif en application du dernier alinéa de l’article L.1612-2 du code général des collectivités territoriales.

3. LE CONTEXTE FINANCIER DU BUDGET DU CENTRE INTERCOMMUNAL D'ACTION SOCIALE

3.1. Volet financier

3.1.1. Résultat de fonctionnement

Les dépenses s'élèvent à 875 133,48€ et les recettes à 932 636,41€ auxquelles s'ajoute l'excédent reporté de 34 208,31€.

3.1.2. Résultat de la section d'investissement

L'excédent s'élève à 13 376,80€. Celui-ci résulte du financement prévu pour un nouveau véhicule du service de Portage de repas à domicile qui est commandé mais pas encore livré. Il sera donc mis en Reste à Réaliser.

3.1.3. Recettes

Pour 2025, les principales recettes du Centre Intercommunal d'Action Sociale seront :

- Les recettes tarifaires appliquées aux services publics (portage de repas, sorties, thés dansants, cybers)
- Les dotations, subventions et participations : avec notamment la subvention de l'EPCI au CIAS et les différents financements (Etat et Département).

Le budget 2025 bénéficiera d'un excédent de fonctionnement reporté de 69 458,04€.

3.1.4. Dépenses

Pour 2025, il s'agira essentiellement de prendre en compte :

- Les charges de fonctionnement des services
- Les charges du personnel mis à disposition par l'EPCI ou recruté directement par le CIAS

3.1.5. Projets 2025

Le remplacement d'un véhicule de portage de repas inscrit au budget 2024 et repris dans les Restes à Réaliser sera livré prochainement. Vu les délais de livraison et afin d'éviter d'avoir des frais importants sur l'entretien des véhicules, il est proposé l'acquisition d'un nouveau véhicule en 2025 à hauteur de 40 000€.

Un aménagement de l'accueil pour fluidifier l'accès aux services nécessite l'acquisition de matériel pour 7 000€.

Par ailleurs, une partie du matériel informatique sera renouvelé pour anticiper une mise à jour.

3.1.6. Etat de la dette

Le CIAS n'a contracté aucun emprunt à ce jour.

4. POINT SUR LES RESSOURCES HUMAINES

La vie interne du CIAS est régie par un règlement intérieur dont la dernière version a été validée en Conseil d'Administration le 06/12/2024.

Au 1^{er} janvier 2025, les effectifs du CIAS sont composés comme suit :

- Agents mis à disposition par l'EPCI (8)
- 2 agents permanents recrutés par le CIAS (35h)
- 1 agent recruté en contrat de projet recruté par le CIAS (35h)

Les Maisons Intercommunales Pour Tous bénéficient d'un service civique mis à disposition par l'Amie du Boulonnais.

Temps de travail

L'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique abroge le fondement légal ayant permis le maintien de régimes dérogatoires à la durée légale du travail (1 607 heures).

Une année a été donnée aux collectivités territoriales et établissements publics pour établir le décompte du temps de travail des agents publics sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures.

À compter du 01/01/2022, le décompte du temps de travail des agents publics est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures, sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées et les 3 jours extra-légaux accordés aux agents publics ont été supprimés.

Prévention

La convention relative à l'assurance statutaire avec le Centre de Gestion du Pas-de-Calais a été renouvelée par délibération du Conseil d'Administration en date du 06/12/2024.

La convention relative à la mutuelle MNT – contrat de santé collective avec le Centre de Gestion du Pas-de-Calais a été renouvelée pour 1 an par délibération du Conseil d'Administration en date du 06/12/2024.

Modification de la participation employeur à la complémentaire santé – délibération du 23/02/2024.

Modification de la participation employeur au contrat prévoyance maintien de salaire – délibération du 23/02/2024.

La convention relative au dispositif de signalement des actes de violence, discrimination, harcèlement et agissements sexistes pour les Collectivités et établissements Publics avec le

Centre de Gestion du Pas-de-Calais a été renouvelée pour 4 ans par délibération du Conseil d'Administration en date du 06/12/2024.

Quant à la convention avec le service de médecine préventive du centre de gestion, celle-ci a été renouvelée par délibération du Conseil Communautaire en date du 24/02/2022.

Afin de mettre en œuvre des mesures de prévention adéquates, le Document unique d'évaluation des risques professionnels a été mis à jour dans sa globalité en 2022. Chaque année, les services apportent de nouveaux éléments nécessaires à son évolution.

Dans la continuité du travail engagé en 2022, en collaboration avec le Centre de Gestion du Pas-de-Calais, l'étude sur la Qualité de Vie au travail s'est poursuivie sur l'année 2024.