

ACTUALITÉS DES FINANCES LOCALES

LE PLF 2025 ADOPTÉ : CE QU'IL FAUT RETENIR

Après plusieurs semaines de débats parlementaires et près d'un mois et demi de retard, la France dispose enfin d'un budget pour 2025. Cette adoption met fin à la période transitoire régie par la loi spéciale n° 2024-1188 du 20 décembre 2024, prévue par l'article 45 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

Le lundi 3 février dernier, le Gouvernement Bayrou a engagé sa responsabilité sur le projet de loi de finances dans sa version issue de la commission mixte paritaire (CMP), composée pour rappel de 7 sénateurs et 7 députés, en activant l'article 49 alinéa 3 de la Constitution. La motion de censure déposée par La France insoumise ayant été rejeté, le texte est réputé adopté par l'Assemblée, sans vote.

Le Sénat a ensuite permis l'adoption définitive le 6 février. Ce vote conforme marque l'aboutissement d'un long processus législatif, qualifié de « course de fond » par le sénateur centriste Vincent Capo-Canellas, et met fin à un retard d'un mois et demi dans l'adoption du budget.

Saisi les 6 et 7 février 2025, le Conseil constitutionnel a validé l'essentiel du PLF 2025. Toutefois, dans sa décision du 13 février (CC : 13.2.25, n° 2025-874 DC), il a déclaré inconstitutionnels dix articles.

La loi de finances pour 2025 comprend plusieurs mesures relatives aux collectivités, détaillées ci-dessous.

Ajustement des prévisions macroéconomiques

Sur le plan macroéconomique, le texte prévoit une croissance révisée à la baisse à 0,9 % pour 2025, contre 1,1 % initialement envisagé, et fixe un objectif de déficit public de 5,4 % du PIB, en amélioration par rapport aux 6,1 % enregistrés en 2024. L'effort financier demandé aux collectivités locales a été stabilisé à environ 2,2 milliards d'euros. Ce budget amorce un effort de redressement des finances publiques qui doit être poursuivi au cours des prochaines années afin d'atteindre l'objectif d'un retour sous les 3 % de déficit public au plus tard en 2029.

Principales mesures affectant les collectivités

Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) est maintenu à 16,404 %, la modulation initialement prévue ayant été supprimée.

L'extension du dispositif France ruralités revitalisation (FRR) corrige l'exclusion de 2 168 communes de la réforme de 2022. Il aligne le FRR sur l'ancien dispositif ZRR, modifie les critères d'éligibilité et permet aux préfets de proposer un classement complémentaire dans la limite de 0,5 % des communes par région. Le dispositif est également étendu à la Guadeloupe et à la Martinique (article 99).



La dotation globale de fonctionnement (DGF) augmente de 150 M€ pour financer la hausse des enveloppes de péréquation (+150 M€ pour la DSR, +140 M€ pour la DSU). Cette hausse est compensée par un prélèvement sur la dotation forfaitaire des communes les plus riches et sur la dotation de compensation des intercommunalités.

En parallèle, les variables d'ajustement diminuent de 487 M€, impactant notamment la DCRTP (-21,57 % pour les communes, -16,8 % pour les EPCI) et le FDPTP (-21,3 %) (article 107). La réforme du classement en FRR permet aux communes perdant le statut ZRR d'accéder aux majorations « bourg-centre » et « péréquation » de la DSR. Un mécanisme de sortie progressive de la DSU est mis en place pour les communes dépassant 10 000 habitants (article 178).

Les fractions de TVA affectées aux collectivités locales sont stabilisées en 2025, entraînant un manque à gagner estimé à 1,2 Md€, dont 330 M€ pour les collectivités locales, principalement les intercommunalités (article 109).

Le taux des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) est majoré d'un demi-point pour trois ans afin de soutenir les finances départementales (article 116).

Les régions peuvent désormais prélever un versement mobilité de 0,15 % sur la masse salariale des entreprises de plus de 11 salariés, générant un potentiel de 500 M€ (article 118).

Les dotations de soutien à l'investissement local (DETR, DPV, DSID) sont stables, mais la DSIL diminue de 150 M€ pour financer la hausse de la DGF. En revanche, le Fonds vert est réduit à 1,35 Md€, ce qui pourrait impacter les projets de rénovation énergétique (article 139).

Pour les autres AP/CP, seront prévus (article 139) :

- 50 M€ pour la Collectivité de Corse afin de financer les DSP maritime et aérienne.
- 10 M€ d'augmentation de la dotation aux aménités rurales.
- 30 M€ pour un fonds de soutien exceptionnel aux collectivités touchées par les intempéries de 2023 et octobre 2024.
- 100 M€ en AP et 60 M€ en CP pour Mayotte afin d'améliorer la gestion des services publics (transports scolaires, aide sociale à l'enfance, PMI).
- 50 M€ supplémentaires pour le NPNRU.

Le fonds de précaution prévu en version initiale est remplacé par le DILICO, qui vise à lisser les recettes des collectivités en capacité de contribuer au redressement des comptes publics. Il prévoit une contribution de 1 Md€ répartie entre le bloc communal, les départements et les régions, selon leurs capacités financières, sans prélèvement de ressources par l'État. La contribution sera progressive, selon la capacité financière des collectivités, avec un plafond de 2 % des recettes réelles de fonctionnement. Environ 1 900 communes et 130 intercommunalités seront concernées. Une partie des sommes mises en réserve pourra être reversée aux collectivités contributrices, avec un mécanisme de péréquation (article 186).

Les règles de répartition de la DSC sont assouplies, supprimant l'obligation de pondération majoritaire des critères de droit commun tout en maintenant un minimum de 35 % pour les critères obligatoires (article 182).

Enfin, la hausse des cotisations employeurs à la CNRACL, destinée à stabiliser son déficit de 10 Md€ d'ici 2030, a bien été adoptée. Elle prévoit une augmentation progressive des cotisations entre 2025 et 2027, avec une première hausse de 4 points dès 2025 (PLFSS).

Les mesures fiscales

L'exonération partielle de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) pour les terres agricoles est relevée de 20 % à 30 %, avec une compensation ajustée sur l'évolution des bases foncières plutôt que sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) (article 66).

La suppression progressive de la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est reportée de trois ans, désormais étalée de 2028 à 2030, permettant ainsi à l'État de conserver 1,1 milliard d'euros de recettes en 2025 (article 62).

La taxe d'infrastructures de transport, faisant l'objet d'une concession, sera affectée aux communes et départements pour assurer l'entretien des réseaux locaux non concédés (article 75).

Les exonérations fiscales en zone franche urbaine - territoires entrepreneurs (ZFU-TE) et en quartiers prioritaires de la ville (QPV) sont prolongées jusqu'à fin 2025 (article 100).



La taxe d'habitation est recentrée sur les seules résidences secondaires, excluant ainsi certaines structures d'hébergement social et établissements spécifiques (article 110).

Pour favoriser la transformation des bureaux en logements, une exonération de taxe sur les bureaux est mise en place en Île-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur, accompagnée de la possibilité pour les collectivités de percevoir la taxe d'aménagement, même en l'absence d'augmentation de surface (article 111). La date limite de signature des conventions ouvrant droit à l'abattement de 30 % de taxe foncière sur les logements sociaux en QPV est décalée au 31 mars 2025 (article 114).

Le plafond de la taxe d'incinération des déchets est relevé à 2 € par tonne, contre 1,5 € actuellement, afin de mieux compenser les nuisances subies par les communes accueillant ces installations (article 117).

Le schéma de financement transitoire de la Métropole du Grand Paris (MGP) est prolongé jusqu'en 2025, retardant de deux ans le transfert de la CVAE des Établissements publics territoriaux (EPT) vers la MGP et ajustant les compensations financières pour laisser le temps à la concertation sur l'évolution institutionnelle de la métropole (article 184).

Les mesures spécifiques à l'Outre-mer

L'article 37 simplifie les démarches administratives pour les bailleurs sociaux en remplaçant l'exigence d'une demande préalable d'agrément fiscal par une simple obligation de déclaration. Cette mesure concerne la construction et l'acquisition de logements locatifs intermédiaires et vise à accélérer les projets immobiliers dans ces territoires.

Par ailleurs, l'article 47 prolonge jusqu'en 2025 l'abattement de 30 % sur la taxe foncière pour les logements locatifs situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) des départements et régions d'outre-mer (DROM), afin de soutenir l'investissement locatif et favoriser l'accès au logement.

Par ailleurs, l'article 128 instaure un mécanisme de versement d'avances remboursables aux DROM, collectivités d'outre-mer (COM) et à la Nouvelle-Calédonie. Destiné aux collectivités ne pouvant pas emprunter dans l'attente de leurs subventions, ce dispositif est conditionné à la signature d'une convention avec les ministères des Finances, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales. Cette convention précisera les modalités de remboursement ainsi qu'un éventuel protocole d'accompagnement.

Les mesures spécifiques aux partenaires des collectivités

L'article 125 porte sur l'affectation de ressources aux opérateurs de l'État et aux organismes de service public pour 2025. Un total de 21,1 milliards d'euros est alloué, marquant une réduction de 719,3 millions d'euros par rapport à l'année précédente. Parmi les bénéficiaires figurent des partenaires des collectivités telles que l'ANSES, les EPF régionaux, la Société de Grands Projets, Voies navigables de France, les CCI, l'ANAH, les Agences de l'eau, et l'AFITF. De plus, un prélèvement exceptionnel de 130 millions d'euros sur la trésorerie des agences de l'eau est prévu, cet argent étant reversé au budget général de l'État. Cette trésorerie excédentaire des agences, estimée entre 460 M€ et 550 M€ fin 2024, est jugée non nécessaire à la mise en œuvre du plan eau, couvert par une augmentation des recettes équivalente.

Les mesures qui n'ont pas été retenues à l'adoption

Plusieurs mesures ont été abandonnées lors des discussions budgétaires.

Tout d'abord, une mesure permettant aux EPCI de reverser aux communes membres le FNGIR et la DCRTP a été déclarée non conforme par le Conseil constitutionnel. Une autre proposition, imposant aux communes éligibles à la DETR de correspondre à la définition de communes rurales de l'INSEE, a également été rejetée.



De plus, une mesure visant à offrir davantage de souplesse aux EPCI à fiscalité additionnelle dans la répartition de la DGF compensation n'a pas été retenue. Enfin, la reconduction du fonds de sauvegarde pour les départements a été rejetée en Commission mixte paritaire (CMP).

 Plus d'infos ?

Site officiel du [Ministère du Budget et des Comptes publics](#)

Rédigé par Margaux Demontreuil, Consultante Confirmée, SCET
Et Vincent Palierne, Consultant Confirmé, SCET

Soucieux de vos enjeux territoriaux, la SCET et l'équipe d'experts en finances publiques vous accompagnent dans la réalisation de vos projets et leur structuration financière.

