

## **DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2025**

### **DONNEES DE CONTEXTES ECONOMIQUES ET LOI DE FINANCE 2025 (extraits)**

Préalablement au vote du budget primitif, le débat d'orientation budgétaire (DOB) permet de discuter des orientations budgétaires de la collectivité et d'informer sur sa situation.

Il représente une étape essentielle de la procédure budgétaire des collectivités. Il participe à l'information des élus et favorise la démocratie participative des assemblées délibérantes en facilitant les discussions sur les priorités et les évolutions de la situation financière d'une collectivité préalablement au vote du budget primitif.

Il est obligatoire pour les communes de plus de 3500 habitants.

Il doit intervenir dans les 10 semaines précédant le vote du budget primitif et ne doit pas intervenir lors de la même séance que le vote du budget primitif.

Dans un délai de 15 jours suivant la tenue du DOB, il doit être mis à la disposition du public à la mairie. Le public doit être avisé de cette mise à disposition par tout moyen (site internet...)

Le débat d'orientation budgétaire s'appuie sur un rapport d'orientation budgétaire qui doit contenir :

- le contexte économique budgétaire mondial, européen et national
- les dispositions présent en loi de finances relatives aux collectivités locales
- la situation financière de la commune

## Le contexte économique budgétaire mondial, européen et national

### Le contexte économique budgétaire mondial

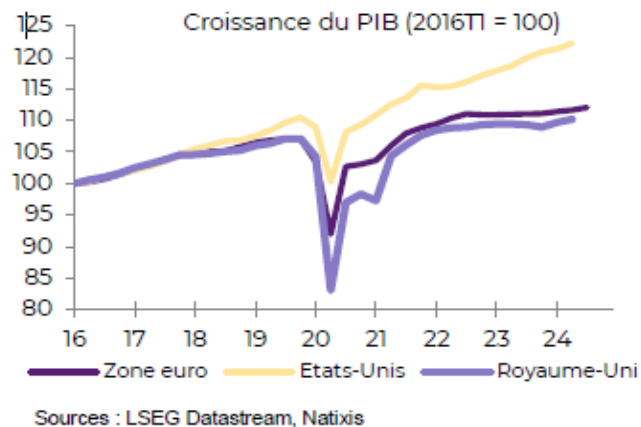
**Les banques centrales desserrent l'étai, le risque géopolitique monte d'un cran.**

**La croissance mondiale est attendue sans véritable élan en 2024 et en 2025**, autour de 3 %, avec des dynamiques régionales très différentes. Les États-Unis continuent de surperformer et de surprendre à la hausse avec une croissance attendue proche de 3 %, tandis que la zone Euro peine à se redresser avec une croissance qui serait inférieure à 1 % en 2024, avec une économie allemande toujours à l'arrêt. La Chine ralentit également avec une croissance qui serait inférieure à 5 %, ce qui a conduit le gouvernement chinois à annoncer une série de nouvelles mesures de soutien à l'économie. Deux facteurs d'inquiétude subsistent : une situation du marché immobilier préoccupante et une inflation (IPC) qui oscille autour de 0%, indiquant une demande stagnante.

**La plupart des banques centrales des pays avancés (BCE, Fed, BoE, BNS, BoK, Riksbank, etc.) ont commencé à desserrer l'étai du crédit** sur fond de nette décélération de l'inflation en 2024 et ce mouvement se poursuivrait.

**Le risque géopolitique se renforce par ailleurs dans de nombreux pays.**

Sur le plan politique, l'élection de D. Trump fait peser le risque de la mise en place de tarifs douaniers et d'une politique plus imprévisible. En Europe, la France a un gouvernement qui ne dispose que d'une fragile majorité et la coalition gouvernementale en Allemagne présente de sérieux signes de fragilités.



### Le contexte économique budgétaire européen

L'activité a fait mieux que prévu au 3ème trimestre, mais cela va-t-il durer ?

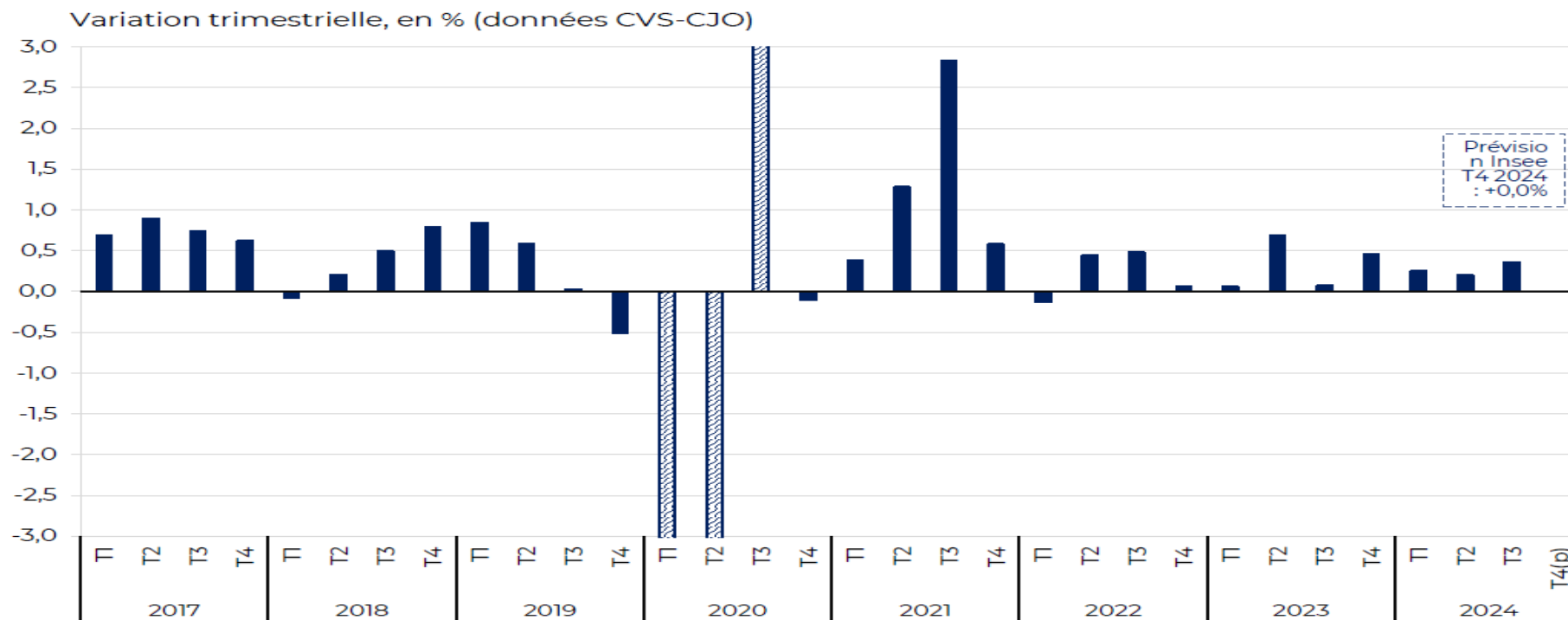
Scénario de croissance : nous anticipons une croissance du PIB de 0,8 % en 2024 et de 1,3 % en 2025 en zone Euro.

Et sur une inflation de 1,8 % en 2025 après 2,3 % et une inflation sous-jacente de 2,2 % après 2,9 %.

## Le contexte économique en France

Les perspectives économiques de la France sont proches de la moyenne de la zone euro, avec un taux de croissance estimé à 1,1% en 2024 et 1,2% en 2025 selon l'OCDE. L'hypothèse du Gouvernement pour le projet de loi de finances 2025 est de 1,1% pour chacune des deux années 2024 et 2025. Le ralentissement de l'inflation se confirme. Selon les projections macro-économiques de la Banque de France (septembre 2024), l'inflation (indice des prix à la consommation harmonisé en moyenne annuelle) devrait s'établir à 2,5% en 2024 et retomber à 1,5% en 2025, contre 5,9% en 2022 et 5,7% en 2023. Depuis 2020, l'acquis d'inflation cumulée s'établit ainsi à 17 %. Le taux de chômage, en baisse continue du 3ème trimestre 2021 (8%) au 1er trimestre 2023 (7,1%) a connu depuis une légère remontée. Il s'établit à 7,3% au deuxième trimestre 2024 (source INSEE). Les récentes annonces relatives à la multiplication des plans sociaux dans le secteur industriel et commercial soulignent la fragilité de la situation interne et le risque récessif.

### Évolution du PIB français



Source : Insee, Note de conjoncture, 17 décembre 2024

©La Banque Postale

## Prévisions de croissance (PIB volume)

Prévisions annuelles <u>France</u>	2024	2025
<a href="#">Insee (déc. 2024)</a>	+1,1%	/
<a href="#">Banque de France (déc. 2024)</a>	+1,1%	+0,9%
<a href="#">Commission européenne (nov. 2024)</a>	+1,1%	+0,8%
<a href="#">OCDE (déc. 2024)</a>	+1,1%	+0,9%
<a href="#">FMI (oct. 2024)</a>	+1,1%	+1,1%
<a href="#">Gouvernement (PLF 2025)</a>	+1,1%	+1,1%

Prévisions annuelles <u>Zone euro</u>	2024	2025
<a href="#">BCE (déc. 2024)</a>	+0,7%	+1,1%
<a href="#">Commission européenne (nov. 2024)</a>	+0,8%	+1,3%
<a href="#">OCDE (déc. 2024)</a>	+0,8%	+1,3%
<a href="#">FMI (oct. 2024)</a>	+0,8%	+1,2%

## Prévisions d'inflation\*

Prévisions annuelles <u>France</u>	2025
<a href="#">Insee (déc. 2024)</a>	/
<a href="#">Banque de France (déc. 2024) - IPCH</a>	+1,6%
<a href="#">Commission européenne (nov. 2024) - IPCH</a>	+1,9%
<a href="#">OCDE (déc. 2024) - IPCH</a>	+1,6%
<a href="#">FMI (oct. 2024) - IPCH</a>	+1,6%
<a href="#">Gouvernement (PLF 2025)</a>	+1,8%

Prévisions annuelles <u>Zone euro</u>	2025
<a href="#">BCE (déc. 2024) - IPCH</a>	+2,1%
<a href="#">Commission européenne (nov. 2024) - IPCH</a>	+2,1%
<a href="#">OCDE (déc. 2024) - IPCH</a>	+2,1%
<a href="#">FMI (oct. 2024) - IPCH</a>	+2,0%

\*Les prévisions d'inflation sont mesurées par l'indice des prix à la consommation (IPC) ou, si précisé, par l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH). En France, en 2024 et selon les données provisoires publiées par l'[Insee](#) le 7 janvier 2025, les prix à la consommation (IPC) ont augmenté de **2,0% en moyenne** (+2,3 % pour l'[IPCH](#)). L'inflation définitive pour l'année 2024 sera connue lors de la prochaine parution [Insee](#) le 15/01/2025).

## Mesures législatives et réglementaires pour 2025

### La loi spéciale : chronologie des faits

05/12/2024

#### **Démission du Gouvernement**

À la suite de la motion de censure du Gouvernement sur le PLFSS (art. 49 alinéa 3 Constitution) et suspension des débats au Parlement sur les textes financiers.

20/12/2024

#### **Promulgation de la loi spéciale (art. 47 Constitution et 45 LOLF)**

09/12/2024 Avis du Conseil d'État relatif à l'interprétation de l'article 45 LOLF (notamment sur l'intégration des prélèvements sur recettes)

11/12/2024 Dépôt à l'AN du Projet de loi spéciale

16/12/2024 Adoption par l'Assemblée nationale

18/12/2024 Adoption par le Sénat

20/12/2024 Promulgation par le Président de la République

30/12/2024

#### **Promulgation du décret n°2024-1253 portant répartition des crédits relatifs aux services votés (art. 47 Constitution) pour assurer la continuité des services publics**

15/01/2025

Reprise de l'examen du projet de loi de finances (PLF) 2025 au Sénat

### Loi spéciale : contenu

La loi spéciale promulguée le 20/12/2024, a été publiée au Journal officiel du 21/12/2024. Cette loi spéciale ne remplace pas le budget, elle autorise seulement la perception des impôts et des ressources publiques nécessaires au financement des dépenses publiques essentielles.

Elle contient quatre articles :

**Art. 1 :** en attendant l'entrée en vigueur d'une nouvelle LFI, cet article autorise **la perception des ressources de l'État** mais aussi des **impositions de toutes natures affectées à d'autres personnes morales que l'État**. Les impositions des **collectivités locales sont donc bien concernées** par cet article. **Ces dernières percevront les douzièmes de fiscalité conformément aux règles de calcul en vigueur (132,9 Md€ ouverts dans le décret au titre des services votés sur le compte d'avances aux collectivités locales).**

**Art. 2 :** cet article a été ajouté par l'AN afin de garantir **la perception par les collectivités locales des prélèvements opérés sur les recettes de l'État** (cf. dispositions propres aux PSR et à la DGF) évalués au montant de la LFI de 2024, soit 45,058 Md€. Cet article dresse la liste des PSR et de leur montant.

**Art. 3 :** cet article autorise le ministre chargé des finances à **procéder à l'emprunt** jusqu'à l'entrée en vigueur de la LFI.

**Art. 4 :** cet article autorise différents organismes sociaux (ACOSS, CPR, CANSSM, CNRACL) à recourir à des ressources non permanentes pour la couverture de leurs besoins de trésorerie, dans l'attente du vote de la LFSS. Cet article vise à garantir la continuité des paiements et remboursements des prestations de sécurité sociale début 2025.

## Décret ouvrant les crédits nécessaires à l'exécution des services publics : contenu

Une fois la loi spéciale promulguée, le Gouvernement est autorisé à prendre un décret ouvrant les crédits nécessaires à la continuité des services publics, à compter du 1er janvier 2025 et dans l'attente d'une loi de finances pour 2025.

Une circulaire interministérielle du 12 décembre est venue apporter des précisions quant à la mise en œuvre de ce décret.

Plusieurs principes ont été posés (complétés par une circulaire du 30/12/2024 relative à la gestion budgétaire de l'État et des organismes publics nationaux et opérateurs financés par l'État) :

### • **2024 comme plafond mais pas de plancher...**

Le décret ouvre des crédits uniquement pour les « services votés », c'est à dire dans la limite des crédits inscrits en loi de finances pour 2024. Cette référence aux niveaux 2024 constitue une limite haute à ne pas dépasser mais les crédits ouverts peuvent être inférieurs.

### • **... sauf la nécessité de poursuivre l'exécution des services publics**

Les crédits ouverts doivent permettre a minima le maintien des services publics dans les conditions approuvées par le Parlement pour 2024. La continuité des services publics se traduit notamment par le financement de la rémunération des agents publics, le fonctionnement courant des services et les dispositifs d'interventions obligatoires.

### • **Suspension des dotations, des subventions et des revalorisations salariales**

Il est bien précisé qu'aucune dépense nouvelle (sauf urgence nationale) ne sera mise en œuvre. Des précisions sont apportées pour certaines dépenses :

- seuls seront financés les projets d'investissement déjà en cours de réalisation et ceux relevant d'un besoin urgent ;
- les mesures de revalorisations salariales seront mises en attente ;
- les dépenses discrétionnaires comme les dotations, subventions, appels à projets et soutiens divers sont suspendus (cf. explications concernant les dotations budgétaires des collectivités locales).

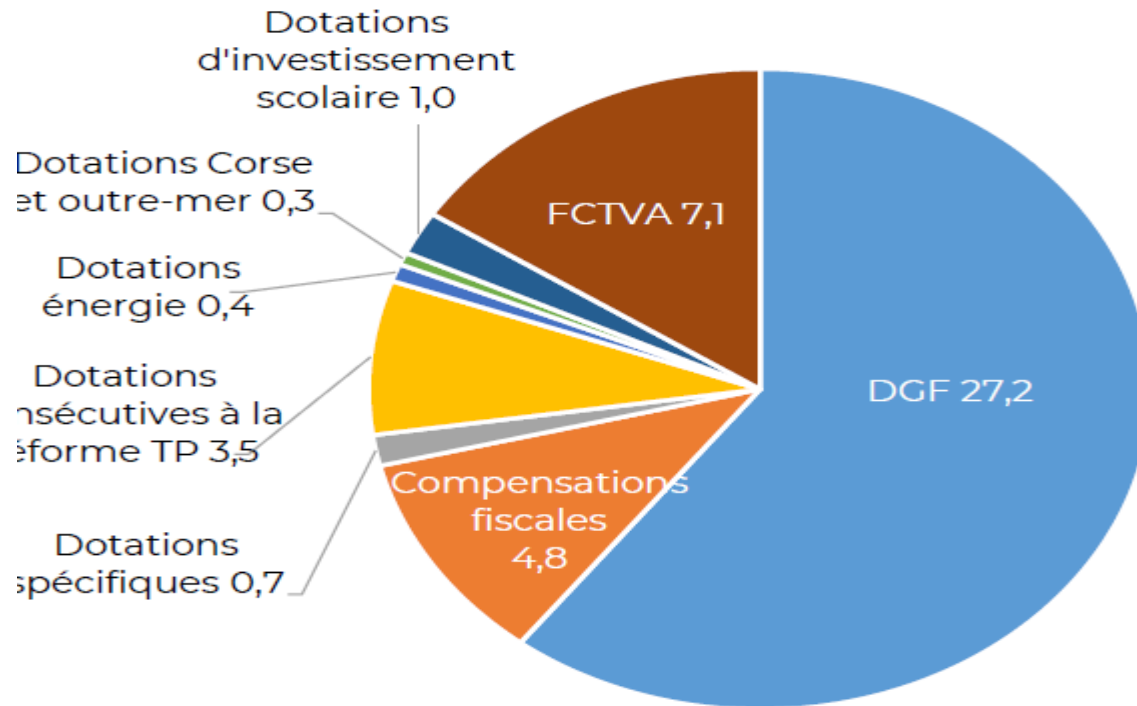
### • **Application de ces principes à l'État, ses organismes, aux établissements de sécurité sociale, et aux collectivités territoriales dans le respect du principe de libre administration**



La loi spéciale : quelle logique pour les prélèvements sur recettes (PSR) ?

Principe : PSR 2025 = 2024 dans l'attente d'une nouvelle loi de finances.  
Sauf pour les PSR calculés individuellement en application de textes préexistants

## Répartition des PSR en Md€ - LFI 2024

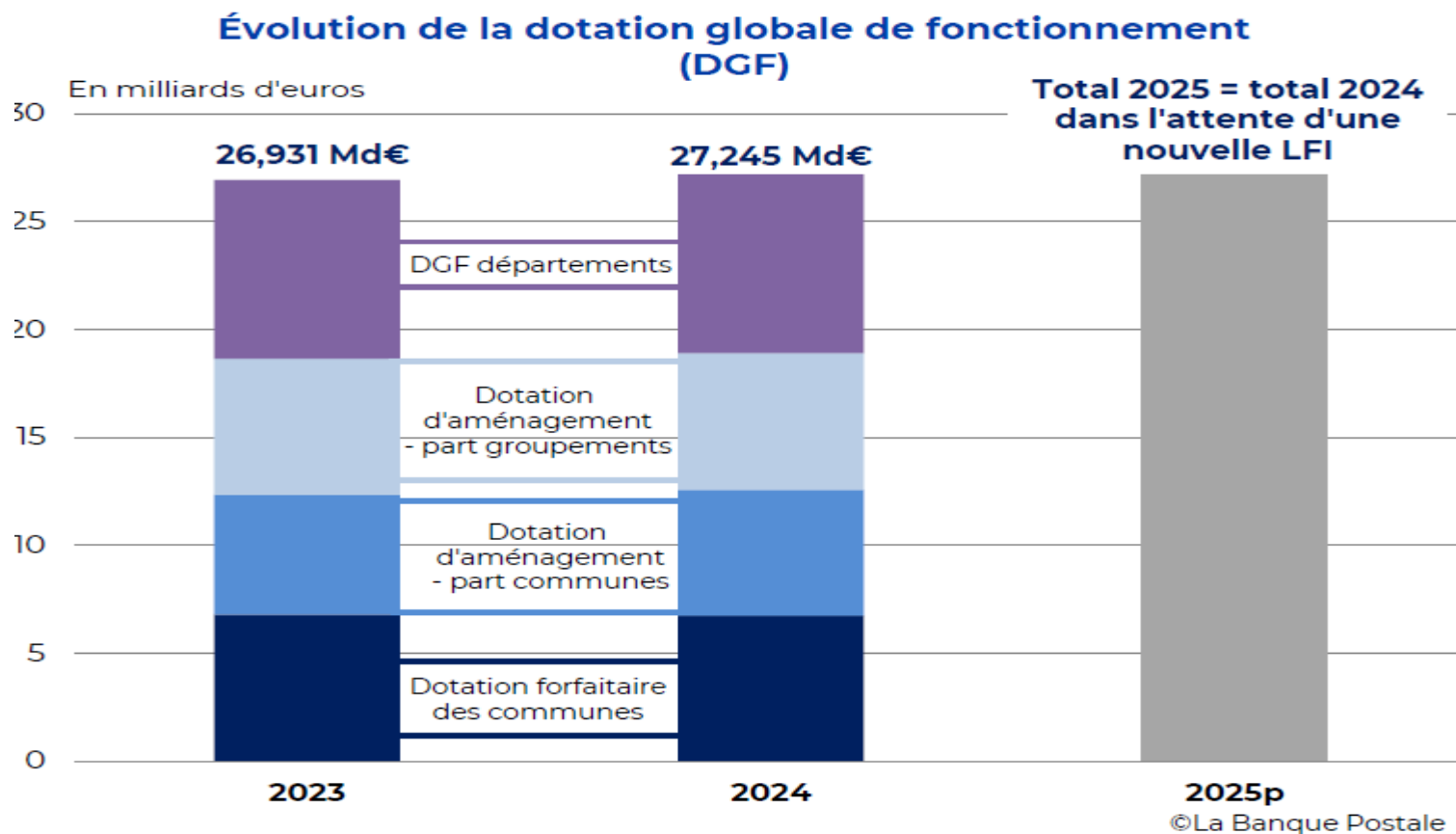


Source : LFI 2024

La loi spéciale : zoom sur la DGF

DGF 2025 = 2024 avec versement par douzièmes (sauf pour la DSR et la DNP) sur la base des montants de 2024 en attendant la notification des montants individuels, qui résultent notamment de la répartition interne à la DGF.

Le PLF 2025 prévoyait à la fois une stabilisation du montant global et une augmentation de la péréquation à hauteur de 290 M€.



Source : rapports sur les finances locales annexés aux projets de lois de finances

La loi spéciale : quelle logique pour les dotations budgétaires ?

**Rappel : répartition des dotations budgétaires prévue au PLF 2025**

Programme	Dotation (en M€)	Autorisations d'engagement (et évolution par rapport à la LFI 2024) - PLF 2025	Crédits de paiement (et évolution par rapport à la LFI 2024) - PLF 2025	Services votés ouverts par décret - Crédits de paiement
<b>119</b> <b>(Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements)</b>	<b>Total</b>	<b>3 799,2 (+1,0)</b>	<b>3 746,2 (+34,4)</b>	<b>3 711,8</b>
	<i>Dont :</i>			
	<i>DETR</i>	1 046,0 (-)	924,2 (+8,5)	
	<i>DSIL</i>	570,0 (-)	531,7 (-17,7)	
	<i>DSIL exceptionnelle</i>	0,0 (-)	114,4 (+3,5)	
	<i>DPV</i>	150,0 (-)	130,1 (+2,3)	
	<i>DSID</i>	211,9 (-)	167,7 (+12,8)	
	<i>DGD</i>	1 617,1 (+1,0)	1 617,1 (+1,0)	
	<i>Titres sécurisés</i>	100,0 (-)	100,0 (-)	
<i>Aménités rurales</i>	100,0 (-)	100,0 (-)		
<b>380</b> <b>(Fonds d'accélération de la transition écologique)</b>	Fonds vert	1 000,0 (-1 499,0)	1 142,9 (+18,9)	<b>1 124,0</b>



[Loi spéciale pour 2025]

**Principe : pas de versement** tant qu'une loi de finances n'est pas votée, **sauf si la législation existante permet au moins en partie le calcul d'attributions individuelles** (cf. tableau) ou pour couvrir les engagements antérieurs de l'État (cf. [page 29](#)).



## Principales mesures législatives et réglementaire pour 2025

### Ce qui est acté

#### **Revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales**

#### **Hausse des cotisations patronales à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales**

#### **Effet de la fraction de correction du potentiel fiscal et du potentiel financier et de l'effort fiscal**

Ces fractions devaient être prises en compte à hauteur de : 90 % en 2023, 80 % en 2024, 60 % en 2025, 40 % en 2026, 20 % en 2027, avec prise en compte intégrale du nouveau mode de calcul en 2028.

Si ces taux ont bien été appliqués pour le calcul du potentiel fiscal et financier des communes et ensembles intercommunaux comme de l'effort fiscal de ces derniers, ils ont été modifiés pour l'effort fiscal des communes : les fractions de correction ont été prises en compte à hauteur de 100 % en 2023 et de 90 % en 2024 ; elles devraient l'être à hauteur de 60 % en 2025, 40 % en 2026, 20 % en 2027, avec prise en compte intégrale du nouveau mode de calcul en 2028.

## Ce qui était prévu projet de Loi de finances pour 2025

**Pas de dynamique fiscale pour les collectivités sur la TVA en 2025** (article 31), sauf pour le fonds de sauvegarde des départements. Puis, à compter de 2026, dynamique de l'année précédente.

### **Le fonds de réserve au PLF (article 64 rejeté, article 64 bis adopté)**

PROJET DE LOI AMENDE PAR LE GOUVERNEMENT	AMENDEMENT SENATORIAL ADOPTE
<p><b>Montant du prélèvement</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Différence entre le besoin de financement des collectivités locales prévu au PLF n-1 et le besoin de financement constaté la même année</li> <li>• Au prorata des recettes fiscales versées par l'intermédiaire du compte d'avances (taxes foncières et d'habitation, TEOM, CFE, IFER, TASCUM, taxe GEMAPI, imposition sur les pylônes, fractions de TVA, TICFE, taxe sur les éoliennes maritimes...)</li> <li>• Plafonné à 2 % (1 % pour les départements) des recettes réelles de fonctionnement hors atténuations de produits, recettes exceptionnelles, recettes de personnel liées à la mutualisation des services entre EPCI et communes et, pour les communes de la Métropole du Grand Paris, montants versés à leur EPT au titre du FCCT</li> <li>• À l'exclusion des collectivités les plus défavorisées au regard de leur classement pour les dotations de péréquation, ou pour les départements de leur indice de fragilité sociale</li> </ul>	<p><b>Montant du prélèvement</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fixé à 1 Md€</li> <li>• Réparti entre les trois catégories (bloc communal ; départements ; régions, CTU et Mayotte) au prorata : <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Pour moitié, des recettes réelles de fonctionnement (RRF)</li> <li>○ Pour moitié, du taux d'épargne brute moyen</li> </ul> </li> </ul> <p>Montant du prélèvement du bloc communal réparti en deux moitiés (50 % pour les communes, 50 % pour les EPCI)</p> <p>Montant individuel calculé en fonction :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour les communes et EPCI : de la population et de l'écart à 1,1 de la moyenne de leur indice synthétique de ressource et de charge (ISRC) associant potentiel financier ou fiscal et revenu par habitant</li> <li>• Pour les départements : de leur population et de leur indice de fragilité sociale inférieur à la médiane</li> <li>• Pour les régions, CTU et Mayotte : de leur population</li> <li>• Plafonné à 2 % des RRF hors atténuations de produits, recettes exceptionnelles, recettes communales de personnel liées à la mutualisation des services avec leur EPCI et, pour les communes de la MGP, montants versés à leur EPT au titre du FCCT</li> </ul>

Type de collectivité	PROJET DE LOI AMENDÉ PAR LE GOUVERNEMENT		AMENDEMENT SENATORIAL ADOPTÉ	
	Nombre de collectivités	Montant global	Nombre de collectivités	Montant global
Communes*	205	603,0 M€	2 130	257,2 M€
EPCI** et EPT	206	511,2 M€	131	239,4 M€
Départements	75	528,1 M€	48	224,3 M€
Régions et CTU	12	529,8 M€	12	279,1 M€

*Estimations La Banque Postale après interprétation, si nécessaire, du texte sénatorial*

\* dont la Ville de Paris

\*\* dont la Métropole de Lyon



PROJET DE LOI AMENDÉ PAR LE GOUVERNEMENT	AMENDEMENT SENATORIAL ADOPTÉ
<p><b>Modalités de reversement</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pendant les trois années suivant le prélèvement, par tiers</li> <li>• Au bénéfice de chacune des collectivités contributrices</li> </ul>	<p><b>Modalités de reversement</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pendant les trois années suivant le prélèvement, par tiers</li> <li>• À hauteur de 90 %, au bénéfice de chacune des collectivités contributrices</li> <li>• À hauteur de 10 %, au bénéfice de chacun des fonds de péréquation « horizontaux » (FPIC, Fonds DMTO, Fonds de solidarité des ressources régionales)</li> </ul>



**Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA)**

- Evolution du taux de TCTVA de 16,404 % à 16,850 %
- Suppression des dépenses de fonctionnement dans l'assiette d'éligibilité

Article 30 C G D R

Le Sénat a supprimé cet article.