

Loi de finances pour 2025 : principales dispositions concernant le bloc communal

Cette note présente les principales dispositions de la loi de finances pour 2025, telles qu'adoptées à l'issue du vote de la Commission Mixte Paritaire (CMP), et de l'engagement de la responsabilité du gouvernement conformément à l'article 49.3 de la Constitution. Elle vise à fournir une vue d'ensemble des mesures retenues et à expliquer les éléments les plus importants qui auront un impact sur les finances des communes et des intercommunalités.

Après plus de quatre mois d'un marathon budgétaire inédit, le projet de budget a, en effet, été définitivement adopté par le Parlement. Le climat d'incertitude, lié au retard du budget et à l'instabilité gouvernementale, entrave la capacité pour les collectivités locales de financer les services publics et de soutenir l'économie locale.

La loi de finances pour 2025 a été élaborée dans un contexte de déficit public élevé et de dette croissante. Sur la base d'une inflation à 1,4% et d'une croissance de 0,9%, l'objectif de la loi de finances est de ramener le déficit à 5,4% du PIB en 2025, avec une dette estimée à 115,5% du PIB.

Principales Dispositions : Une facture d'environ 7 milliards d'euros pour les collectivités

Les restrictions imposées aux collectivités locales en 2025 (Md€)	
Prélèvement sur plus de 2000 collectivités environ	- 1
Gel du montant de la fraction de TVA	- 1,2
Compensation de la taxe professionnelle (FDPTP et DCRTTP)	- 0,49
DGF : augmentation de 150 M€	0,15
Réduction du Fonds vert	- 1,35
Dotations de soutien aux investissements locaux (DSIL)	- 0,15
CNRACL : hausse de 3 points du taux de cotisation retraite, auxquels s'ajoute la non-compensation de point supplémentaire 2024	- 1,4
Suppression du fonds de soutien des activités périscolaires	- 0,04
Relèvement de 20% à 30% du taux d'exonération de la TFPB en faveur des terres agricoles	- 0,06
Agence nationale du sport	- 0,06
TOTAL	- 5,6

S'ajoutent aussi :

- 0,7 Md€ de réduction des crédits de l'Agence des financements des infrastructures de transports (AFITF) ;
- 130 M€ de réduction des crédits des Agences de l'eau
- 230 M€ de manque à gagner sur la DGF, toutes collectivités confondues, au titre de la non-indexation de la DGF sur l'inflation, dont 116 M€ pour le bloc communal ;
- 14,5 M€ au titre du gel de la DETR dont le montant n'est donc pas indexé sur l'inflation ;
- 8 M€ au titre du gel de la DSIL, soit une perte totale de 158 M€ au titre de la DSIL.

1. Fonds de Réserve et DILICO : Ce prélèvement, instauré sur plus de 2000 collectivités environ, ponctionnerait les recettes des communes et des EPCI à hauteur de 500 millions d'euros, tandis que la contribution des départements et des régions s'élèverait respectivement à 220 millions et 280 millions d'euros. Ce dispositif vise à lisser les recettes des collectivités territoriales, dans le but de participer à la maîtrise de la trajectoire des finances publiques au regard des critères européens (qui examinent l'équilibre entre les dépenses et les recettes sur l'exercice). 90% de la somme ainsi prélevée devra être reversée aux collectivités contributives, par tiers, pendant trois ans, les 10% restants alimentant les fonds de péréquation.

2. Gel des fractions de TVA qui coûtera 1,2 milliard d'euros de manque à gagner pour les collectivités.

3. Fiscalité. La modification des seuils de franchise de TVA pour les petites entreprises et les collectivités locales. Sur ce dernier point, les communiqués de presse du ministère de l'Economie et des finances de février 2025 (Texte des communiqués en ANNEXE) indiquent que « Dans l'attente des conclusions de la consultation, les entreprises et autres organismes ne sont pas tenus d'effectuer les nouvelles démarches déclaratives en matière de TVA. », et que « le Gouvernement a décidé de suspendre la réforme jusqu'au 1er juin afin de travailler avec les acteurs et les parlementaires à des réponses adaptées aux préoccupations exprimées lors de cette concertation. »

4. Dotations. La DGF sera finalement revalorisée de 150 millions d'euros, mais au travers d'une minoration des crédits de dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Cette augmentation étant plus faible que l'inflation prévue, il s'agit donc d'une baisse en volume de la DGF. La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) est maintenue.

5. Fonds vert amputé. A ces efforts demandés aux collectivités, il faut également ajouter la baisse drastique du Fonds vert passe de 2,5 milliards à 1,15 milliard d'euros.

6. Autres dotations et fonds

DCRTP et FDPTP. Des baisses significatives sont prévues sur la Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle (DCRTP) et les Fonds Départementaux de Péréquation de la Taxe Professionnelle (FDPTP).

Le fonds de soutien des activités périscolaires (FSDAP) sera supprimé à la rentrée scolaire 2025 alors que la semaine de quatre jours et demi demeure le cadre légal de référence depuis la réforme des rythmes scolaires.

7. Intercommunalités : Outre le gel des fractions de TVA en compensation de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) et de la CVAE, la dotation de compensation versée aux intercommunalités devrait également connaître une baisse non négligeable liée aux effets de la hausse de la dotation d'intercommunalités (90 millions) et des dotations de péréquation DSR-DSU, non financés. La loi de finances prévoit néanmoins quelques assouplissements sur les modalités de répartition de la dotation de solidarité communautaire (DSC), et la simplification des transferts des dotations de compensation en cas d'évolution de périmètre.

8. Logement. Suppression des conditions de localisation pour l'éligibilité au Prêt à Taux Zéro (PTZ) et prolongation du dispositif Loc'Avantages jusqu'au 31 décembre 2027.

9. Outre-mer. Des mesures spécifiques sont prises pour les collectivités d'outre-mer, notamment la garantie de l'État pour la Nouvelle-Calédonie, la différenciation des taux de TVA en Guadeloupe, à la Martinique, et à la Réunion, et l'abaissement du taux de la cotisation pour les organismes HLM outre-mer.

10. Opérateurs de l'État : La loi de finances a des impacts sur les agences de l'eau, l'Agence nationale du sport, d'importants partenaires des collectivités.

11. Fonction Publique : Par décret mais dans la ligne des volontés du gouvernement portées dans la loi de finances pour la Sécurité sociale, la cotisation à la CNRACL pèsera pour plus de 1,4 milliards en 2025 (3 points auxquels s'ajoute la non-compensation du point supplémentaire de 2024), avec une augmentation complémentaire de 3 points en 2026, 2027 et 2028, portant la facture pour les collectivités à plus de 5 milliards.

On peut également retenir le pouvoir accordé aux départements de relever de 4,5 % à 5 % le plafond des DMTO pour trois ans (avec exonération pour les primo-accédants) ainsi que la possibilité donnée aux régions de voter un versement mobilité jusqu'à 0,15 % de la des rémunérations soumises à cotisations sociales versées les entreprises de onze salariés et plus.

Vous trouverez ci-après le détail des mesures et leurs implications pour les collectivités locales.

L'objectif de la loi de finances de déficit à 5,4% en 2025 se décompose de la façon suivante :

<i>En % du PIB sauf mention contraire</i>	2023	2024	2025	2025
Projet de loi de finances pour 2025				Objectifs LPFP 2023-2027
Ensemble des administrations publiques				
Solde	-5,5	-6,0	-5,4	-3,7
Dette au sens de Maastricht	110,0	112,7	115,5	109,6
Taux de prélèvements obligatoires	43,2	42,8	43,5	44,4
Dépense publique	56,4	56,6	56,8	55,0
Dépense publique (en Md€)	1591	1652	1695	1668
Évolution de la dépense publique en volume (%)	-1,0	1,9	1,2	0,8
Principales dépenses d'investissement (en Md€)	25	30	29	34
Administrations publiques centrales				
Solde	-5,5	-5,3	-4,7	-4,3
Dépense publique	646	651	662	658
Évolution de la dépense publique en volume (%)	-3,9	-1,0	0,6	1,9
Administrations publiques locales				
Solde	-0,4	-0,6	-0,6	-0,2
Dépense publique	316	334	342	329
Évolution de la dépense publique en volume (%)	2,4	4,1	1,2	0,2
Administrations de sécurité sociale				
Solde	0,4	0,0	-0,1	0,7
Dépense publique (en Md€)	738	777	800	779
Évolution de la dépense publique en volume (%)	-0,1	3,4	1,6	0,3

SOMMAIRE

I.	Fonds de réserve et DILICO : 1 Md€ prélevés sur plus de 2000 collectivités environ- Article 186	7
1.	La contribution du bloc communal : 500 M€	7
2.	Classement des communes et des EPCI selon un indice synthétique	7
3.	Communes concernées, et calcul de la contribution	8
a.	Communes concernées	8
b.	Calcul du montant de la contribution	8
c.	Plafonnement du montant de la contribution	8
4.	Calcul de la contribution individuelle des EPCI à fiscalité propre	9
5.	Gestion de la contribution	9
a.	Calcul de la contribution	9
b.	Le prélèvement est imputé sur les douzièmes de fiscalité	9
c.	Reversement des contributions	9
d.	Documents budgétaires	9
II.	Fiscalité	11
1.	La loi de finances pour 2025 a maintenu le FCTVA	11
2.	Fraction de TVA s – Article 109	11
3.	Diminution du seuil de franchise de TVA - Article 32	11
4.	Exonération de TVA pour les travaux portant sur les monuments commémoratifs dédiés aux victimes d’attentats – Article 39	15
5.	Remplacement du régime simplifié d'imposition (RSI) en matière de TVA par un régime déclaratif trimestriel à partir du 1er janvier 2027 – Article 38	15
6.	Taxe d’habitation sur les résidences secondaires (THRS) – Article 110	16
a.	Recentrage de la THRS	16
b.	Personnels diplomatiques et consulaires	16
7.	Exonération de la TFPNB en faveur des terres agricoles - Article 66	17
8.	CFE pour les installations classées après cessation d'activité – Article 89	17
9.	Revalorisation des tarifs de la taxe de séjour – Article 101	17
10.	Versement mobilité – Article 118	18
a.	Création d’un versement mobilité au taux de 0,15%	18
b.	Délibération	18
c.	Périmètre géographique	18
d.	Une fraction de 10 % de ce versement mobilité régional pourra être alloué à l’organisation de services de mobilité locaux dans les territoires des communautés de communes.	18
e.	Conditions	18
11.	Taxe sur l’exploitation des infrastructures de transport de longue distance - Article 81	18
12.	Surface utilisée pour le calcul des taxes sur la publicité extérieure – Article 75	19
13.	Les lignes d’aménagement du territoire (LAT) – Article 30	19
14.	Report de trois ans de la trajectoire de suppression de la CVAE – Article 62	19
15.	Régimes fiscaux zonés -Article 99	19
a.	France Ruralités Revitalisation (FRR)	19
b.	Zones franches urbaines : prorogation des régimes fiscaux zonés	20

16.	Déclaration des biens immobiliers – Article 115	20
17.	Valeurs locatives – Article 63	21
a.	Rappel des modalités de calcul de la valeur locative des locaux professionnels	21
b.	Remise en cause du caractère fixe du mécanisme de planchonnement par le Conseil d'Etat.....	21
c.	Dispositif voté	21
18.	Valeurs locatives des monuments historiques situés en zone rurale – Article 121	22
III.	Dotation globale de fonctionnement (DGF)	23
1.	Montant de la DGF : une augmentation de 150 M€ en 2025 – Articles 107 et 178	23
2.	Financement de la hausse de la dotation d'intercommunalité – Articles 107 et 178	25
3.	DSU : la modification du périmètre des logements sociaux – Article 178	26
4.	DSR : la réforme du critère de voirie – Article 178	26
5.	DSR bourg-centre et péréquation :majorations en zone France revitalisation rurale Article 178.	28
6.	DSR-cible : Ajustement concernant le critère « revenu des habitants » – Article 178	28
7.	Critère d'effort fiscal (critère financier des dotations) - Article 178	28
8.	Population DGF des communes concernées par des opérations « ORCOD-IN »	29
9.	Mesures diverses concernant la DGF – Article 178	29
10.	Garantie prévue pour 2026 au profit des communes de Mayotte, dans le cadre de leur passage aux modalités de droit commun du recensement de la population – Article 178	31
11.	Analyses et propositions complémentaires de l'AMF sur la DGF	31
IV.	Autres dotations et Fonds	33
1.	Variables d'ajustement : de fortes baisses prévues sur la DCRTP et les FDPTP – Article 107	33
2.	Dotation « aménités rurales » : 10 M€ supplémentaires en 2025	33
3.	DETR – DSIL : -150 M€ sur la DSIL – Article 139	34
4.	Le fonds d'accélération de la transition écologique (Fonds vert) – Article 139	34
5.	Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (Facé) Article 129	35
6.	Le fonds postal national de péréquation territoriale et présence postale – Article 145	35
7.	Suppression du fonds de soutien des activités périscolaires (FSDAP) à la rentrée scolaire 2025	36
8.	Petite enfance - Mission Solidarité, insertion et égalité des chances – Article 145	36
9.	Politique de la ville – Article 139	36
V.	Intercommunalités	37
1.	Commune nouvelle – Article 122	37
2.	Assouplissement de la dotation de solidarité communautaire (DSC) – Article 182	37
3.	Suppression de la CPS des EPCI a fiscalité additionnelle de leur potentiel fiscal – Article 178	37
4.	Transferts de dotation de compensation en cas d'évolution de périmètre – Article 178	38
5.	Maintien du schéma de financement transitoire de la métropole du Grand Paris – Article 184 ...	38
VI.	Logement	39
1.	Prêts à taux zéro (PTZ) – Article 90	39
a.	Suppression des conditions de localisation pour l'éligibilité au PTZ dans les logements neufs pendant une durée de trois ans et modification de la quotité	39
b.	Rehaussement à 195 000 euros du montant maximal d'opération pour l'accès au PTZ.....	39
2.	Aide aux maires bâtisseurs	39
3.	Prolongation du dispositif Loc'Avantages jusqu'au 31 décembre 2027 – Article 88	39

4.	Décalage au 31 mars 2025 de la date de signature de la convention pour l'application de l'abattement de 30% sur la TFPB pour des logements sociaux en QPV – Article 114.....	39
5.	Précisions concernant le FNAL – Article 139	40
6.	Mesures diverses relatives à la TVA applicable aux travaux réalisés dans les logements	40
a.	Application des taux réduits de TVA aux travaux réalisés dans des logements : remplacement de l'attestation par une mention sur le devis ou la facture – Article 41	40
b.	Application du taux réduit de TVA à 5,5 % aux travaux de livraison et d'installation dans les logements d'équipements de production photovoltaïque – Article 42.....	40
c.	Taux réduits de TVA sur les opérations liées au chauffage – Article 32.....	41
VII.	Outre-mer	42
1.	Nouvelle-Calédonie – Article 150 et 153.....	42
a.	Garantie de l'Etat.....	42
b.	Avances remboursables.....	42
2.	Différenciation des taux de TVA en Guadeloupe, à la Martinique, et à la Réunion - Article 45	42
3.	Abaissement du taux de la cotisation pour les organismes HLM - Article 37	43
	Article 37.....	43
4.	Safer Guyane – Article 44	43
5.	Abattement de taxe foncière pour les logements à usage locatif appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré situés dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV) – Article 100.....	43
VIII.	Opérateurs de l'Etat – Article 125	44
1.	Agences de l'eau	44
a.	Marge de manœuvre financière des agences de l'eau	44
b.	Décalage de la mise en œuvre du plan eau	44
c.	La contribution des agences de l'eau au profit de l'Office français de la biodiversité	44
d.	130 M€ prélevés sur le produit des taxes et redevances des agences de l'eau.....	45
e.	Précisions sur la réforme des redevances de l'eau	45
2.	Agence nationale du sport	46
IX.	Fonction publique.....	47
1.	Congés maladie – Article 189.....	47
2.	Réduction du déficit de la CNRACL – Article 186.....	47
	ANNEXE : Communiqués de presse de février 2025 du Ministère de l'Economie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique	49

I. Fonds de réserve et DILICO : 1 Md€ prélevés sur plus de 2000 collectivités environ- Article 186

Le Dispositif de Lissage Conjoncturel (DILICO) instaure un prélèvement de 1 Md€ sur plus de 2000 collectivités environ, dont 500 M€ pour le bloc communal, 220 M€ pour les départements et 280 M€ pour les régions.

1. La contribution du bloc communal : 500 M€

Ces 500 M€ sont répartis à parts égales, soit 250 M€ pour les communes, et 250 M€ pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI). Ces 500 M€ de contribution correspondent à la moyenne des deux produits suivants :

1/Le produit de :

1 Md€ x le montant des recettes réelles de fonctionnement des communes et des EPCI à fiscalité propre rapporté au montant total des recettes réelles de fonctionnement de l'ensemble des collectivités.

2/Le produit de :

1 Md€ x le taux d'épargne brute moyen des communes et des EPCI à fiscalité propre rapporté à la somme des taux d'épargne brute moyens de l'ensemble des collectivités.

2. Classement des communes et des EPCI selon un indice synthétique

Pour chaque commune, il est calculé un indice synthétique de ressources et de charges à partir des rapports suivants :

- le rapport entre le potentiel financier par habitant de la commune¹ et le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes ;
- le rapport entre le revenu moyen par habitant de la commune et le revenu moyen par habitant de l'ensemble des communes².

L'indice synthétique de ressources et de charges est obtenu par l'addition des rapports définis en pondérant le premier par 75 % et le second par 25 %. On a :

$$\text{Indice synthétique des communes} = 75\% (\text{PFin/PFin moyen des communes}) + 25\% (\text{Revenu moyen par hab.de la commune /revenu moyen par hab. de l'ensemble des communes})$$

Pour les communes des départements d'outre-mer, le potentiel financier pris en compte comprend les montants perçus au titre de l'octroi de mer constatés dans le compte de gestion afférent au pénultième exercice.

Pour chaque EPCI à fiscalité propre, les calculs sont les mêmes que pour les communes. Ainsi, il est calculé un indice synthétique de ressources et de charges à partir des rapports suivants :

- le rapport entre le potentiel fiscal par habitant de l'établissement³ et le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des EPCI à fiscalité propre ;
- le rapport entre le revenu par habitant de l'EPCI et le revenu moyen par habitant de l'ensemble des EPCI à fiscalité propre⁴.

¹ V de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales

² Le revenu pris en compte est le dernier revenu imposable connu, et la population prise en compte est celle résultant des conditions prévues à l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales.

³ 1 de l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales

⁴ Le revenu pris en compte est le dernier revenu imposable connu, et la population prise en compte est celle résultant des conditions prévues à l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales.

L'indice synthétique de ressources et de charges est obtenu par l'addition de ces deux rapports, en pondérant le premier par 75 % et le second par 25 %. On a :

$$\text{Indice synthétique des EPCI} = 75\% (\text{PFin/PFin moyen des EPCI}) + 25\% (\text{Revenu moyen par hab.de l'EPCI /revenu moyen par hab. de l'EPCI})$$

3. Communes concernées, et calcul de la contribution

a. Communes concernées

Les communes et EPCI contributeurs doivent avoir un indice synthétique supérieur à 110 % de l'indice moyen de l'ensemble des communes.

Les communes exonérées du prélèvement sont les suivantes :

- les 115 premières communes éligibles à la dotation de péréquation outre-mer (DPOM),
- les 250 premières communes éligibles à la DSU parmi celles de 10 000 habitants et plus,
- les 30 premières communes éligibles à la DSU parmi celles entre 5 000 et moins de 10 000 habitants,
- les 2 500 premières communes éligibles à la DSR-cible parmi les communes de moins de 10 000 habitants.

Sont ainsi exclues les communes identifiées comme les plus fragiles au regard des critères de la DSU et de la DSR-cible.

Lorsque la contribution calculée pour une commune est inférieure à 1 000 euros, la commune en est exonérée et l'ajustement est opéré sur la contribution des autres communes.

b. Calcul du montant de la contribution

La contribution calculée afin d'atteindre la moitié du montant, est calculée en multipliant la population⁵ de la commune par l'écart relatif de son indice à 110 % de l'indice moyen des communes. On a :

$$\text{Contribution individuelle de chaque commune} = \text{VP} \times \text{pop} \times \frac{\text{indice de la commune} - 110\% \text{ de l'indice moyen}}{110\% \text{ de l'indice moyen}}$$

VP : valeur de points. La valeur de points est la valeur de la clé qui permet que la somme totale des contributions des communes atteigne le montant cible, soit 250 M€ au total répartis entre les communes, déduction faite des communes exonérées et du plafonnement de la contribution.

c. Plafonnement du montant de la contribution

Pour chaque commune contributrice, la contribution ne peut excéder 2 % de ses recettes réelles de fonctionnement, minorées des atténuations de produits, des recettes exceptionnelles, et du produit des mises à disposition de personnels facturées dans le cadre d'une mutualisation de services entre l'EPCI à fiscalité propre et ses communes membres, telles que constatées au 1^{er} janvier de l'année dans les derniers comptes de gestion disponibles.

Pour les communes membres de la métropole du Grand Paris, les recettes réelles de fonctionnement sont en outre diminuées d'un montant correspondant à la dotation individuelle versée au fonds de compensation des charges territoriales⁶, telle que constatée au 1^{er} janvier de l'année de répartition dans les derniers comptes de gestion disponibles.

Pour la Ville de Paris, ces recettes sont affectées d'un coefficient de 70,87 %.

⁵ La population prise en compte est celle résultant des conditions prévues à l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales.

⁶ H du XV de l'article 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

4. Calcul de la contribution individuelle des EPCI à fiscalité propre

La contribution calculée chaque année afin d'atteindre la moitié de la contribution du bloc communal, est obtenue en multipliant la population de l'EPCI⁷, par l'écart relatif de l'indice de l'EPCI à 110 % de l'indice moyen des EPCI à fiscalité propre.

On a :

$$\text{Contribution individuelle de chaque EPCI} = \text{VP} \times \text{pop} \times \frac{\text{indice de l'EPCI} - 110\% \text{ de l'indice moyen}}{110\% \text{ de l'indice moyen}}$$

VP : valeur de points.

Lorsque la contribution calculée pour une commune est inférieure à 1 000 euros, l'EPCI en est exonéré et l'ajustement est opéré sur la contribution supporté par les autres EPCI.

Pour chaque EPCI contributeur, la contribution ne peut excéder 2 % de ses recettes réelles de fonctionnement, minorées des atténuations de produits et des recettes exceptionnelles, telles que constatées au 1^{er} janvier de l'année de répartition dans les derniers comptes de gestion disponibles.

Pour la Métropole de Lyon, ces recettes sont affectées d'un coefficient de 44,55 %.

5. Gestion de la contribution

a. La contribution est notifiée par arrêté des ministres chargés du budget et des collectivités territoriales publié au Journal officiel, qui précise le montant prélevé par collectivité et par groupement.

b. Le prélèvement est imputé sur les douzièmes de fiscalité, mensuellement à compter de la date de notification. Le produit des contributions est mis en réserve.

c. Le produit des contributions est ensuite reversé par tiers les trois années suivantes aux contributeurs.

Le reversement effectué chaque année est réparti, pour 10 % de son montant, au FPIC et, pour le solde, aux communes et établissements contributeurs au prorata de leur contribution.

Les reversements sont notifiés annuellement aux collectivités et à leurs groupements par un arrêté des ministres chargés du budget et des collectivités territoriales publié au Journal officiel. Ces reversements sont réalisés mensuellement à compter de la date de notification.

d. Les collectivités contributrices peuvent faire figurer les données dont le calcul tient compte des contributions dans leur document budgétaire.

Positions de l'AMF

1. L'AMF estime que DILICO va frapper les collectivités dont l'augmentation des dépenses n'est pas forcément la plus importante, le dispositif ignorant les restrictions de dépenses déjà intervenues.

2. L'AMF estime que DILICO pourrait aggraver le déficit en 2025 : à un an de la fin du mandat, les dépenses correspondant à des projets déjà engagés risquent de ne pouvoir être réduites. DILICO pourrait ainsi dégrader le déficit public en augmentant le besoin de financement des collectivités locales, et donc l'emprunt pour compenser les pertes de ressources et permettre le financement des projets déjà engagés.

3. Bien que le Conseil constitutionnel ait validé le dispositif, l'AMF avait cependant soulevé la question de la légalité de ce fonds sur les points suivants :

⁷ Article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales.

- **Annualité budgétaire** : une partie des recettes de la collectivité prélevée n'est plus affectée aux dépenses de l'année 2025 mais aux dépenses des années 2026, 2027 et 2028, ce qui semble contrevenir à la règle de l'annualité budgétaire.

L'argument sur la comparaison avec la mise en réserve du Fonds national de péréquation des DMTO ne tient pas. Si ce Fonds ne respecte pas non plus l'annualité budgétaire, il a cependant pour objectif de permettre aux départements en difficulté de faire face à des retournements de la conjoncture. Ainsi, les versements du Fonds DMTO compensent en partie la baisse de DMTO. La mise en réserve des DMTO est donc une réserve de précaution pour faire face à des difficultés.

- **Libre administration** : DILICO est un dispositif d'épargne forcé. Il n'a pas pour objet de réduire le déficit de l'Etat comme ce fut le cas avec la baisse des dotations, mais bien d'interférer dans l'affectation des recettes. DILICO constitue ainsi une atteinte à la libre administration.

- **Légitimité du dispositif** : dans un contexte d'augmentation de l'épargne de précaution de nos concitoyens inquiets face à l'avenir, la mise en réserve d'1 Md€ de fonds publics aggrave en outre la réduction du financement de notre économie

3. L'AMF continue d'alerter sur les dangers des restrictions imposées aux budget locaux :

- en 2023 : le besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques locales à 9,9 Md€ est une première alerte. C'est en effet le montant le plus élevé enregistré depuis 2008 lors de la crise des *subprimes*;

- en 2024 : l'encours de dette pourrait augmenter (à confirmer lors de la publication à venir des comptes administratifs) ;

- 2025 : la dégradation devrait se poursuivre en raison des restrictions supplémentaires imposées aux budgets locaux.

La détérioration des soldes des budgets locaux est le résultat du pilotage des budgets locaux par le budget de l'Etat :

- Suppression du levier fiscal : les deux tiers de la fiscalité locale reposent désormais sur les propriétaires depuis la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales ;

- Adossement des recettes à la TVA : les erreurs de prévision bousculent les équilibres des budgets locaux, comme ce fut par exemple le cas en 2024 où 0,5 Md€ ont ainsi été prélevés sur les budgets locaux en raison des erreurs de prévision sur l'évolution des recettes de TVA ;

- TVA et coefficient correcteur (coco) pour la compensation de la TH : l'évolution des recettes locales se détache progressivement de l'évolution socio-économique de la collectivité, de l'évolution des bases économiques, des variations de population pas prises en compte dans la fraction de TVA ou peu prises en compte, la TFPB ne reposant que sur les propriétaires, etc.

- DILICO ajoute un poids supplémentaire de 1 Md€.

II. Fiscalité

1. La loi de finances pour 2025 a maintenu le FCTVA

Toutes les mesures concernant la baisse du taux et la réduction de son assiette ont été supprimées, notamment grâce à l'action de l'AMF qui avait en effet relevé les difficultés suivantes :

- **La question de la rétroactivité des mesures portant sur les dépenses de 2023 et 2024.** L'AMF avait proposé la rédaction d'un amendement de suppression des dispositions de toutes les restrictions concernant le FCTVA.
- **Le FCTVA est une ressource propre externe participant au calcul de la règle d'or :** la réduction du taux du FCTVA fragilise le respect de la règle d'or pour les collectivités en situation financière tendue.
- **Le risque d'aggravation du déficit.** Tous les équilibres des financements des investissements auraient été bouleversés, impliquant un recours à l'emprunt à due concurrence.
- **Les communes et intercommunalités ultramarines** ne disposent d'aucune marge de manœuvre pour faire face à cette nouvelle réduction de ressources. En outre, cette mesure leur aurait réduit l'accès aux subventions européennes, le FCTVA en outre-mer étant en effet comptabilisé dans les apports minimums nécessaires pour accéder aux subventions européennes.
- **L'abaissement du taux du FCTVA aurait constitué un risque pour les marchés financiers.** Abaisser le taux du FCTVA aurait pu conduire à faire basculer les collectivités locales dont la situation financière est déjà tendue, dans le déséquilibre structurel puisque le montant de la ressource propre issue du FCTVA aurait baissé de près de 10%. Cette difficulté se serait doublée d'un risque pour les marchés financiers, les prêteurs devant revoir à la hausse le montant de leurs fonds propres à mettre en face des prêts aux collectivités locales.

2. Fraction de TVA : 1,2 Md€ de ressources en moins au titre du gel des fractions de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affectées aux collectivités en compensation des recettes supprimées – Article 109

A compter de 2025, les fractions de TVA des EPCI à fiscalité propre -versées en compensation de la suppression de la THRP et de la CVAE- sont désormais indexées sur l'évolution de la TVA nationale en n-1 (et non plus en année n). Donc pour 2025, les fractions de TVA des EPCI à fiscalité propre sont celles versées en 2024 (corrigées).

Le fonds de sauvegarde des départements, versé en application des articles 16 et 208 de la loi de finances pour 2020, n'est toutefois pas affecté par la mesure.

Les recettes de TVA prévues au budget de l'Etat passeraient ainsi de 96,1 Md€ en 2024 à 106,2 Md€, soit une hausse totale de 10,1 Md€ dont 1,2 Md€ obtenus par le gel de la fraction de TVA versée aux collectivités locales en compensation des recettes locales supprimées.

Les fractions compensatrices de TVA en contrepartie de réformes fiscales pour leurs parties fixes et non pour leurs parties soumises à la conjoncture seraient donc maintenues à 47,119 Md€, et la TVA des régions en compensation de la DGF maintenue à 5,272 Md€.

Position de l'AMF. Le gel la fraction de TVA à son niveau 2024 contrevient à l'engagement du Président de la République d'une compensation à l'euro près des impôts locaux supprimés.

3. Fiscalité commerciale (TVA) : la diminution du seuil de franchise de TVA Article 32

Les communiqués de presse du ministère de l'Economie et des finances de février 2025 (Texte des communiqués en ANNEXE) indiquent que « Dans l'attente des conclusions de la consultation, les entreprises et autres organismes ne sont pas tenus d'effectuer les nouvelles démarches déclaratives en matière de TVA. », et que « le Gouvernement a décidé de suspendre la réforme jusqu'au 1er juin afin de travailler avec les acteurs et les parlementaires à des réponses adaptées aux préoccupations exprimées lors de cette concertation. »

La loi de finances comporte une mesure susceptible d'avoir des effets importants pour une partie des collectivités locales, en faisant entrer certaines de leurs activités dans la TVA.

La mesure adoptée porte sur le régime dit de la « franchise en base de TVA ». Ce régime concerne les personnes qui effectuent une activité normalement soumise à TVA et dont le chiffre d'affaires lié à cette activité ne dépasse pas un certain niveau. Il permet à ces personnes de ne pas appliquer de TVA sur leurs recettes. Ce régime produit les mêmes effets qu'une exonération de TVA : les personnes relevant de la franchise ne collectent pas de TVA sur leurs recettes ; corrélativement, elles ne peuvent pas déduire par la voie fiscale la TVA qu'elles paient sur leurs dépenses.

Ce régime s'applique de plein droit ; toutefois, les personnes qui remplissent les conditions et seuils de la franchise mais qui ne souhaitent pas en bénéficier peuvent y renoncer en optant pour l'assujettissement de leur activité à la TVA (*plus d'explications dans le cadre ci-dessous*).

Présentation résumée du régime de franchise en base

Le régime de franchise de TVA est défini par les articles 293 B et suivants du Code général des impôts.

➤ Il constitue un régime dérogatoire de TVA, destiné aux personnes qui sont normalement soumises à la TVA au titre de leur activité mais dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas un certain seuil.

Il produit les mêmes effets qu'une exonération de TVA : les bénéficiaires de la franchise sont dispensés du paiement de la TVA sur leurs recettes, qui ne sont donc concrètement pas soumises à TVA. Ils n'ont pas à remplir de déclarations de TVA.

Ils ne peuvent pas facturer la TVA à leurs clients ; ils doivent au contraire indiquer sur leurs factures, ou sur tout autre document en tenant lieu, la mention : « *TVA non applicable, article 293 B du CGI* ».

La franchise a pour conséquence de priver son bénéficiaire de la possibilité de déduire la TVA « amont », c'est-à-dire de récupérer par la voie fiscale la TVA payée sur les dépenses engagées pour l'activité relevant de la franchise. En effet, conformément aux principes généraux de la TVA, seules les personnes redevables de la TVA collectée sur leurs recettes ont droit à la déduction de leur TVA « amont ».

➤ La franchise en base s'applique de plein droit. Toutefois, les personnes qui ne souhaitent pas bénéficier de la franchise (notamment parce que la franchise les prive du droit à déduction de la TVA « amont ») peuvent y renoncer en optant pour l'assujettissement de leur activité à la TVA.

➤ Certaines opérations sont expressément exclues du champ de la franchise en base. Ainsi, ne peuvent bénéficier de la franchise :

- les opérations soumises à la TVA en vertu d'une option prévue notamment aux articles 260 et 260 A du CGI. Les activités visées par ces deux articles concernent ou peuvent concerner les collectivités locales : l'article 260 vise notamment les locations d'immeubles nus à usage professionnel, qui sont normalement exonérées de TVA mais qui peuvent faire l'objet d'une option pour la TVA ; l'article 260 A vise certains services gérés par les collectivités, normalement non soumis à TVA mais pour lesquels celles-ci peuvent choisir de s'assujettir à la TVA (assainissement, fourniture de l'eau dans les communes de moins de 3 000 habitants, etc.) ;
- les opérations immobilières concourant à la production ou à la livraison d'immeubles (ventes de terrains à bâtir par exemple).

Le régime de franchise étant susceptible de s'appliquer à toute personne redevable de la TVA, il peut donc concerner les collectivités locales, pour celles qui réalisent des activités soumises à TVA et générant des recettes annuelles inférieures au seuil de franchise.

A titre d'exemple, les communes, notamment les plus petites d'entre elles, peuvent être concernées pour leurs activités de locations immobilières : locations de salles des fêtes, locations de locaux à des commerçants (boulangerie, épicerie en milieu rural notamment), à des professionnels de santé, locations de maisons d'assistantes maternelles, etc.

La loi de finances pour 2025 diminue fortement le seuil de chiffre d'affaires fixé pour l'application de la franchise. Cette diminution aura pour conséquence de soumettre à la TVA les activités des collectivités locales générant de faibles ressources.

Outre l'abaissement du seuil, la loi de finances instaure un seuil unique de franchise, alors que jusqu'à présent, le régime reposait sur des seuils différenciés selon la nature de l'activité.

Ainsi, le seuil applicable est fixé à 25 000 €, complété par un seuil majoré fixé à 27 500 €.

Ce seuil correspond au chiffre d'affaires annuel à ne pas dépasser pour bénéficier de la franchise.

Remarque : Le seuil majoré permet de ne pas appliquer la TVA immédiatement dès le dépassement du seuil principal : pour les personnes dont l'activité dépasse le seuil principal mais reste en-dessous du seuil majoré, la TVA commence à s'appliquer au 1^{er} janvier de l'année qui suit.

Ce seuil remplace les seuils antérieurs, qui étaient fixés à :

- 85 000 €, pour les ventes de biens et pour certaines prestations de services (prestations d'hébergement et ventes à consommer sur place), complété par un seuil majoré fixé à 93 500 €,
- 37 500 €, pour les autres prestations de services, complété par un seuil majoré fixé à 41 250 €.

Attention : la loi de finances pour 2025 prévoit que cette mesure entre en application au 1^{er} mars 2025. Cependant, compte-tenu des vives réactions que suscite la diminution du seuil de franchise, le communiqué de presse du ministère de l'Economie et des finances n°121 du 6 février 2025 indique que « Dans l'attente des conclusions de la consultation, les entreprises et autres organismes ne sont pas tenus d'effectuer les nouvelles démarches déclaratives en matière de TVA. » (Cf. Texte du communiqué en ANNEXE).

Observations

La disposition, qui ne figurait pas dans le texte initial du PLF, est issue d'un amendement déposé par le gouvernement « Barnier » lors de l'examen du PLF au Sénat. Cet amendement avait dans un premier temps été rejeté par le Sénat, suivant l'avis défavorable du Rapporteur général Jean-François HUSSON. Il a ensuite été adopté lors d'une seconde délibération demandée par l'Exécutif.

Cette disposition intervient alors qu'une réforme importante du régime de franchise de TVA avait été votée en loi de finances pour 2024, pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2025.

La réforme de 2024 avait pour objet de transposer en droit français une directive européenne⁸ harmonisant au sein de l'Union les règles applicables en matière de franchise. Ainsi, cette réforme a principalement consisté à permettre l'application de la franchise aux entreprises établies dans d'autres Etats membres. La réforme de 2024 a également procédé à un ajustement des seuils de franchise applicables en France à compter du 1^{er} janvier 2025, de manière à s'aligner sur les seuils maximum autorisés par la directive européenne. En effet, la directive européenne fixe des seuils plafonds, tout en laissant les Etats libres de fixer les seuils applicables sur leur territoire, dans la limite des plafonds européens. Ainsi, les seuils retenus par la France en loi de finances 2024 ont légèrement diminué pour les ventes de biens tandis que les seuils applicables aux prestations de services ont été légèrement relevés (cf. tableau ci-dessous, qui récapitule l'évolution des seuils).

La mesure adoptée en LF 2025 vient donc corriger les seuils de franchise fixés en 2024, en revenant sur le choix opéré en 2024 de retenir les seuils maxima. Selon les débats au Sénat, l'abaissement des seuils correspond à une demande d'entreprises inquiètes des conséquences de l'ouverture de la franchise aux entreprises européennes, notamment dans le secteur du bâtiment⁹.

Outre cet objectif d'harmonisation européenne et de lutte contre les distorsions de concurrence, Laurent SAINT-MARTIN, alors ministre des Comptes publics, avait présenté cette mesure comme une mesure de simplification, en raison du remplacement de plusieurs seuils par un seuil unique. Le ministre avait également indiqué que cette mesure participerait au redressement des finances publiques : la diminution du nombre d'acteurs économiques susceptibles de bénéficier de la franchise pourrait en effet augmenter les recettes de TVA perçues par l'Etat.

Toutefois, cette nouvelle disposition ne s'est accompagnée d'aucune simulation permettant de mesurer les impacts de l'abaissement du seuil de franchise. En outre, les débats au Sénat se sont concentrés sur les entreprises, mais n'ont à aucun moment mentionné la situation des collectivités locales, également affectées par l'abaissement du seuil.

⁸ Directive UE/2020/285 du 18 février 2020

⁹ En effet, les seuils de franchise applicables en France, même réaménagés lors de la réforme de 2024, sont plus élevés que ceux fixés dans d'autres pays européens. Or, selon l'exposé des motifs de l'amendement du gouvernement, « ces seuils très élevés génèrent des distorsions de concurrence importantes au sein du segment des petites et moyennes entreprises, entre celles qui recourent [à la franchise de TVA] et celles qui n'y recourent pas. (...) Ces distorsions seront accrues par l'ouverture, à compter de 2025, du dispositif de la franchise en base aux entreprises établies dans d'autres Etats membres de l'Union européenne. »

Le Rapporteur général du Budget Jean-François HUSSON a avancé plusieurs motifs pour justifier son avis défavorable lors du premier examen de l'amendement du gouvernement :

- un désaccord sur la méthode : compte-tenu de l'impact non négligeable pour les entreprises, ce nouvel aménagement de la franchise aurait dû être intégré en PLF initial, ou tout au moins être transmis au Sénat moins tardivement,
- des interrogations sur la réalité des distorsions de concurrence que créerait le niveau élevé des seuils de franchise appliqués en France ; JF HUSSON indique qu'en tout état de cause, si ce risque était avéré, le sujet aurait dû être traité lors de la réforme de 2024 ;
- une source de complexité, à rebours de l'argument de simplification avancé par l'Exécutif : alors que le régime de franchise en base est par lui-même une simplification ouverte à des activités générant de faibles recettes, l'abaissement des seuils va faire sortir du dispositif un certain nombre d'acteurs, ce qui entraînerait en réalité une forme de complexité administrative ;
- un impact non négligeable pour les consommateurs, en raison de l'entrée dans la TVA de certaines activités dépassant le nouveau seuil de franchise, et donc de la facturation de la TVA sur les prix et tarifs ; cet impact serait compris, selon JF HUSSON, entre 800 millions et 1 milliard d'euros.

Enfin, JF HUSSON avait estimé que l'amendement du gouvernement était aussi motivé par le rendement fiscal de la mesure.

Position de l'AMF

En amont de l'adoption définitive du PLF, l'AMF avait alerté les parlementaires des impacts de cette mesure pour les collectivités.

En effet, pour les collectivités locales sortant du régime de franchise, l'entrée dans la TVA viendra alourdir leur charge administrative (déclaration de la TVA collectée et déductible, suivi de la TVA, etc.), allant ainsi à rebours de l'argument de simplification avancé par l'Exécutif.

L'entrée dans la TVA aura également des impacts économiques importants, en particulier pour les activités des collectivités fournies aux personnes qui ne sont pas soumises à TVA et en conservent donc la charge finale.

Cela sera par exemple le cas des professionnels de santé et des associations d'assistantes maternelles louant des locaux à des communes. Les impacts sont difficiles à anticiper et dépendront de nombreux facteurs (situation du preneur au titre de la TVA, possibilité pour la commune de déduire la TVA sur ses dépenses en raison de l'entrée dans la TVA, etc).

En tout état de cause, l'entrée dans la TVA se traduira par une hausse des tarifs ou par la baisse des recettes des collectivités si celles-ci choisissent de ne pas répercuter la TVA dans leurs tarifs. Cette contraction à la baisse des tarifs, pour éviter de répercuter la TVA, conduira d'ailleurs mécaniquement à diminuer le rendement fiscal attendu du dispositif.

L'abaissement du seuil de franchise risque ainsi de percuter les équilibres définis par les communes et les EPCI pour protéger le pouvoir d'achat de leurs administrés et accompagner la vie quotidienne, en particulier dans les zones rurales.

L'AMF a également saisi les ministres concernés pour les alerter de l'alourdissement des charges administratives mais aussi financières générées par cette mesure, intervenue sans concertation.

Soulignant que ce nouvel aménagement, s'il devait être conservé en loi de finances définitive, interviendrait sans laisser de temps aux redevables pour s'y préparer, l'AMF a demandé que son application soit suspendue et qu'elle s'accompagne, le moment venu, d'une large campagne d'information auprès des collectivités locales par les services de la DGFIP.

Evolution des seuils de franchise de TVA

L'application de la mesure votée en loi de finances pour 2025, initialement prévue au 1^{er} mars 2025, est pour l'instant suspendue.

	Livraisons de biens, prestations d'hébergement et ventes à consommer sur place	Prestations de services (autres que prestations d'hébergement et ventes à consommer sur place)
Jusqu'en 2024		
Seuil principal	91 900 €	36 800 €
Seuil majoré*	101 000 €	39 100 €
A compter du 1^{er} janvier 2025 (seuils adoptés en loi de finances 2024)		
Seuil principal	85 000 €	37 500 €
Seuil majoré*	93 500 €	41 250 €
Mesure adoptée en LF 2025		
Seuil principal	25 000 €	
Seuil majoré*	27 500 €	

* Les seuils majorés permettent de ne pas appliquer la TVA immédiatement dès le dépassement du seuil principal : pour les personnes dont l'activité dépasse le seuil principal mais reste en-dessous du seuil majoré, la TVA commence à s'appliquer au 1^{er} janvier de l'année qui suit.

4. Exonération de TVA pour les travaux portant sur les monuments commémoratifs dédiés aux victimes d'attentats – Article 39

Actuellement, une exonération de TVA est prévue pour les travaux de construction, d'aménagement, de réparation et d'entretien des monuments, cimetières ou sépultures commémoratifs des combattants, héros, victimes ou morts des guerres, lorsque ces travaux sont effectués pour les collectivités publiques et les organismes légalement constitués agissant sans but lucratif (article 261 du Code général des impôts, 10°).

La loi de finances étend l'exonération de TVA aux travaux de même nature portant sur les monuments dédiés aux victimes d'attentats.

5. Remplacement du régime simplifié d'imposition (RSI) en matière de TVA par un régime déclaratif trimestriel à partir du 1er janvier 2027 – Article 38

Pour mémoire, les personnes réalisant des activités soumises à TVA n'appliquent pas la TVA de la même façon, notamment en termes d'obligations déclaratives. Il existe ainsi trois régimes de TVA, déterminés selon le montant du chiffre d'affaires :

- le régime de franchise en base de TVA, qui permet de bénéficier d'une exonération du paiement de la TVA (les bénéficiaires de la franchise n'appliquent pas de TVA sur leurs recettes et n'ont donc pas de déclaration de TVA à remplir) ;
- le régime réel simplifié (RSI-TVA), reposant sur une déclaration annuelle de TVA ;
- le régime réel normal, reposant sur des déclarations mensuelles de TVA (ou trimestrielles lorsque la TVA due au titre d'une année est inférieure à 4 000 €).

Actuellement, le RSI s'applique pour les redevables de la TVA :

- qui ne sont pas concernés par la franchise en base,
- dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas certains seuils (seuils 2025 : 840 000 € pour les ventes de biens, la restauration et les prestations d'hébergement ; 254 000 € pour les autres prestations de services) ;
- et dont la TVA due (c'est-à-dire la différence entre TVA collectée et TVA déductible) au titre de l'année est inférieure à 15 000 €.

Les redevables relevant du RSI-TVA sont actuellement soumis à trois formalités par exercice comptable : deux acomptes semestriels et une déclaration annuelle.

La LF 2025 comporte une réforme visant à remplacer le RSI-TVA par un régime déclaratif trimestriel.

Issue d'un amendement du gouvernement, cette réforme n'entrera toutefois en vigueur qu'en 2027. Ce délai d'application vise à permettre aux redevables « de s'approprier ce nouveau régime et à l'administration de faire évoluer le système déclaratif » (exposé des motifs de l'[amendement I-2081 du gouvernement](#)).

Ainsi, à compter de 2027, le RSI-TVA sera remplacé par un régime basé sur des déclarations trimestrielles.

Ce régime concernera les redevables de TVA dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 1 000 000 d'euros. Le futur régime reposera donc sur un seuil unique, applicable quelle que soit la nature de l'activité, à la différence du RSI-TVA actuel qui prévoit deux seuils distincts.

6. Taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) – Article 110

a. Recentrage de la THRS

La loi de finances pour 2025 restreint l'assiette de la taxe aux seules résidences secondaires.

La loi de finances permet ainsi de ne plus assujettir à la THRS les structures d'hébergement d'urgence pour les personnes en difficulté, les locaux à usage privatif des établissements d'enseignement privé, les maisons d'assistants maternels ou encore les foyers d'accueil médicalisés.

Il s'agit de sortir du champ de l'imposition les structures non lucratives, tels que des locaux d'associations d'intérêt général, des maisons d'assistants maternels ou encore des foyers d'accueil médicalisés.

Ainsi, sont exclus du champ de la taxe :

- Les locaux destinés à l'hébergement ou au logement à titre temporaire des personnes en difficulté gérés par des personnes publiques ;
- Les locaux destinés à l'hébergement ou au logement à titre temporaire des personnes en difficulté gérés par des organismes privés sans but lucratif ou des sociétés d'économie mixte lorsque ces organismes ou ces sociétés font l'objet d'un conventionnement, d'un agrément, d'une autorisation ou d'un récépissé de déclaration de l'Etat ;
- Les locaux destinés au logement des élèves dans les écoles et pensionnats ;
- Les locaux destinés au logement des étudiants dans les résidences universitaires lorsque la gestion de ces locaux est assurée par un centre régional des œuvres universitaires et scolaires ou par un organisme en subordonnant la disposition à des conditions financières et d'occupation analogues.

b. Personnels diplomatiques et consulaires

Sont également exonérés de THRS, les ambassadeurs et autres agents diplomatiques de nationalité étrangère dans la commune de leur résidence officielle et pour cette résidence seulement, dans la mesure où les pays qu'ils représentent concèdent des avantages analogues aux ambassadeurs et agents diplomatiques français.

La situation des consuls et agents consulaires est réglée conformément aux conventions intervenues avec le pays représenté, l'exonération de THRS ne pouvant, en tout état de cause, être accordée que dans la commune de la résidence officielle et pour cette résidence seulement.

La compensation de la perte de recettes est égale, pour chaque collectivité ou établissement public, au produit perçu en 2024.

Enfin, la loi de finances sécurise juridiquement le bénéfice du dégrèvement de THRS, dès l'imposition due au titre de l'année 2024, pour les agents civils et militaires, l'année de leur retour d'un pays situé dans une zone de crise (politique, militaire, environnementale ou sanitaire) au même titre que les personnes domiciliées hors de France et placées dans la même situation (CGI, article 1414 A).

7. Relèvement de l'exonération de la TFPNB en faveur des terres agricoles de 20 % à 30 % - Article 66

La LF 2025 relève l'exonération dont bénéficient les exploitants de terres agricoles de 20 à 30% Les propriétés non bâties classées dans les catégories suivantes¹⁰ peuvent bénéficier de cette exonération :

- 1° catégorie : Terres ;
- 2° catégorie : Prés et prairies naturels, herbages et pâturages ;
- 3° catégorie : Vergers et cultures fruitières d'arbres et arbustes, etc. ;
- 4° catégorie : Vignes ;
- 5° catégorie : Bois, aulnaies, saussaies, oseraies. etc. ;
- 6° catégorie : Landes, pâtis, bruyères, marais, terres vaines et vagues, etc. ;
- 8° catégorie : Lacs, étangs, mares, abreuvoirs, fontaines, etc. ; canaux non navigables et dépendances : salins, salines et marais salants ;
- 9° catégorie : Jardins autres que les jardins d'agrément et terrains affectés à la culture maraîchère, florale et d'ornementation, pépinières, etc.

Cette mesure s'appliquera à compter des impositions dues au titre de 2025.

Cette augmentation de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties, générera un coût annuel de 50 M€ pour l'Etat, et de 60 M€ pour les collectivités locales.

Position de l'AMF : l'AMF propose une compensation intégrale de ce nouvel allègement de fiscalité locale.

8. Maintien de la cotisation foncière des entreprises pour les installations classées après la cessation d'activité – Article 89

Une installation classée est une activité fixe, généralement de nature industrielle, artisanale, commerciale ou agricole, dont l'exploitation peut présenter des risques technologiques ou entraîner des pollutions et des nuisances.

Ainsi, tout exploitant industriel ou agricole d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), lorsqu'il met fin à l'activité d'une ou plusieurs ICPE de son site, doit s'assurer de supprimer les risques que ces installations présentent pour l'extérieur et pour les usages futurs des terrains où il exerçait.

La loi de finances pour 2025 soumet à la cotisation foncière des entreprises (CFE) les installations classées après cessation d'activité, et ce, jusqu'à la remise en état du site, en vue de les inciter à libérer le foncier industriel ou à réindustrialiser. Les entreprises placées en liquidation ou redressement judiciaire restent en revanche exonérées.

9. Revalorisation des tarifs de la taxe de séjour – Article 101

La méthode de revalorisation actuel des tarifs de la taxe de séjour en fonction de l'inflation, prévue au code général des collectivités territoriales, est imprécise dans le choix de la méthode retenue, entre le glissement annuel et la moyenne annuelle. Cela nuit à la clarté et à l'intelligibilité de la loi.

L'article 132-2 du code des impositions sur les biens et services (CIBS) prévoit déjà une règle générique d'harmonisation, applicable par exemple à la taxe sur la publicité extérieure.

C'est pourquoi la LF 2025 prévoit une modification technique pour aligner les modalités d'indexation sur l'inflation de la taxe de séjour sur les modalités prévues au CIBS.

Dès lors, cette revalorisation se fera au 1er janvier de chaque année en fonction de l'évolution annuelle de l'indice des prix à la consommation de l'ensemble des ménages en France sur l'ensemble hors tabac et sera appréciée entre la troisième et la deuxième année précédant celle de la révision.

¹⁰ Ces catégories sont définies par l'article 1394 B bis du CGI et définies à l'article 18 de l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908.

10. Versement mobilité – Article 118

a. Création d'un versement mobilité au taux de 0,15%

b. Délibération.

Le versement mobilité (VM) peut être institué au profit des régions par délibération du conseil régional ou de l'organe délibérant de la collectivité de Corse. Le taux de versement est fixé ou modifié par délibération du conseil régional ou de la collectivité de Corse dans la limite de 0,15 % des rémunérations soumises à cotisations sociales versées par l'entreprise aux salariés. Il s'agit donc des rémunérations brutes versées aux personnes : La délibération qui institue le versement ou qui en augmente le taux énumère les services de mobilité mis en place ou prévus, qui justifient le taux du VM.

c. Périmètre géographique.

Ce prélèvement s'applique sur l'ensemble du territoire de la région ou de la collectivité de Corse. Toutefois, la région ou la collectivité de Corse peut, par décision motivée, réduire ou descendre à zéro le taux du versement, sur les périmètres des EPCI qui le composent, selon un critère qu'elle détermine à partir de la densité de la population, de l'offre de mobilité prévue ou mise en place en particulier pour assurer le déploiement de service express régional métropolitain¹¹, et du potentiel fiscal¹². La réduction du taux est en rapport avec l'écart constaté, en se fondant sur ce critère, entre les différents périmètres des établissements du ressort territorial de la région ou de la collectivité de Corse.

d. Une fraction de 10 % de ce versement mobilité régional pourra être alloué à l'organisation de services de mobilité locaux dans les territoires des communautés de communes.

Cette quote-part serait reversée ainsi aux AOM locales compétentes sur chaque territoire d'une communauté de communes, soit à l'intercommunalité, soit à la région si elle a pris la compétence d'AOM locale en plus de son rôle d'AOM régionale.

e. Conditions

Pour être mis en place, l'augmentation du taux de la taxe doit réunir les conditions suivantes :

- la justification de l'offre de service mise en place et prévue lors de la délibération qui instaure le prélèvement ou en augmente le taux ;
- la consultation des AOM locales et du comité des partenaires régional préalablement à l'instauration et à toute modification du versement mobilité régional ;
- l'avis du comité des partenaires, au sein duquel la représentation des employeurs atteint au moins 50% des sièges. Ce comité doit être saisi au moins une fois par semestre, pour avis, sur le niveau d'offre de mobilité en place, ainsi que sur les renforcements d'offre et les offres nouvelles envisagés, sur le taux de couverture des dépenses d'exploitation des services de mobilité par les recettes tarifaires, et sur le niveau de contribution financière des employeurs via le versement mobilité, lorsque celui-ci est instauré ;
- le reversement d'une fraction du versement mobilité perçu, au bénéfice des services de mobilité en milieu rural.

Les autorités compétentes ont la faculté de majorer de 0,15% le taux applicable, si elles mènent un projet de service express métropolitain reconnu par arrêté du ministre chargé des transports. Les personnes physiques ou morales assujetties au versement destiné au financement des services de mobilité qui emploient moins de 51 salariés sont exonérées de cette majoration.

11. Infrastructures de transport de longue distance - Article 81

La loi de finances pour 2025, exempte la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance (TEIT-LD) de prélèvement au titre des frais d'assiette et de recouvrement prévu par le code général des impôts. Cette exemption permet ainsi de consolider l'affectation de la taxe auprès de l'Agence de financement des infrastructures de transport (Afitf). Evaluée à 600 millions d'euros, cette taxe est destinée à financer les investissements prévus dans le cadre du « plan d'avenir dans les transports ».

¹¹ Article L. 1215-6 du code des transports

¹² Article L. 2334-4 du code des transports

Rappel. L'article 100 de la loi de finances initiale pour 2024 a institué une taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance, dont le produit (évalué à 600 millions d'euros) devait être intégralement versé à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afit France).

12. Surface utilisée pour le calcul des taxes sur la publicité extérieure – Article 75

La définition de la superficie exploitée pour l'établissement de la taxe est modifiée. Ainsi, le support taxable n'est plus celle du rectangle formé par les points extrêmes de l'inscription, forme ou image.

La loi de finances redéfinit ainsi la superficie exploitée du support taxable comme étant la surface :

- pour la face d'un dispositif publicitaire, celle sur laquelle sont susceptibles d'être portées les inscriptions, formes ou images ;
- pour l'ensemble des faces d'enseignes ou pour la face d'une préenseigne, celle sur laquelle sont portées les inscriptions, formes et images.

13. Les lignes d'aménagement du territoire (LAT) – Article 30

Les LAT, subventionnées par l'État et les collectivités territoriales, permettent de relier des villes de province à des hubs aériens, notamment à Paris, dans une logique de désenclavement. La loi de finances pour 2025 prévoit enfin un tarif réduit pour les embarquements à destination et en provenance des outre-mer et de la Corse ainsi que pour les lignes d'aménagement du territoire, sous réserve de l'accord de la Commission européenne.

14. Report de trois ans de la trajectoire de suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) – Article 62

La LF 2025 prévoit un report de trois ans de la trajectoire de baisse du taux de la CVAE : les taux appliqués en 2024 seraient maintenus entre 2025 et 2027. Cette mesure n'a pu s'appliquer au 1^{er} janvier en raison de la non-adoption de la loi de finances à cette date. Pour compenser la perte de recettes résultant de la baisse du taux de la CVAE en 2025, une surtaxe assise sur la CVAE due au titre de cette même année 2025 est créée. En outre, le report de la trajectoire de baisse de taux de CVAE prévues pour 2026 et 2027 est maintenue.

Recettes attendues pour le budget de l'Etat au titre de l'encaissement de la CVAE

Md€	2025	2026	2027	Total
Recettes de CVAE pour l'État	1	2	3	6

Source Rapport de la Commission des finances du Sénat sur le PLF 2025

Parallèlement, la LF 2025 ajuste le plafonnement de la valeur ajoutée (PVA), qui permet de limiter le poids de la contribution économique territoriale (CET) pour les entreprises qui y sont assujetties. La trajectoire de hausse du taux de la taxe additionnelle à la CVAE (TA-CVAE), dont sont affectataires les chambres de commerce et d'industrie (CCI), est également reportée.

Position de l'AMF

L'AMF conteste ce détournement des recettes locales au profit du budget de l'Etat.

15. Régimes fiscaux zonés -Article 99

a. France Ruralités Revitalisation (FRR)

La LF 2025 maintient dans le dispositif France Ruralités Revitalisation les 2 168 communes anciennement classées en zone de revitalisation rurale et exclues du nouveau zonage. Ces communes bénéficient des effets du classement en zone FRR jusqu'au 31 décembre 2027.

Le texte prévoit également une modification du dispositif « FRR + » voulue par l'AMF. Ce dispositif qui prévoit des mesures fiscales supplémentaires pour les communes les plus fragiles et considérées comme rurales, prendra comme critère la définition INSEE de la ruralité.

En outre, le Sénat a adopté un amendement du gouvernement qui étend à ces communes les majorations des fractions « bourg-centre » et « péréquation » de la DSR prévues pour les communes classées en FRR.

L'AMF avait également soutenu des amendements qui ont été ajoutés au texte au Sénat, afin d'introduire dans FRR une centaine de communes rurales les plus pauvres et les plus rurales au sens de la définition de l'INSEE, mais exclues du dispositif du fait de leur densité plus élevée que la moyenne fixée en LF 2024.

Sans changer les critères de classement de la LF 2024, ces amendements permettent de créer une dernière catégorie (à côté des communes de montagne, d'outre-mer, des 13 départements classés intégralement, des communes rattrapées par bassin de vie) pour introduire les communes rurales exclues du dispositif du fait d'une densité plus élevée que la moyenne (situées dans des communautés de communes qui n'ont pas de grande surface de forêts, de landes, de vignes...), mais considérées comme rurales autonomes non rattachées à une aire urbaine au sens de l'INSEE.

Position de l'AMF

L'AMF avait également soutenu des amendements qui ont été ajoutés au texte au Sénat, afin d'introduire dans FRR une centaine de communes rurales les plus pauvres et les plus rurales au sens de la définition de l'INSEE, mais exclues du dispositif du fait de leur densité plus élevée que la moyenne fixée en LF 2024.

Sans changer les critères de classement de la LF 2024, ces amendements permettent de créer une dernière catégorie (à côté des communes de montagne, d'outre-mer, des 13 départements classés intégralement, des communes rattrapées par bassin de vie) pour introduire les communes rurales exclues du dispositif du fait d'une densité plus élevée que la moyenne (situées dans des communautés de communes qui n'ont pas de grande surface de forêts, de landes, de vignes...), mais considérées comme rurales autonomes non rattachées à une aire urbaine au sens de l'INSEE.

b. Zones franches urbaines : prorogation des régimes fiscaux zonés

La loi de finances proroge l'exonération d'impôt sur les bénéficiaires dans les zones franches urbaines territoires entrepreneurs (ZFU-TE), les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de cotisation foncière des entreprises (CFE) dans les quartiers prioritaires de la ville. Ainsi, la loi de finances proroge d'un an, soit jusqu'au 31 décembre 2025, les dispositifs zonés de soutien aux territoires urbains en difficulté arrivant à échéance en fin d'année, à savoir :

- les exonérations d'impôt sur les bénéficiaires dans les ZFU-TE ;
- les exonérations de TFPB et de CFE dans les QPV.

Les régimes fiscaux zonés rattachés à la géographie prioritaire de la politique de la ville s'appuient sur deux zonages différents : d'une part, les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), auxquels sont adossées des exonérations d'impôts locaux, et, d'autre part, les zones franches urbaines – territoires entrepreneurs (ZFU-TE), auxquelles sont adossées des exonérations d'impôt sur les bénéficiaires en faveur des entreprises. Ces deux dispositifs arrivaient à échéance le 31 décembre 2024.

16. Déclaration des biens immobiliers pour éviter les erreurs d'émission d'avis d'imposition – Article 115

Dans le processus de déclaration des locaux d'habitation par leur propriétaire, la loi de finances pour 2025 donne une valeur législative aux mentions obligatoires suivantes :

- Les caractéristiques des locaux,
- La nature de l'occupation,
- L'identité des occupants,
- Le type de location, dates de début et de fin d'occupation,
- L'obligation pour le tiers occupant de locaux à usage de résidence secondaire de préciser, sur leur déclaration annuelle de revenus, les éléments d'identification de ces locaux et l'identité des propriétaires.

17. Valeurs locatives – Article 63

Les locaux professionnels regroupent les locaux commerciaux (magasins, ateliers, restaurants, etc.), à usage professionnel (bureaux, locaux des professions libérales) et les autres locaux (locaux des associations, des administrations publiques, locaux spécialement aménagés pour l'exercice d'une activité particulière tels que les salles de spectacle et équipements sportifs, etc.). Leur nombre s'élève à environ 3,57 millions.

La loi de finances pour 2025 prévoit d'établir la fixité du dispositif de « planchonnement » de l'évolution des valeurs locatives des locaux professionnels telle qu'elle a été appliquée jusqu'à présent par l'Administration fiscale. Cette modification a pour objectif de supprimer par la loi, l'interprétation du Conseil d'Etat dans ses décisions du 13 novembre 2023 et du 3 avril 2024.

a. Rappel des modalités de calcul de la valeur locative des locaux professionnels

Depuis 2017, les locaux professionnels autres qu'industriels sont évalués d'après la valeur révisée qui consiste à appliquer à leur surface un tarif issu d'une grille tarifaire d'après leur catégorie (en fonction de l'usage du local). Cette réforme a entraîné mécaniquement des variations par rapport aux bases imposées jusqu'en 2016, période où l'on appliquait à la surface, le tarif d'un local type évalué au 1er janvier 1970.

Pour assurer la neutralité de la réforme pour les collectivités locales, des coefficients de neutralisation ont été mis en place.

Pour les contribuables, deux mécanismes d'accompagnement ont été créés, à savoir :

- un planchonnement, dont l'objet est de réduire de moitié l'écart entre l'ancienne valeur locative et la nouvelle valeur locative révisée neutralisée ;
- un lissage, qui permet d'étaler, sur une période de dix ans à compter de 2017, les variations de cotisations issues de la prise en compte des valeurs locatives révisées.

Formule de calcul

Valeur locative révisée brute = surface pondérée du local x tarif [x coefficient de localisation]

Planchonnement = (valeur locative cadastrale 2017 - valeur locative révisée 2017 après application du coefficient de neutralisation) / 2

La valeur locative révisée après application des coefficients de neutralisation et de planchonnement = valeur locative révisée brute x coefficient de neutralisation +/- planchonnement

b. Remise en cause du caractère fixe du mécanisme de planchonnement par le Conseil d'Etat

L'application du planchonnement s'effectue actuellement de manière « figée » par rapport à la valeur locative révisée au titre de l'année 2017. Le mécanisme de planchonnement n'est donc pas actualisé chaque année et ne tient donc pas compte d'éventuelles modifications de la valeur locative postérieures à cette date.

Dans une décision du 13 novembre 2023, statuant sur une demande de renvoi au Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité, et confirmée par une décision du 4 avril 2024 statuant sur le fond du litige, le Conseil d'Etat a toutefois estimé que le calcul du planchonnement devait s'effectuer en comparant la valeur locative du local professionnel non révisée au 1er janvier 2017 à sa valeur locative révisée et neutralisée au titre de l'année concernée.

Cette interprétation contradictoire du juge administratif a ainsi placé l'Administration fiscale face à un risque de contentieux de série contestant la fixité du planchonnement.

c. Dispositif voté

Tirant les conséquences de la décision du Conseil d'Etat et de l'impossibilité pour l'Administration fiscale de procéder, en gestion, à la mise en œuvre d'un « planchonnement glissant », la loi de finances rétablit la fixité du planchonnement pour les impositions directes locales dues à compter de 2023. Ainsi, pour les impositions dues au titre des années 2023 à 2025, le planchonnement devrait s'effectuer en

comparant la valeur locative non révisée au 1er janvier 2017 à la valeur locative révisée au 1er janvier 2017.

La rétroactivité de la mesure s'appliquerait aux impositions dues au titre des années 2023 et 2024 à l'exception de celles contestées avant le 10 octobre 2024, date de présentation du projet de loi de finances pour 2025 en Conseil des ministres et des décisions de justice passées en force de chose jugée.

L'AMF est favorable à la poursuite de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation. Lors des dernières réunions de travail avec le gouvernement en place avant la dissolution de l'Assemblée nationale, l'AMF avait demandé la publication des impacts détaillés de la mise à jour pour les contribuables et pour les communes et les intercommunalités, et notamment :

- la communication immédiate aux commissions d'élus des conséquences de chaque avant-projet de mise à jour, et notamment le chiffrage de l'impact des modifications de secteur et/ou de tarifs sur les recettes fiscales des communes et sur les contributions des entreprises ;
- la transmission des résultats de la mise à jour des valeurs locatives par commune et par catégorie de local professionnel ;
- un rapport public à destination des parlementaires pour délivrer une information détaillée sur les effets de la mise à jour des valeurs locatives des locaux professionnels.

Ces analyses devront être présentées par catégorie de local commercial et par commune, comparer les valeurs locatives selon que les locaux se situent en centre-ville ou en périphérie.

18. Valeurs locatives des monuments historiques situés en zone rurale – Article 121

L'article 146 de la loi de finances pour 2020 a prévu que la valeur locative des locaux d'habitation à caractère exceptionnel – catégorie comprenant la plupart des monuments historiques situés en zone rurale – sera déduite de leur valeur vénale en lui appliquant un taux de 8 %.

En 2023, l'étude par un institut indépendant d'un échantillon de 1809 habitations de grande taille, autres que des monuments, a dégagé un rendement brut médian de 4 %. Le rendement des monuments, qui subissent des contraintes plus importantes, du fait notamment de leur ancienneté, est nécessairement plus bas. Le maintien du taux de 8 % risquerait de tripler leur charge de taxe foncière.

La loi de finances fixe le taux applicable aux valeurs vénales à un niveau tel que la variation de l'ensemble des valeurs locatives des monuments répertoriés comme locaux d'habitation à caractère exceptionnel ne puisse excéder, du fait de la révision, la variation de l'ensemble des valeurs locatives des locaux d'habitation.

Ainsi, la loi de finances pour 2025 prévoit que, pour ces monuments historiques, le taux à appliquer à leur valeur vénale est fixé de façon qu'au niveau national, la variation de l'ensemble de leurs valeurs locatives, du fait de la révision, soit au plus égale à celle de l'ensemble des valeurs locatives des locaux d'habitation. Ces deux variations sont appréciées d'après des échantillons nationaux.

III. Dotation globale de fonctionnement (DGF)

1. Montant de la DGF : une augmentation finalement limitée à 150 M€ en 2025 – Articles 107 et 178

➤ L'évolution du montant de la DGF au fil des discussions parlementaires

Le montant proposé pour la DGF en 2025 a fait l'objet de plusieurs évolutions au cours des débats parlementaires, jusqu'à l'examen du PLF par la Commission mixte paritaire (CMP) le 31 janvier 2025.

Dans la version initiale du PLF, déposée à l'automne 2024, l'Exécutif avait proposé de reconduire l'enveloppe totale de la DGF à son niveau de 2024. Après deux années consécutives où la DGF avait bénéficié d'une revalorisation de 320 M€, le PLF initial proposait donc le retour du gel de la DGF, déjà appliqué entre 2018 et 2022.

Au sein de la DGF, le PLF 2025 prévoyait aussi d'augmenter la DSU et la DSR (+290 M€ au total) et la dotation d'intercommunalité (+90 M€).

Compte-tenu du gel de l'enveloppe, ces progressions auraient été financées à l'intérieur de la DGF, par l'application d'écrêtements sur les parts forfaitaires de la DGF des communes et des EPCI. Le gel de la DGF impliquait donc le retour des baisses individuelles de dotation pour un grand nombre de communes et d'EPCI, comme cela a été le cas entre 2018 et 2022.

Afin de limiter les redéploiements internes, le Sénat avait voté fin novembre 2024 une hausse de la DGF de 290 M€, destinée à financer la progression de la DSU et de la DSR.

Toutefois, dans le texte définitif, l'augmentation de la DGF a été ramenée à 150 M€, conformément à la proposition de la Commission mixte paritaire (CMP).

➤ La hausse de 150 M€ finance une partie des progressions de la DSU et de la DSR

Ainsi, en 2025, la DGF totale s'élève à près de 27,4 Md€ (+ 0,55 %), dont :

- 19,1 Md€ pour le bloc communal (en hausse de + 150 M€, soit + 0,8 % par rapport à 2024),
- 8,3 Md€ pour les départements (montant gelé).

La hausse de 150 M€ est entièrement ciblée sur les communes, et finance une partie des progressions de la DSU et de la DSR fixées pour 2025.

Concernant les différentes enveloppes de la DGF des communes, la loi de finances pour 2025 prévoit les hausses suivantes :

- une augmentation de 140 M€ sur la DSU (+ 5 %),
- une augmentation de 150 M€ sur la DSR (+ 6,7 %).

Observations

La DSU et la DSR bénéficient donc des mêmes augmentations que celles votées en loi de finances pour 2024¹³. Toutefois, alors qu'en 2024, ces hausses avaient été entièrement financées par l'Etat, la revalorisation de 150 M€ adoptée cette année n'en couvre qu'une partie.

Le solde (140 M€) sera financé par les écrêtements appliqués sur les parts forfaitaires de la DGF des communes et des EPCI. Ces écrêtements devront également financer les autres besoins à couvrir au sein de la DGF, notamment l'impact de la progression de la population nationale sur la dotation forfaitaire des communes.

Il reviendra au Comité des finances locales de fixer le montant total de l'écrêtement à dégager compte-tenu de l'estimation des besoins à financer, puis de répartir cet écrêtement entre la dotation forfaitaire des communes et la dotation de compensation des EPCI.

¹³ Pour mémoire, la DSU a finalement progressé de 150 M€ en 2025, conformément à la décision du Comité des finances locales d'aligner la progression de la DSU sur celle de la DSR (décision du 6 février 2024). Cette hausse de 10 M€ supplémentaires sur la DSU a été financée par les écrêtements des parts forfaitaires des communes et des EPCI.

Concernant la DGF des EPCI, la loi prévoit une hausse de la dotation d'intercommunalité (DI). Fixée à 30 M€ depuis 2019, la hausse annuelle de la DI a été portée à 90 M€ à compter de 2024. En 2023 et 2024, la DI avait bénéficié d'un abondement de l'Etat, à hauteur de 30 M€ ; cette revalorisation de 30 M€ avait permis de couvrir la totalité de la hausse fixée pour 2023, et un tiers de la hausse fixée pour 2024. En revanche, la DGF des EPCI ne bénéficie d'aucune augmentation externe en 2025. La hausse de 90 M€ de la DI sera donc financée entièrement par les EPCI, par écrêtement de leur dotation de compensation, conformément au schéma de financement défini par la loi de finances pour 2024. A cet écrêtement de 90 M€ s'ajoutera le cas échéant l'écrêtement fixé par le CFL pour financer une partie des besoins à couvrir sur la DGF des communes.

➤ **La hausse de la DSR est principalement affectée à la fraction « péréquation ».**

Comme en 2023 et 2024, la progression de la DSR sera affectée à la fraction « péréquation », pour au moins 60 % de son montant (après prélèvement de la part destinée aux communes d'outre-mer).

Cette mesure vise à ce que le plus grand nombre de communes bénéficie d'une hausse de la DSR. En effet, en raison de critères d'éligibilité très larges, la DSR péréquation est versée à la quasi-totalité (près de 98 %) des communes de moins de 10 000 habitants. Parmi ces dernières, seules sont en effet exclues de la DSR-péréquation celles dont le potentiel financier par habitant dépasse le double de la moyenne.

Le solde de la hausse de DSR sera réparti entre les deux autres fractions de la DSR (fraction « bourg-centre » et fraction « cible ») par le CFL lors de sa réunion prévue le 4 mars 2025.

Position de l'AMF sur l'enveloppe de la DGF

Avec la hausse de 150 M€ votée sur la DGF du bloc communal, la revalorisation de la DGF correspond à moins de la moitié de celle accordée en 2023 et 2024.

Cette hausse reste inférieure à la revalorisation à hauteur de l'inflation, proposée par l'AMF : avec une inflation prévue à +1,4 % pour 2025, l'indexation sur l'inflation impliquait d'abonder la DGF de 266 M€ pour le bloc communal (et de 380 M€ au total en tenant compte également de la DGF des départements).

Enfin, la hausse de 150 M€ est ciblée entièrement sur les communes, la DGF des EPCI restant gelée à son niveau 2024. Les revalorisations de 320 M€ obtenues en 2023 et 2024 intégraient quant à elles une hausse de 30 M€ au profit de la dotation d'intercommunalité, en plus des 290 M€ finançant les progressions de la DSU et de la DSR.

Pour mémoire sur les dispositifs d'écrêtement

Dispositif applicable aux communes

Les communes écrêtées sont celles dont le potentiel fiscal par habitant dépasse 85 % du potentiel fiscal moyen par habitant. Ce seuil a été relevé en 2022 (il était de 75 % auparavant), afin d'exonérer d'écrêtement un nombre plus important de communes défavorisées.

En 2022, près de 15 600 communes ont été écrêtées (44 % des communes), contre plus de 20 800 communes en 2021 (environ 60 %).

Le montant individuel d'écrêtement est calculé en fonction du volume total d'écrêtement ainsi que du niveau de potentiel fiscal de la commune et de sa population. Il est toutefois plafonné à 1 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal N-2 de la commune.

L'écrêtement est appliqué à la dotation forfaitaire des communes.

A noter qu'en 2023, aucun écrêtement ne s'est appliqué aux communes.

Dispositif applicable aux EPCI

Pour les EPCI, l'écrêtement (appelé « minoration ») est appliqué sur la dotation de compensation. *pour plus de précisions, cf. partie V de cette note, relative aux EPCI*

Un volume total d'écrêtement variable selon les années

Le volume total d'écrêtement varie chaque année, en fonction du montant des besoins à financer.

A titre d'exemple, en 2022, l'écrêtement total s'est élevé à environ 258 M€, réparti entre les communes (155 M€) et les EPCI (103 M€).

Il correspondait à :

- 190 M€ au titre de la hausse de la DSU (95 M€) et de la DSR (95 M€),
- 30 M€ au titre de la hausse de la dotation d'intercommunalité,
- 34 M€ au titre de la progression de la population,
- 4 M€ au titre de l'alimentation de la dotation « biodiversité ».

En 2023, l'écrêtement a été limité à 27 M€, appliqué uniquement sur les EPCI.

En 2024, l'écrêtement s'est élevé à 42 M€ correspondant à :

- 32 M€ liés à la progression de la population nationale,
- 10 M€ de hausse supplémentaire de la DSU, décidée par le CFL.

Ces 42 M€ ont été répartis entre les communes (25,2 M€) et les EPCI (16,8 M€).

Les EPCI ont en outre supporté un écrêtement de 60 M€ destiné à financer la hausse de la dotation d'intercommunalité, en application des nouvelles règles de financement de cette dotation introduites en 2024.

2. Financement de la hausse de la dotation d'intercommunalité – Articles 107 et 178

Pour rappel, la loi de finances pour 2024 avait prévu une augmentation de l'enveloppe nationale de DGF financée par le budget de l'État à hauteur de + 320 millions d'€ (après une hausse en 2023 de cette enveloppe du même montant). Cette augmentation a permis de financer en 2024 la hausse de l'enveloppe de la DSR (+ 150 millions d'€) et de la DSU (+ 140 millions d'€), ainsi qu'un tiers de la hausse de l'enveloppe de dotation d'intercommunalité (+ 90 millions d'€, soit 30 millions à la charge de l'État).

Par ailleurs, les modalités de financement de l'enveloppe de la dotation d'intercommunalité ont évolué en 2024 : outre les potentielles participations de l'État, l'accroissement de la dotation d'intercommunalité n'est financé que par une minoration des montants perçus par les EPCI au titre de leur dotation de compensation (et non plus également par une minoration de la dotation forfaitaire des communes). Pour rappel, les contraintes qui pèsent sur l'enveloppe de la DGF (péréquation communales, hausse de la population, coût de l'intercommunalité et des communes nouvelles dotations spécifiques, etc.) étaient financées par deux minorations : sur la dotation forfaitaire des communes et sur la dotation de compensation des intercommunalités. La répartition de ces minorations est déterminée chaque année par le Comité des Finances Locales (CFL). Depuis 2024, les EPCI à fiscalité propre financent - à travers la baisse de leur dotation de compensation et selon les décisions du CFL - les contraintes DGF qui concernent les communes (ce qui a été le cas en 2024 car le CFL avait décidé de l'augmentation de 10 M d'€ supplémentaires de la DSU des communes, afin que sa progression soit égale à celle de la DSR).

L'article 107 de la loi de finances pour 2025 prévoit une hausse de + 150 M€ de l'enveloppe de DGF, et l'article 178 prévoit une hausse de la DSR à hauteur de + 150 M€, et de la DSU de + 140 M€. S'ajoutent à cela environ + 30 M€ afin de financer la hausse de la population, soit un total de contraintes à financer de 320 M€.

Nota : Dans l'hypothèse où le CFL déterminerait la même clé de partage que les dernières années, c'est-à-dire un financement des contraintes qui pèserait à 60 % sur la dotation forfaitaire des communes, et 40 % sur la dotation de compensation des intercommunalités, avec un ajout de + 10 M€ afin d'égaliser la hausse de la DSU avec celle de la DSR, cela représenterait une participation à hauteur de 72 M€ pour les intercommunalités. En ajoutant la hausse de l'enveloppe de la dotation d'intercommunalité qui n'est financée que par la minoration de la dotation de compensation, cela ferait une baisse totale de 162 M€, soit une baisse individuelle de - 3,54 % estimée de la dotation de compensation des intercommunalités (chiffre estimé par l'AMF).

Bien sûr, ce chiffre est à prendre avec précaution et pourrait évoluer en fonction de la décision du CFL.

Position de l'AMF.

L'AMF a demandé *a minima* que l'Etat maintienne son abondement de 30 M€, comme ce fut le cas en 2024. A défaut, l'augmentation de la dotation intercommunalité ne reposera que sur les EPCI eux mêmes, via un prélèvement sur leur dotation de compensation. Si tel est le cas, l'AMF demandera que le mécanisme de cette augmentation de 90 M€ par an soit revu et que les collectivités ne soient pas appelées à financer sa progression plus qu'en 2024.

3. DSU : la modification du périmètre des logements sociaux – Article 178

La proportion de logements sociaux dans le nombre total de logements d'une commune intervient dans la détermination de l'éligibilité à la DSU et dans le calcul des attributions individuelles de DSU. La proportion des logements sociaux entre en effet dans l'indice synthétique de la DSU, à hauteur de 15%.

Jusqu'à présent, le périmètre des logements sociaux utilisé pour la DSU reposait principalement sur la forme juridique du détenteur des logements. Ainsi, les logements pris en compte correspondaient aux logements sociaux détenus par :

- des OHLM ou des SEM locales (98 % du total), y compris les logements du CNOUS (0,7 %);
- les filiales de la société ICADE, rachetée par le groupe canadien Colliers en 2016 (0,03 % du total) ;
- les houillères de bassin et les Charbonnages de France (1,5 % du total).

Les logements sociaux faisant l'objet d'une opération de requalification des copropriétés dégradées reconnue d'intérêt national (ORCOD-IN) étaient également pris en compte (0,2 % du total).

Ce périmètre faisait l'objet d'incompréhensions parmi les communes, notamment car il ne correspond pas au périmètre des logements sociaux retenu pour l'application de la loi SRU.

Reprenant une proposition du CFL émise lors de ses travaux de 2024, la loi de finances 2025 modifie l'indicateur des logements sociaux retenu pour la DSU, dans l'objectif d'en simplifier le périmètre et d'améliorer la lisibilité du critère.

Seront désormais pris en compte pour la DSU l'ensemble des logements sociaux recensés par le ministère du logement au sein du répertoire du parc locatif social des bailleurs sociaux (RPLS), quelle que soit la forme juridique de leur détenteur. Les logements sociaux faisant l'objet d'une ORCOD-IN sont maintenus dans le périmètre, afin de limiter les effets de bord sur les communes concernées.

NB : l'utilisation de l'inventaire SRU a été écartée au profit du RPLS, car l'inventaire SRU ne contient pas de données pour plus du quart des communes éligibles à la DSU.

4. DSR : la réforme du critère de voirie – Article 178

La loi de finances 2025 comporte une réforme importante du critère de voirie retenu pour calculer la DSR « péréquation » et « cible ».

Cette réforme conserve le critère de voirie dans le calcul de la DSR, mais elle modifie le périmètre de la voirie prise en compte ainsi que ses modalités de recensement.

Jusqu'à présent, la voirie prise en compte pour la DSR correspondait à la voirie classée dans le domaine public communal. Les données retenues étaient celles recensées chaque année par les préfetures, sur la base des données communiquées par les communes.

Avec la réforme adoptée, il sera tenu compte de la voirie située sur le territoire de la commune, quel que soit le propriétaire de cette voirie. La longueur de voirie prise en compte sera recensée en fonction de sa présence physique sur le territoire d'une commune, sans référence à la propriété ou à l'exercice de la compétence.

La longueur de voirie retenue pour la DSR reposera sur les données qui sont d'ores et déjà recensées par l'Institut national de l'information Géographique et forestière (IGN). Le recensement par l'IGN remplacera donc le recensement actuel effectué sur la base des éléments déclarés par les communes.

La loi de finances pour 2025 renvoie à un décret le soin de préciser les modalités d'application du dispositif et en particulier les voiries qui seront retenues, parmi celles recensées par l'IGN.

Observations

La réforme fait suite aux travaux menés par le Comité des finances locales (CFL), en 2022 puis de nouveau en 2024, dans l'objectif d'apporter une réponse aux inconvénients présentés par le critère de voirie en termes de fiabilité ou d'équité de traitement entre communes.

L'une des difficultés relevées portait sur la différence de traitement qui existe entre les communes, selon que le transfert de la compétence voirie à leur EPCI s'accompagne de la mise à disposition de la voirie communale à l'EPCI ou du transfert de la propriété de la voirie. Les communes restant propriétaires de leur voirie continuent de percevoir une attribution au titre de la part « voirie » de la DSR.

A l'inverse, en cas de transfert de la propriété des voiries à l'EPCI, ce qui est obligatoirement le cas au sein des métropoles et des communautés urbaines, la voirie n'est plus prise en compte pour la DSR des communes. Les communes concernées perdent à terme la totalité de leur DSR-voirie, alors même que les charges que le critère de voirie est censé représenter, liées à l'étendue et à la densité du territoire communal, n'ont pas évolué.

Pour mémoire, un premier projet de réforme, visant à répondre à ces difficultés, avait été discuté en PLF 2023. Reprenant la proposition formulée par le CFL en 2022, ce projet consistait à remplacer le critère de voirie par un indicateur spatial (l'indicateur proposé était assis sur la superficie de la commune, pondérée par la densité et la population de la commune). Cette réforme n'avait cependant pas abouti, car le Sénat s'était opposé à la suppression du critère de voirie.

Lors des débats sur le PLF 2025, le Sénat avait également supprimé le nouveau projet de réforme. Les sénateurs n'étaient en effet pas favorables au remplacement du critère actuel de voirie communale par une longueur de voirie définie par décret. Le classement de la voirie dans le domaine public entraîne une obligation d'entretien et a donc un effet direct sur les charges communales. Compte-tenu de ces enjeux liés à la domanialité, les sénateurs estimaient donc nécessaire de maintenir le critère de voirie communale, dont le périmètre relève de la décision de chaque conseil municipal, dans le cadre de la loi. Les sénateurs avaient également relevé l'absence d'information quant aux impacts de la réforme proposée.

Lors des débats, la ministre Catherine VAUTRIN avait indiqué que cette mesure, en permettant l'automatisation du recensement des voies au travers des travaux de l'IGN, poursuivait un objectif de simplification pour l'administration et pour les communes. Elle avait précisé que la réforme n'induirait pas de différence majeure dans le type de voirie recensée et aurait donc peu d'impacts.

Positions de l'AMF

La mesure adoptée répond à l'une des difficultés posées par le critère voirie tel qu'il était pris en compte jusqu'à présent. Elle permet en effet de prendre en compte la situation des communes ayant transféré la propriété de leur voirie et ne percevant plus de DSR « voirie », alors qu'elles continuent pourtant d'assurer des charges liées à l'entretien de l'espace communal.

Il convient désormais de disposer rapidement d'éléments permettant de préciser le contenu de la mesure et ses impacts, dans la perspective de la préparation du décret d'application. En effet, le périmètre de la voirie qui sera pris en compte n'est pas connu, puisque la LF 2025 renvoie à un décret le soin de définir les voiries qui seront retenues, parmi celles recensées par l'IGN. Les premières simulations communiquées au CFL pendant l'été 2024 ne permettent pas d'identifier le périmètre des voies à retenir.

5. DSR bourg-centre et péréquation : les majorations prévues pour les communes appartenant à une zone France revitalisation rurale (FRR) – Article 178

L'article 99 de la loi de finances pour 2025 maintient dans le dispositif France Ruralités Revitalisation (FRR) les 2 168 communes anciennement classées en zone de revitalisation rurale et exclues du nouveau zonage. Ainsi, ces communes bénéficient des effets du classement en zone FRR jusqu'au 31 décembre 2027.

L'article 178 étend donc à ces communes les majorations des fractions « bourg-centre » et « péréquation » de la DSR prévues pour les communes classées en FRR.

Ces majorations s'élèvent respectivement à 30 % pour la DSR « bourg-centre » et à 20 % pour la DSR « péréquation ».

6. DSR-cible : Ajustement concernant le critère « revenu des habitants » – Article 178

L'éligibilité à la DSR-cible tient compte notamment du niveau de revenus des habitants des communes. Jusqu'en 2023, les revenus pris en compte correspondaient au dernier millésime disponible. Depuis 2024, les revenus pris en compte correspondent à la moyenne des revenus, établie sur les trois dernières années. Le changement apporté en 2024 vise à renforcer la stabilité de ce critère, notamment pour les plus petites communes.

La loi de finances pour 2025 comporte un nouvel ajustement visant à répondre à la situation où le revenu fiscal de référence d'une commune ne serait pas disponible pour l'une ou plusieurs des trois dernières années. Pour les communes concernées par cette situation, il prévoit de remplacer la moyenne sur trois ans du revenu par habitant de la commune par la moyenne sur trois ans du revenu par habitant moyen de la strate démographique à laquelle appartient la commune.

Selon l'évaluation préalable du PLF, l'absence de données en matière de revenus peut se présenter pour les communes sous secret fiscal, pour lesquelles le revenu n'est pas communiqué par l'administration fiscale, ou pour les communes issues d'une scission de commune, pour lesquelles il n'est pas possible de reconstituer un revenu sur les trois années précédant la scission.

7. Critère d'effort fiscal (critère financier des dotations) - Article 178

• Rappel du contexte

Les critères financiers des dotations ont été adaptés en 2021 et 2022 pour tenir compte des réformes fiscales, notamment de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Pour les critères communaux (potentiel financier et effort fiscal), une période de lissage a été prévue afin d'étaler dans le temps les effets de ces modifications sur les dotations.

Selon le calendrier fixé en lois de finances 2021 et 2022, les premiers effets des nouvelles modalités de calcul se sont produits en 2023, à hauteur de 10 %. Le calendrier prévoit de passer à 20% en 2024, la montée en puissance se poursuivant ensuite progressivement avant une pleine application en 2028.

Concernant le potentiel fiscal et financier, ce calendrier s'est, à ce stade, appliqué comme prévu : ainsi, le nouveau calcul du potentiel a produit ses effets, pour la première fois, sur les dotations 2023, à hauteur de 10 %. Il s'est appliqué à hauteur de 20 % en 2024, et s'appliquera à hauteur de 40 % en 2025, conformément au calendrier fixé.

En revanche, s'agissant de l'effort fiscal, la loi de finances 2023 a modifié le calendrier initial afin que les nouvelles modalités de calcul de cet indicateur n'aient pas d'impacts sur les dotations 2023.

En effet, la définition de l'effort fiscal retenue en 2022 devrait en réalité avoir des impacts non satisfaisants, pénalisant en particulier les communes membres d'EPCI plus fortement intégrés¹⁴. Afin

¹⁴ Lors de l'adaptation des critères financiers à la suppression de la TH, il a été décidé de simplifier le calcul de l'effort fiscal des communes. Dans ce cadre, les produits perçus par l'EPCI sur le territoire communal ont été enlevés du calcul de l'effort fiscal, alors qu'ils étaient pris en compte dans le calcul prévalant jusqu'en 2021. Ainsi, avec ce nouveau calcul,

d'éviter ces effets, le législateur a donc décidé en 2023 de neutraliser intégralement le nouveau calcul de l'effort fiscal pour les dotations 2023, dans l'attente d'une définition plus pertinente.

Pour mémoire, l'effort fiscal entre dans le calcul des trois dotations de péréquation des communes (DSU, DSR et DNP).

Ces difficultés ont conduit le législateur à adapter le calendrier en 2023 et en 2024 :

- en 2023, dans l'attente d'une solution plus satisfaisante, le nouveau calcul a été intégralement neutralisé afin qu'il n'ait pas d'impact sur les dotations attribuées en 2023.
- en 2024, le nouveau calcul a commencé à produire ses premiers effets, à hauteur de 10 %, au lieu des 20 % prévus dans le calendrier initial.

• Dispositions adoptées pour 2025 concernant l'effort fiscal

Le PLF initial ne comportait aucune disposition spécifique sur l'effort fiscal. Par conséquent, l'application du nouveau mode de calcul aurait été portée à 40 % en 2025, conformément au rythme initial. Ce passage de 10 % en 2024 à 40 % en 2025 aurait constitué une marche particulièrement élevée, qui aurait eu des impacts importants sur les dotations.

Afin de limiter ces effets, la mesure adoptée fixe à 20 % l'application en 2025 du nouveau calcul de l'effort fiscal.

Position de l'AMF :

La mesure adoptée, de même que celle votée en 2024, reprend une proposition de l'AMF. Elle permettra de lisser les variations de dotations pour un grand nombre de communes. Elle vise également à ne pas accentuer encore davantage les difficultés de répartition de la DGF, qui seront déjà affectées par le retour d'écarterements importants sur la dotation forfaitaire compte-tenu d'une revalorisation de la DGF en-deçà des besoins.

8. Population DGF des communes concernées par des opérations « ORCOD-IN »

La loi de finances instaure une majoration de population au profit des communes ayant sur leur territoire une opération de requalification des copropriétés dégradées reconnue d'intérêt national (ORCOD-IN). Pour ces communes, la population prise en compte pour la DGF (dite « population DGF ») est majorée à hauteur de 0,5 habitant supplémentaire par logement concerné par ces opérations.

Selon la commission des finances du Sénat, « *Un très faible nombre de collectivités seraient concernées, puisqu'il n'existe que cinq ORCOD-IN. (...) Les effets redistributifs entre commune au sein de l'enveloppe de la DGF devraient donc être minimes (...)* »¹⁵.

Remarque : Cette majoration de population est introduite directement dans l'article L2334-2 du CGCT, qui donne la définition de la population DGF. Elle s'appliquera donc au calcul des dotations perçues par les communes concernées au titre de la DGF (dotation forfaitaire, DSU, DNP le cas échéant) mais plus largement à tous les dispositifs faisant référence à la population DGF définie à l'article L2334-2.

9. Mesures diverses concernant la DGF – Article 178

➤ Ajustements relatifs au calcul des critères financiers

• En premier lieu, l'article 178 tire les conséquences de la création de deux dotations par la loi de finances pour 2024 afin de tenir compte de ces dotations dans le calcul de certains critères financiers. Il s'agit des dotations suivantes :

- le reversement obligatoire aux communes, par leur EPCI d'appartenance, de la compensation de la part « salaires » de la taxe professionnelle (CPS) lorsqu'elles appartiennent à un EPCI à fiscalité additionnelle (reversement défini à l'article L 5211-32 du CGCT),
- la dotation en faveur des communes nouvelles, définie à l'article L 2113-22-1 du CGCT.

les communes membres d'EPCI fiscalement intégrés devraient voir leur effort fiscal baisser relativement plus fortement, avec pour effet la diminution voire la perte de certaines dotations.

¹⁵ Rapport de la commission des finances du Sénat sur le PLF 2025 ; annexe n° 26 relative à la Mission « Relations avec les collectivités territoriales »

Ces deux dotations remplacent des dotations préexistantes, qui étaient d'ores et déjà prises en compte dans le calcul du potentiel fiscal ou financier des communes. Les ajustements adoptés en 2025 visent donc par cohérence à reconduire cette prise en compte dans le potentiel communal.

Vous trouverez dans le cadre ci-dessous des précisions sur ces dispositions.

Reversement aux communes de la compensation de la « part salaires » (CPS) :

Pour mémoire, conformément à une mesure adoptée en loi de finances 2024, la CPS perçue par les communes membres d'EPCI à fiscalité additionnelle a été définitivement transférée en 2024 à leur EPCI d'appartenance. Ainsi, la CPS, qui était jusqu'en 2023 une composante de la dotation forfaitaire de ces communes, est donc depuis 2024 une composante de la dotation de compensation de leur EPCI. En parallèle, la loi de finances 2024 prévoit que les EPCI à fiscalité additionnelle reversent obligatoirement cette part CPS à leurs communes, chaque année à compter de 2024 ; ce reversement intervient par le biais d'une dotation annuelle créée à cet effet (article L 5211-32 du CGCT).

La loi de finances 2025 prévoit que le montant perçu par les communes au titre de ce reversement obligatoire est intégré dans le calcul de leur potentiel fiscal. Le montant pris en compte est celui reversé l'année précédente à la commune par l'EPCI.

Cette intégration dans le potentiel communal est neutre pour les communes concernées, dans la mesure où la part CPS était déjà prise en compte dans leur potentiel fiscal, lorsqu'elle était encore perçue directement par ces communes.

Parallèlement, la loi de finances 2025 prévoit que le montant de CPS reversé aux communes est exclu du potentiel fiscal des EPCI concernés, de façon à ce que cet indicateur ne soit pas majoré d'un montant que les EPCI ont l'obligation légale de reverser à leurs communes membres.

Dotation en faveur des communes nouvelles, définie à l'article L 2113-22-1 du CGCT : cette dotation, instaurée en loi de finances 2024, s'est substituée aux dotations et garanties préexistantes (dotation d'amorçage et garanties de non-baisse accordées aux communes nouvelles au sein de la DGF).

Ces dotations et garanties étaient d'ores et déjà prises en compte pour calculer le potentiel financier des communes nouvelles.

Par cohérence, la loi de finances pour 2025 intègre la dotation mise en place en 2024 dans le calcul du potentiel financier des communes concernées.

La LF 2025 prévoit également d'intégrer cette dotation dans le calcul du potentiel financier agrégé (PFIA) des ensembles intercommunaux, utilisé pour la répartition du FPIC.

- En second lieu, la loi de finances 2025 comporte un ajustement relatif au calcul du potentiel fiscal pris en compte pour la part « majoration » de la dotation nationale de péréquation (DNP). Elle prévoit ainsi d'intégrer, dans le potentiel fiscal spécifique à la majoration de la DNP, la fraction de TVA perçue par les collectivités du bloc communal en compensation de la CVAE.

Pour mémoire, la deuxième part de la DNP, dite « majoration », est calculée sur la base d'un périmètre spécifique de potentiel fiscal (intitulé « produit post-TP »), qui tient compte des seuls impôts économiques.

➤ **Précisions relatives aux dotations en cas de division de communes**

- Précisions concernant le calcul des critères des dotations pour les communes issues de division

La loi de finances 2024 avait prévu qu'en cas de division de communes, les critères de calcul de la DGF applicables aux communes issues de la division sont ceux calculés pour l'ancienne commune l'année précédant la division, répartis entre les nouvelles communes au prorata de leur population. Ce mode de calcul prévaut tant qu'il n'existe pas de données disponibles relatives au périmètre des nouvelles communes (article L2334-6 du CGCT).

La loi de finances 2025 étend ces modalités aux critères utilisés pour d'autres dotations et fonds de péréquation : Dotation particulière élu local (DPEL), Dotation pour les titres sécurisés (DTS), Dotation « aménités rurales », Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSRIF).

- Précisions concernant le calcul de la dotation forfaitaire des communes issues de division

En cas de division de communes, la dotation forfaitaire de l'ancienne commune est répartie entre chaque nouvelle commune au prorata de la population (article L2334-12 du CGCT).

La loi de finances 2025 précise qu'il en est de même pour les recettes réelles de fonctionnement (RRF) utilisées pour le calcul de l'écrêtement appliqué à la dotation forfaitaire.

➤ **DSR bourg-centre : précision relative à la prise en compte des unités urbaines**

La loi de finances 2025 précise les modalités de prise en compte des données relatives aux unités urbaines, utilisées pour la répartition de la fraction « bourg-centre » de la DSR. La loi prévoyait d'ores et déjà que les unités urbaines retenues pour la DSR bourg-centre sont celles définies par l'INSEE au 1^{er} janvier de l'année de répartition (article L2334-21 du CGCT).

L'article 178 ajoute que les unités urbaines sont celles définies par l'INSEE et publiées sur son site internet au 1^{er} janvier de l'année de répartition.

Selon l'évaluation préalable du PLF, « cette précision permet d'accentuer la prévisibilité des données prises en compte pour le calcul de la DSR et de renforcer la sécurité juridique de cette donnée de calcul ».

10. Garantie prévue pour 2026 au profit des communes de Mayotte, dans le cadre de leur passage aux modalités de droit commun du recensement de la population – Article 178

En 2026, le droit commun en matière de recensement de la population devrait s'appliquer aux communes du département de Mayotte, mettant fin au régime transitoire en vigueur depuis 2021 concernant l'actualisation de la population pour le calcul des dotations de l'Etat.

Or, ce basculement dans le droit commun pourrait entraîner, pour certaines communes de Mayotte, une diminution de leur population en 2026, uniquement due au changement de méthodologie de recensement.

La loi de finances pour 2025 propose donc dès à présent d'instaurer une garantie spécifique pour 2026 au profit des communes mahoraises qui seraient concernées par une baisse de leur population DGF entre 2025 et 2026. Pour ces communes, le montant de DGF 2026 ne pourra être inférieur au montant de DGF perçu en 2025.

11. Analyses et propositions complémentaires de l'AMF sur la DGF

➤ **Les impacts du passage du seuil de 10 000 habitants**

Dans le cadre du PLF 2025, l'AMF avait porté une proposition concernant les communes confrontées à de fortes baisses de DGF en raison du passage de leur population au-dessus du seuil de 10 000 habitants. La mesure proposait de mettre en place une garantie de sortie dégressive sur trois ans (au lieu d'une seule année prévue actuellement) de manière à permettre à ces communes d'absorber plus aisément l'impact des baisses de dotations sur leur budget.

La garantie proposée était ciblée sur les communes qui percevaient, avant le franchissement du seuil, au moins deux fractions de DSR : cela permettait de viser les communes qui sont à la fois concernées par les plus fortes baisses et les moins favorisées puisqu'éligibles à plusieurs fractions de DSR.

Sans coût pour l'Etat, la garantie proposée était financée au sein de la DSR. L'impact sur les communes éligibles à la DSR aurait été cependant limité, compte-tenu du caractère dégressif de la garantie et du petit nombre de communes qui seraient concernées. Ainsi, sur les six dernières années, c'est au maximum une vingtaine de communes au total qui auraient été couvertes par la garantie prévue par l'amendement, soit en moyenne entre 3 et 4 communes chaque année.

Cette mesure avait été adoptée par le Sénat. Elle n'a cependant pas été reprise par la Commission mixte paritaire (CMP) du 31 janvier 2025 et n'a donc pas abouti.

Remarque : L'AMF proposait également, en miroir, un amendement portant sur les communes dont la population passe en-dessous des 10 000 habitants et qui perdent la DSU. Ciblé sur les cas de fortes baisses de dotations, cet amendement proposait une garantie dégressive sur 3 ans, au lieu d'une seule année en droit actuel. Cet amendement n'a pas été adopté par le Sénat.

➤ **Observations et positions sur le montant de la DGF**

Le gel de la DGF, prévu dans la version initiale du PLF, aurait impliqué un effort de 380 millions d'euros (M€) dont 266 M€ pour le bloc communal, s'ajoutant aux autres mesures de restrictions prévues par le projet de budget.

Le gel de la DGF aurait également impliqué le retour des baisses individuelles de DGF pour une forte proportion de communes, comme cela a été le cas de 2018 à 2022.

En effet, en l'absence d'indexation ou de revalorisation de l'enveloppe, l'ensemble des besoins à couvrir au sein de la DGF sont financés intégralement par les communes et les EPCI : pour une partie des communes et des EPCI, la part forfaitaire de la DGF fait l'objet d'un écrêtement destiné à financer les besoins. Parmi ces besoins, les hausses de la DSU et de la DSR en constituent la majeure partie. D'autres besoins s'y ajoutent, notamment l'impact, sur la dotation forfaitaire des communes, de la progression de la population (entre 20 et 30 M€ chaque année), ainsi que d'autres facteurs, de nature et de montants variables selon les années.

Ainsi, **de 2018 à 2022**, le gel de l'enveloppe a entraîné la baisse des DGF individuelles pour environ la moitié des communes chaque année, en totale opposition avec la promesse présidentielle d'un maintien des montants de DGF pour toutes les collectivités, à situation individuelle inchangée.

Les revalorisations accordées **en 2023 et 2024** (320 M€ chaque année) ont permis de couvrir la majeure partie des besoins et donc de diminuer sensiblement la proportion de communes supportant une baisse de leur DGF : en 2023, 10 % des communes ont vu leur DGF diminuer, puis 18 % des communes en 2024.

Pour 2025, la hausse de 150 M€ entraînera le retour des baisses de DGF pour une proportion importante de communes.

En outre, les difficultés de répartition de la DGF seront amplifiées par le nombre croissant de communes n'ayant plus aucune dotation forfaitaire, et qui entraîne des reports d'écrêtement entre communes. Pour ne citer qu'elle, la Ville de Paris a supporté près de 20 % de l'écrêtement communal en 2022 (30 M€ sur 155 M€) ; n'ayant désormais plus de dotation, l'effort que Paris prenait en charge se répercute sur les autres communes. Si cet effet a joué pour la première fois en 2024, les impacts sont restés relativement « indolores » en raison du montant limité d'écrêtement appliqué aux communes (25 M€). Les impacts seront plus marqués en 2025, compte-tenu du niveau d'écrêtement qui sera plus élevé.

L'AMF propose que la DGF du bloc communal bénéficie d'une indexation sur l'inflation permettant de couvrir la totalité des besoins à financer au sein de l'enveloppe, en particulier le renforcement de la péréquation.

Cela répond aussi à la nécessité de soutenir l'autofinancement du bloc communal, et donc sa capacité à financer les projets d'investissement, d'autant plus indispensable dans une période où le soutien de la croissance économique est crucial.

IV. Autres dotations et Fonds

1. Variables d'ajustement : de fortes baisses prévues sur la DCRTP et les FDPTP – Article 107

Comme chaque année, la loi de finances prévoit de diminuer certaines dotations versées aux collectivités locales. La baisse de ces dotations a pour objectif de compenser une partie des progressions constatées sur d'autres transferts financiers de l'Etat, et notamment sur celui assurant la compensation d'exonérations fiscales. Ainsi ces dotations sont appelées « variables d'ajustement ».

Pour 2025, la baisse des variables d'ajustement atteint un niveau particulièrement important : toutes collectivités locales confondues, l'effort total s'élève à 487 M€, soit un montant plus de 10 fois supérieur aux baisses appliquées en 2024 (- 47 M€).

Sur ces 487 M€, l'effort porte à 53 % sur le bloc communal, 39% sur les régions et 8% sur les départements.

Pour le bloc communal, les baisses s'élèvent ainsi à 259 M€, dont :

- 202 M€ de baisse de la Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), en diminution de 18 % par rapport à 2024,
- 57 M€ de baisse des dotations de garantie pour les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), en diminution de 21 % par rapport à 2024.

Pour mémoire, ces deux dotations font partie des mécanismes mis en place pour compenser la suppression de la taxe professionnelle. Leur diminution frappe en grande partie des collectivités industrielles et fragiles.

➤ Modalités de calcul des baisses individuelles

La loi de finances reconduit les modalités de calcul appliquées les années passées.

DCRTP : les baisses individuelles sont modulées selon le niveau de ressources de chaque collectivité : les communes et EPCI concernés ne subiront pas une baisse uniforme de 18 % de leur DCRTP, mais une baisse calculée en fonction des recettes réelles de fonctionnement (RRF) de leur budget principal constatées dans les comptes de gestion 2023.

FDPTP : la baisse globale de 57 M€ sera répartie entre les départements percevant une enveloppe au titre des FDPTP, au prorata des recettes réelles de fonctionnement de chaque département (recettes réelles de fonctionnement du budget principal constatées dans les comptes de gestion 2023).

Pour mémoire, chaque conseil départemental répartit l'enveloppe de FDPTP qui lui est attribuée entre les communes et EPCI défavorisés par la faiblesse de leur potentiel fiscal ou par l'importance de leurs charges, selon des critères qu'il définit à cet effet.

La baisse des variables d'ajustement du bloc communal en 2025

	Montant 2024	Montant 2025	Baisses en 2025
DCRTP du bloc communal	1 131 M€	929 M€	- 202 M€ - 18 %
dont DCRTP des communes	240 M€	188 M€	- 52 M€ - 22 %
dont DCRTP des EPCI	891 M€	741 M€	- 150 M€ - 17 %
Dotations aux FDPTP	271 M€	214 M€	- 57 M€ - 21 %

Position de l'AMF. En 2024, le bloc communal avait subi une diminution de 27 M€ sur la DCRTP et les FDPTP, comprises dans le périmètre des variables d'ajustement. Pour 2025, la diminution est presque dix fois plus forte. L'AMF défend le maintien des dotations mises en place pour compenser la taxe professionnelle. Ces dotations ne doivent plus être utilisées comme variables d'ajustement.

2. Dotation « aménités rurales » : 10 M€ supplémentaires en 2025

Pour mémoire, la Dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales a fait l'objet d'une réforme importante en 2024, visant à élargir son périmètre et renforcer son montant.

Ainsi, depuis 2024, la dotation est destinée aux communes dont une partie significative du territoire comprend une aire protégée ou jouxte une aire marine protégée, et qui en outre remplissent la condition

suivante : dans l'Hexagone, être considérées comme rurales au sens de l'INSEE, et en Outre-mer, compter moins de 10 000 habitants.

Le nombre de bénéficiaires de la dotation est passé de 6 388 communes en 2023 à 8 921 communes en 2024.

Pour accompagner cet élargissement, le montant de la dotation a été porté en 2024 à 100 millions d'euros (contre 41,6 millions d'euros en 2023).

Toutefois, pour de nombreuses communes, les montants perçus restent faibles (15 % des communes éligibles ont perçu en 2024 une attribution égale à 3 000 euros, correspondant à l'attribution minimale fixée par la loi pour les communes éligibles).

Afin de soutenir davantage les communes contribuant à la valorisation des espaces ruraux, le Sénat a revalorisé la dotation de 10 millions d'euros (M€). Son enveloppe passe donc de 100 M€ en 2024 à 110 M€ en 2025.

Les critères d'éligibilité et de calcul de la dotation ne sont pas modifiés et sont donc identiques à ceux appliqués en 2024.

3. DETR – DSIL : -150 M€ sur la DSIL – Article 139

Les crédits de la DETR sont maintenus à hauteur de 1,046 Md€.

En revanche, les crédits de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) sont diminués de 150 M€, passant ainsi de 570 M€ à 420 M€ en 2025.

Position de l'AMF. L'AMF note que l'augmentation de 150 M€ de la DGF est financée par une baisse de la DSIL. Cette faible augmentation ne permettra pas d'éviter une baisse de DGF pour nombre de collectivités, et s'ajoute désormais à 150 M€ de baisse sur la DSIL.

Par ailleurs, comme dans les précédentes lois de finances, des objectifs de financement des projets sont prévus en faveur de la transition écologique :

- 35% pour la DSIL (au lieu de 30% en 2024),
- 25% pour la DETR (au lieu de 20% en 2024).

Position de l'AMF. L'AMF avait rédigé un amendement pour stopper la démultiplication des fléchages de la DETR et de la DSIL sur la transition écologique, qui affaiblit en outre l'avis des commissions d'élus sur l'attribution de la DETR. L'AMF rappelle que le véritable effet de levier sur l'investissement reste l'autofinancement.

L'AMF dénonce depuis de nombreuses années la complexité des dossiers de demandes de subventions pour la DETR et pour la DSIL.

L'AMF propose également une seule demande de subvention pour l'ensemble des dotations : « Dites-le-nous une fois ». L'AMF propose ainsi une bascule automatique, et cumulative le cas échéant, des dossiers de demande de DETR ; de DSIL, et du Fonds vert, s'ils correspondent également aux conditions d'octroi (et réciproquement) : le complément serait ainsi adressé à la collectivité concernée sans nécessiter le dépôt d'une nouvelle demande.

Lors du 106ème congrès des maires, Michel Barnier a annoncé la fusion des dotations d'investissement afin de créer un fonds territoire. Il s'agit de créer un guichet unique et d'harmoniser les calendriers pour les demandes de subventions. **L'AMF est en revanche opposée à la fusion des dotations d'investissement, notamment de la fusion de la DETR et de la DSIL qui pourraient être défavorables aux collectivités rurales, dans l'hexagone et en outre-mer.**

4. Le fonds d'accélération de la transition écologique (Fonds vert) – Article 139

Le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, aussi appelé « fonds vert », passe de 2,5 Md€ en 2024 à 1,150 Md€ en autorisation d'engagement (AE) en 2025. Le montant des crédits de paiement (CP) pour 1,124 Md€ est toutefois maintenu.

Le fonds vert est fléché sur les trois actions suivantes :

- **Action 01 « Performance environnementale »** : cette action a vocation à financer la rénovation des bâtiments publics des collectivités territoriales, le soutien au tri à la source et à la valorisation des déchets, et la rénovation des parcs de luminaires d'éclairage publique.
- **Action 02 « Adaptation des territoires au changement climatique »** : elle vise surtout à financer des politiques de prévention des risques. Elle comprend la lutte contre l'érosion côtière, la prévention des incendies, le renforcement de la protection contre les vents cycloniques, la prévention des inondations et l'appui aux collectivités de montagne soumises à des risques émergents (crues, avalanches, chutes de blocs). Elle doit également financer des politiques de renaturation des villes.
- **Action 03 « Amélioration du cadre de vie »** : cette action comprend des politiques de natures diverses. Elle doit permettre l'accompagnement du déploiement de zones à faibles émissions mobilité, de prendre des mesures de reconquête des friches, de favoriser la restructuration des locaux d'activité, et encourager le développement de l'industrie sur les territoires.

Au sein du fonds vert :

- une enveloppe de 100 M€ est consacrée pour le « **fonds territorial climat** » en 2025. Ce fonds vise à soutenir les intercommunalités qui se sont dotées d'un plan climat-air-énergie territoriaux (PCAET). L'aide accordée à ces intercommunalités sera dès lors reversée automatiquement sans qu'elles n'aient à déposer un dossier de candidature examiné par les services préfectoraux selon les informations communiquées par le Gouvernement.
- une enveloppe de 100 M€ est consacrée aux **maires bâtisseurs**

Position de l'AMF. L'AMF avait proposé le maintien du Fonds vert ainsi que l'Exécutif s'y était engagé, d'autant plus qu'une partie de ce Fonds est financé par le manque à gagner sur la compensation de la CVAE. Depuis 2017, l'étude I4CE chiffre la hausse des financements des collectivités locales en faveur du climat à 10 Md€ en 2023 (8,3 Md€ en 2022). D'après l'étude, ce chiffre devrait être doublé pour atteindre 19 Md€ annuels jusqu'en 2030, aux deux tiers à la charge des communes et des intercommunalités.

L'AMF alerte également sur les difficultés d'octroi du Fonds vert, comme l'obligation de réduire d'au moins 40% les consommations d'énergie finale pour être éligible en matière de rénovation énergétique des bâtiments.

5. Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (Facé) Article 129

La contribution dite « Facé » est intégrée au sein de l'accise sur l'électricité

La LF 2025 remplace la contribution qui finance le compte d'affectation spéciale « Financement des aides à l'électrification rurale » (CAS Facé) par une fraction du tarif normal de l'accise sur l'électricité.

Jusqu'ici, la contribution due par les gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité alimente en recettes le CAS Facé. Cette contribution est supprimée et le CAS Facé est désormais alimenté en recettes par une fraction du produit de l'accise sur l'électricité.

La réforme du financement du CAS Facé serait neutre pour le montant annuel des aides à l'électrification rurale.

La mesure serait également neutre pour les consommateurs puisque le financement de ces aides à l'électrification rurale reste inclus dans leur facture d'électricité toutes taxes comprises. Une simple opération de vases communicants interviendra entre le tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (Turpe qui rémunère les infrastructures de transport et de distribution d'électricité), au sein duquel la contribution se répercute aujourd'hui, et la fiscalité puisque ce financement sera désormais intégré au tarif normal d'accise sur l'électricité. L'évolution serait ainsi transparente pour les consommateurs comme pour les autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE).

La LF 2025 remplace ainsi la référence à la contribution devant être supprimée par la mention de la fraction du produit de l'accise sur l'électricité qui financera désormais le CAS Facé.

6. Le fonds postal national de péréquation territoriale et présence postale – Mission économie – Article 145

La LF 2025 abonde de 15 millions d'euros l'action « 04 – Développement des postes, des télécommunications et du numérique » du programme « Développement des entreprises et régulations », afin de soutenir la contribution de La Poste à l'aménagement et au développement du

territoire par son réseau de points de contact, mission qui lui est fixée par la loi et à laquelle les administrations publiques apportent leur soutien.

Ce soutien passait jusqu'en 2020 par l'alimentation du Fonds postal national de péréquation territoriale (FPNPT) uniquement selon un mécanisme d'allègement fiscal accordé à La Poste sur les taxes foncières, la contribution foncière des entreprises et la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Compte tenu de la suppression d'une partie de la CVAE, la ressource fiscale est complétée depuis 2021 par une dotation budgétaire venant également alimenter le FPNPT.

Position de l'AMF

L'AMF note avec satisfaction l'adoption des amendements convergents des sénateurs et de l'État pour doter le fonds de péréquation de 15 M€ supplémentaires permettant ainsi un financement du fonds de péréquation à hauteur de 174 M€, conformément au contrat de présence postale territoriale 2023-2025.

7. Suppression du fonds de soutien des activités périscolaires (FSDAP) à la rentrée scolaire 2025

Position de l'AMF :

Alors que la semaine de quatre jours et demi demeure le cadre légal de référence depuis la réforme des rythmes scolaires de 2013, l'AMF s'élève contre l'abandon du financement du dispositif prévu dans la LFI 2024, à rebours des engagements de l'Exécutif et du Parlement. L'AMF rappelle que le fonds de soutien concerne encore plus de 1 300 communes et 600 000 enfants. Sa suppression pourrait compromettre les efforts engagés depuis 10 ans par les communes pour organiser des temps d'activités périscolaires de qualité.

8. Petite enfance - Mission Solidarité, insertion et égalité des chances – Article 145

La LF 2025 prévoit, dans ses annexes budgétaire, une enveloppe de 86 M€ pour compenser les nouvelles compétences confiées aux communes (ou EPCI en cas de transfert) dans le cadre de la loi pour le plein emploi.

Positions de l'AMF :

1. L'AMF dénonce le fait qu'aucune compensation ne soit prévue pour les communes de moins de 3.500 habitants et les EPCI alors que les nouvelles missions en matière de petite enfance toucheront plus fortement les communes de petite strate et les EPCI.

2. L'enveloppe de 86 M€ annoncée paraît très insuffisante et ne couvrira pas l'ensemble des dépenses induites. Cette enveloppe divisée par le nombre de communes de +3.500 habitants (3312) pourrait aboutir à une compensation moyenne de 25.966€ par commune.

3. L'AMF considère que les critères retenus pour attribuer cette compensation sont insuffisants et imparfaits. Le potentiel financier communal par habitant ne permet pas, à lui seul, de mesurer la richesse d'un territoire. Le nombre de naissances ne permet pas de prendre en compte le nombre réel d'enfants de moins de trois ans sur le territoire de l'autorité organisatrice.

4. 10% des communes de plus de 10.000 habitants n'ont pas de relais petite enfance et se voient dans l'obligation d'en créer un sans que soit précisé l'accompagnement financier.

De plus, les relais petite enfance (RPE) se voient confier de nouvelles missions (notamment la compétence 4 relative à la qualité de l'accueil et la compétence 2 relative à l'information et l'accompagnement de l'ensemble des familles d'enfants de moins de 3 ans et des futurs parents), ce qui entrainera un surcoût de fonctionnement.

9. Politique de la ville – Article 139

Il est prévu un budget de 609,6 M€ pour le programme 147, ce qui correspond à une baisse 4,7% par rapport à la LFI 2024 (639,5 M€) mais une hausse de 3,2% par rapport aux annulations de crédit décidées par le décret du 21 février 2024.

Positions de l'AMF :

L'AMF regrette que l'enveloppe globale de financement des cités éducatives baisse de 20M€ pour atteindre 86 M€ pour 2025 (-18%), ce qui remet en cause l'objectif annoncé d'une généralisation et interroge sur la pérennité de l'accompagnement par l'Etat.

L'enveloppe dédiée au financement des adultes-relais passe de 98 à 93 M€.

Les révisions de la géographie prioritaire métropolitaine puis ultramarine ont conduit à une hausse du nombre de QPV (1609 en 2025 contre 1514 auparavant) et d'habitants (6M habitants contre 5.4M auparavant : +11%) Or, les crédits de l'action 1 du programme 147 sont en baisse. Cela conduit mécaniquement à une baisse des financements par contrat de ville, par quartier et par habitant.

V. Intercommunalités

1. Commune nouvelle – Article 122

En ce qui concerne les **communes nouvelles**, les avantages obtenus dans la loi finances pour 2024 en faveur des communes nouvelles n'ont pas été remis en cause (notamment une dotation de garantie des communes nouvelles financée par un PSR de l'État). La loi de finances initial pour 2025 prévoyait la hausse du prélèvement sur recette destiné aux communes nouvelles compte tenu des nombreuses créations qui ont eu lieu au 1er janvier 2025 à hauteur de **24,4 M€**.

Position de l'AMF. La loi de finances pour 2025 ne remet pas en cause cette avancée considérable pour les communes nouvelles que l'AMF a défendu fermement pendant près de 10 ans. Le coût de ce prélèvement a été modéré en 2024 et le restera en 2025 d'après les prévisions budgétaires (24,4 M€). Son évolution correspond aux créations nouvelles attendues et aux variations éventuelles de la DGF des communes nouvelles existantes.

2. Assouplissement de la dotation de solidarité communautaire (DSC) – Article 182

L'article 182 de la loi de finances pour 2025 maintient la disposition adoptée au Sénat sur proposition de l'AMF visant à assouplir les critères de répartition de la DSC. La loi de finances pour 2020 a en effet prévu une réforme importante de la répartition des dotations de solidarité communautaires (DSC) qui sont plus compliquées à appliquer et dans la majorité des cas incompatible avec les DSC versées auparavant par les intercommunalités à leurs communes membres.

Il est donc nécessaire de les assouplir et de les rendre lisibles afin de permettre aux élus locaux d'avoir davantage de liberté dans la répartition de ces enveloppes, notamment à ceux qui révisent leur pacte financier et fiscal dans le cadre de leur nouveau mandat.

En supprimant le caractère majoritaire de la pondération des critères de droit commun, tout en conservant la pondération des critères obligatoires à hauteur de 35 % et le caractère « péréquateur » des critères librement choisis, ces derniers pourront avoir une portée étendue, ce qui permettra d'assouplir sensiblement les règles de répartition de la DSC entre les communes.

3. Suppression de la CPS des EPCI à fiscalité additionnelle de leur potentiel fiscal – Article 178

Pour rappel, la loi de finances pour 2024 a prévu le transfert des parts CPS communales des communes membres d'EPCI à fiscalité additionnelle à leur intercommunalité.

Cependant, la loi prévoyait également l'intégration des parts CPS communales au sein du potentiel fiscal des EPCI à fiscalité additionnelle. Cela a été particulièrement injuste car la part reversée aux communes – figées à leur niveau de 2023 – était donc plus importante que la part CPS réellement perçue puisque cette dernière a été diminuée du taux de minoration de la dotation de compensation (à hauteur de – 1,65 % en 2024). Ce mécanisme a conduit à l'augmentation significative des potentiels fiscaux par habitant de certaines communautés de communes en 2024 – ce qui est très défavorable dans le cadre du calcul de la dotation d'intercommunalité -, et qui n'ont donc pas toujours bénéficié de la réforme de la dotation d'intercommunalité qui avait pourtant pour principe de réduire les écarts de DGF entre les grandes intercommunalités et les plus petites.

Ainsi, et afin de remettre une certaine équité entre les EPCI à FA et les EPCI à FPU (dont les parts CPS communales reversées aux communes sont prises en compte dans les attributions de compensation qui viennent en minoration des recettes prises en compte dans leur potentiel fiscal), l'article 178 de la loi de finances pour 2025 prévoit que le reversement obligatoire de la CPS des communes soit explicitement exclu du potentiel fiscal des EPCI à fiscalité additionnelle, « de façon à ce que cet indicateur ne soit pas majoré d'un montant que les EPCI ont l'obligation légale de reverser à leurs communes membres ».

Cette mesure est nécessaire, et permet de corriger une situation injuste où certaines communautés de communes ont connu en 2024 un prélèvement plus important de dotation de compensation qu'elles

n'ont bénéficié de hausse de dotation d'intercommunalité (elles qui étaient pourtant le « cœur de cible » de sa réforme).

4. Simplification des transferts de dotation de compensation en cas d'évolution de périmètre – Article 178

L'article 178 de la loi de finances pour 2025 modifie significativement les modalités de transfert des parts CPS des communes à leur EPCI en cas de changement de périmètre. L'exposé des motifs précisait que désormais : « lorsqu'une commune change d'EPCI, la dotation de compensation de son ancien EPCI est minorée d'une part correspondant au poids de cette commune dans la population de l'EPCI, la dotation de compensation du nouvel EPCI étant majorée du même montant ». Aujourd'hui, ces transferts consistent à reconstituer les parts CPS des communes sur la base des données réelles du territoire (et non pas au prorata de la population comme le propose cet article).

Cette logique avait déjà été adoptée pour le calcul de la dotation d'intercommunalité perçu en N-1 pour le calcul des garanties et/ou plafonnement de la dotation d'intercommunalité. Cette proposition est donc cohérente, et permettra de prévoir plus facilement les montants transférés d'un EPCI à l'autre en cas d'évolution de périmètre (ce qui est aujourd'hui très complexe à calculer et à anticiper), mais pourrait créer des effets pervers car ces montants sont pris en compte dans les indicateurs financiers des communes et des EPCI (potentiel fiscal par habitant), sont également pris en compte dans le calcul des attributions de compensation des communes membres d'EPCI à FPU, et sont également directement liés au montant de dotation forfaitaire des communes sous le régime à fiscalité additionnelle.

5. Maintien du schéma de financement transitoire de la métropole du Grand Paris (MGP) – Article 184

L'article 184 de la loi de finances permet de :

- reporter le transfert de la cotisation foncière des entreprises (CFE) des établissements publics territoriaux (EPT) vers la MGP ;
- proroger le versement de la dotation d'équilibre par les EPT à la MGP ;
- prolonger le versement exceptionnel de la moitié de la dynamique de CFE à la MGP versée en 2024 ;
- suspendre la dotation de soutien à l'investissement territoriale (DSIT).

L'exposé des motifs de l'amendement sénatorial ayant conduit au vote de cet article 184, précise que « ce report permet de laisser du temps à la concertation sur l'évolution institutionnelle de la MGP ». Il a d'ailleurs reçu un avis favorable du Gouvernement.

VI. Logement

1. Prêts à taux zéro (PTZ) – Article 90

a. Suppression des conditions de localisation pour l'éligibilité au PTZ dans les logements neufs pendant une durée de trois ans et modification de la quotité

La loi de finances rétablit temporairement l'éligibilité au Prêt à Taux Zéro neuf aux logements individuels et aux logements situés dans un bâtiment d'habitation collectif dans toutes les zones. Cette extension temporaire est applicable aux offres de prêt ne portant pas intérêt, émises du 1^{er} janvier 2025 au 31 décembre 2027. Ainsi, la loi de finances pour 2025 supprime les conditions de localisation des logements financés, dont l'offre de financement par PTZ est émise en 2025, 2026 et 2027.

Un décret précisera les quotités du coût total de l'opération finançable par le PTZ temporaire ainsi proposé, et les différés de remboursement qui leurs sont applicables. A cette fin, la loi de finances suspend l'application du plancher de quotité de 10 % pour ne pas rendre éligibles au PTZ neuf les logements des ménages ayant des revenus plus élevés (tranche 4), sans devoir engager à nouveau de lourds développements informatiques pour l'attribution de ces prêts.

b. Rehaussement à 195 000 euros du montant maximal d'opération pour l'accès au PTZ

Les plafonds des opérations immobilières ont augmenté en 2024 *a minima* de 15 000€/logement pour les ménages de 2 personnes et plus, en raison de l'actualisation régulière des coefficients familiaux.

En revanche, le plafond est resté inchangé pour les personnes seules. Ce maintien du plafond s'explique notamment par la disposition¹⁶ qui prévoit que « *Le montant maximal d'opération pour une personne seule est fixé par décret, en fonction de la localisation du logement. Il ne peut être supérieur à 156 000 € ni inférieur à 79 000 €.* »

En effet le plafond pour une personne seule en zone A (150 000 €), très proche du plafond de 156 000€, bloque une revalorisation du plafond des opérations.

Dans un souci d'équité entre la personne seule et les ménages de 2 personnes et plus, et afin de permettre à l'administration de revoir également le plafond des opérations pour les personnes seules sollicitant un PTZ, la loi de finances modifie cette fourchette de montant d'opération, et le montant maximal d'opération pour l'accès au prêt à taux zéro est rehaussé à 195 000 euros.

2. Aide aux maires bâtisseurs

Une aide de 100 M€ est affectée aux maires bâtisseurs pour soutenir la production de logements sociaux. Ces 100 M€ sont cependant prélevés sur le Fond vert.

3. Prolongation du dispositif Loc'Avantages jusqu'au 31 décembre 2027 – Article 88

Le dispositif qui devait prendre fin le 31 décembre 2024, est prolongé jusqu'au 31 décembre 2027.

Rappel. Le dispositif Loc'Avantages prévoit une réduction d'impôt au profit des propriétaires qui mettent leur logement en location dans le cadre d'une convention conclue avec l'Anah (Agence nationale de l'habitat) sous condition de plafond de loyer. Cette réduction est calculée en fonction du montant du loyer. Plus le loyer est bas, plus la réduction d'impôt est élevée.

Il s'applique aux logements pour lesquels la demande de conventionnement est enregistrée entre le 1^{er} mars 2022 et le 31 décembre 2024.

4. Décalage au 31 mars 2025 de la date de signature de la convention pour l'application de l'abattement de 30% sur la TFPB pour des logements sociaux en QPV – Article 114

La base d'imposition à la TFPB des logements à usage locatif appartenant à un organisme de logement social peut faire l'objet d'un abattement de 30 % au titre des années 2025 à 2030, lorsque ces logements sont situés dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV)¹⁷.

¹⁶ Article L. 31-10-10 du code de la construction et de l'habitation

¹⁷ Article 1388 bis du code général des impôts

Cet abattement est conditionné à la signature, par l'organisme, du contrat de ville et d'une convention, annexée au contrat de ville, conclue avec la commune, l'EPCI et le représentant de l'État dans le département, relative à l'entretien et à la gestion du parc et ayant pour but d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires.

Pour que l'abattement s'applique en 2025, la signature de ces conventions doit en principe intervenir au plus tard le 31 décembre 2024.

Toutefois, en raison du retard pris dans le calendrier de signature des contrats de ville, plusieurs collectivités et organismes HLM ne seront pas en mesure de signer ces conventions dans les délais prévus, ce qui risque de mettre en péril les programmes d'action pour 2025.

La loi de finances décale au 31 mars 2025 la date limite de signature de la convention pour l'application de l'abattement aux impositions établies au titre de 2025.

5. Précisions concernant le FNAL – Article 139

L'article 2 de la loi organique relative aux lois de finances prévoit qu'à partir de 2025, les taxes ne peuvent être affectées qu'à des organismes dotés de la personnalité morale. Le Fonds national d'aide au logement (FNAL) ne disposant pas de la personnalité morale, les deux taxes qui lui étaient affectées sont donc réintégrées au budget de l'État, soit :

- la contribution employeurs, pour un montant anticipé de 2,985 M€ en 2025 ;
- la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement pour un montant estimé à de 24,2 M€.

L'intégralité des crédits issus de ressources fiscales que recevait le FNAL, sera compensée par un versement de crédits budgétaires du budget de l'Etat (Action 1 du programme 109 « Aide à l'accès au logement » de la mission « Cohésion des territoires ».)

6. Mesures diverses relatives à la TVA applicable aux travaux réalisés dans les logements

a. Application des taux réduits de TVA aux travaux réalisés dans des logements : remplacement de l'attestation par une mention sur le devis ou la facture – article 41

Les travaux réalisés dans les locaux d'habitation achevés depuis plus de deux ans peuvent, sous certaines conditions, bénéficier d'un taux réduit de TVA.

Ainsi, le Code général impôts (CGI) prévoit :

- l'application du taux réduit de TVA de 10 % pour certains travaux d'amélioration réalisés dans les logements, dans les conditions fixées à l'article 279-0 bis du CGI ;
- l'application du taux réduit de TVA de 5,5 % pour certaines opérations de rénovation énergétique réalisées dans les logements, dans les conditions fixées à l'article 278-0 bis A du CGI.

Parmi les conditions fixées pour bénéficier d'un taux réduit, l'une d'elle relève d'une formalité à accomplir : le client doit remettre au prestataire une attestation CERFA certifiant que les locaux et opérations concernés répondent aux conditions définies par la loi.

Afin de simplifier les démarches incombant aux particuliers et aux entreprises, l'article 41 remplace l'attestation exigée jusqu'à présent par une mention, signée par le client et apposée sur le devis, les factures ou les notes émises par l'entreprise réalisant les travaux.

L'administration devrait apporter dans un prochain Bulletin officiel des finances publiques (BOFIP) les précisions concernant cette mesure et notamment le contenu de la mention à apposer.

b. Application du taux réduit de TVA à 5,5 % aux travaux de livraison et d'installation dans les logements d'équipements de production photovoltaïque – article 42

Le taux réduit de TVA à 5,5 % est étendu à la livraison et à l'installation, dans les logements, de certains équipements de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil.

Les équipements visés par la mesure sont ceux dont la puissance est inférieure ou égale à 9 kilowatts-crête, et dont la conception et les caractéristiques répondront aux critères définis par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et de l'énergie, permettant d'atteindre tout ou partie des objectifs suivants :

- la consommation d'électricité sur le lieu de production ;
- l'efficacité énergétique ;
- la durabilité ou la performance environnementale.

Cette mesure entrera en vigueur le 1^{er} octobre 2025. Son application est en effet subordonnée à la publication de l'arrêté interministériel fixant les caractéristiques des équipements concernés.

c. Taux réduits de TVA sur les opérations liées au chauffage : mise en cohérence avec le droit européen – article 32

L'article 32 met en conformité le droit français avec des évolutions récentes du droit européen concernant l'application des taux réduits de la TVA aux opérations liées au chauffage.

➤ Livraisons de chaleur

Jusqu'à présent, en droit français, les livraisons de chaleur par réseau sont éligibles au taux réduit de TVA de 5,5 % à la condition que la chaleur fournie soit produite pour au moins 50 % à partir de certaines énergies renouvelables. Sont visées les énergies renouvelables issues de biomasse, de la géothermie, de l'énergie solaire thermique, des déchets et d'énergie solaire de récupération (article 278-0 bis, B du code général des impôts).

Afin de se conformer aux règles européennes, la loi de finances 2025 élargit l'application du taux réduit de TVA à la fourniture de chaleur lorsque celle-ci est produite pour au moins 50 % à partir de l'énergie ambiante.

➤ Appareils de chauffage

Jusqu'à présent, l'installation de chaudières fonctionnant aux combustibles fossiles (gaz et fioul) dans des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans pouvait bénéficier soit du taux réduit de 5,5 % lorsqu'elles sont à haute performance énergétique, soit du taux réduit de 10 % dans les autres cas (articles 278-0 bis A et 279-0 bis du CGI).

Afin de se mettre en conformité avec le droit européen, la LF 2025 exclut la fourniture et l'installation de chaudières recourant à des énergies fossiles du bénéfice des taux réduits de TVA ; sont ainsi soumises au taux normal de TVA (20 %) les prestations de rénovation énergétique et les travaux comprenant la fourniture ou l'installation d'une chaudière susceptible d'utiliser des combustibles fossiles.

Cette mesure entre en vigueur au 1^{er} mars 2025.

Les opérations ayant fait l'objet d'un devis daté, accepté par les deux parties et ayant donné lieu à un acompte encaissé avant 1^{er} mars 2025 ne sont toutefois pas concernées par la mesure.

Par ailleurs, l'exclusion des taux réduits de TVA ne concerne pas les travaux d'entretien ou de réparation portant sur les chaudières à énergie fossile existantes ; ceux-ci restent donc éligibles aux taux réduits, sous réserve des autres conditions prévues par le CGI.

VII. Outre-mer

1. Nouvelle-Calédonie – Article 150 et 153

a. Garantie de l'Etat

L'État apporte sa garantie à l'Agence française de développement au titre des prêts consacrés aux mesures de relance et de refinancement de la Nouvelle-Calédonie, à la suite des émeutes liées à la crise institutionnelle. La garantie de l'État est accordée dans la limite de 500 M€, pour des prêts d'une durée inférieure à 25 ans et dont le remboursement ne peut être différé de plus de 3 ans.

b. Avances remboursables

La crise en Nouvelle-Calédonie a entraîné une chute des recettes fiscales et sociales de la Collectivité de Nouvelle-Calédonie de respectivement 26 % et 22 % entre mi-mai et fin août 2024 par rapport aux prévisions du budget primitif de la collectivité de Nouvelle-Calédonie. Le budget adopté au 16 juillet 2024 anticipe une chute de 200 M€ des versements aux provinces, communes et établissements publics locaux, ainsi qu'une diminution de 45 millions d'euros du budget propre de la collectivité. La collectivité est, de plus, lourdement endettée de 666,3 M€, représentant 150 % de ses recettes. Au total, les destructions représentent 15 % de son PIB et le chômage touche 30 % des salariés du secteur privé.

Un dispositif d'avances remboursables pour les collectivités territoriales existe pour l'ensemble des collectivités d'hexagone et celles de la Guadeloupe, la Réunion, la Martinique, la Guyane et Mayotte, et qui permet :

- des prêts limités à deux ans pour communes ayant des difficultés financières.
- les avances correspondant à la fiscalité locale pour garantir aux collectivités des recettes régulières et prévisibles, qui ne dépendent pas du recouvrement ;
- les avances de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pour les départements et collectivités affectés par la crise sanitaire.

Ainsi, la loi de finances pour 2025 applique ce dispositif d'avances qui sécurise les recettes des collectivités à la Nouvelle-Calédonie.

c. Les événements récents en Nouvelle-Calédonie ont rendu impossible la réalisation du recensement général de la population programmé en 2024. Cette opération est reportée à 2025 et nécessite le rehaussement des crédits du programme 220 « Statistiques et études économiques » de l'Insee pour 2025 à hauteur de 2 M€ en crédits de paiement.

d. La loi de finances pour 2025 ouvre l'aide fiscale à l'investissement pour la réhabilitation d'immeubles en Nouvelle-Calédonie, et majore le taux de réduction d'impôt sur l'investissement productif en Nouvelle-Calédonie.

Position de l'AMF

L'AMF soutient les propositions des communes de Nouvelle-Calédonie pour que :

- **L'aide de l'Etat soit versée directement aux communes** afin de ne pas allonger les délais de versement de ces aides et ajoute des tensions sur la trésorerie des communes,
- **Les 100% de financement de l'Etat pour la reconstruction des écoles bénéficient à tous les bâtiments publics détruits,**
- **Le soutien accordé aux communes de Nouvelle-Calédonie ne se limite pas à des prêts ou à des garanties de prêts.** Ce soutien ne concerne actuellement que des garanties d'emprunts ou des prêts pour un montant de 1 Md€ environ. L'AMF soutient ainsi la proposition pour qu'une partie de cette aide soit transformée en subventions et en défiscalisation au profit des communes de Nouvelle-Calédonie.
- **L'AMF exprime, aux côtés des associations de maires calédoniens, son soutien aux communes de Nouvelle-Calédonie, qui demandent la garantie de l'État sur leurs emprunts pour l'investissement.** Cette demande s'inscrit dans un contexte de crises sans précédent, à la suite des émeutes du 13 mai 2024, qui ont affecté l'agglomération Nouméenne.

2. Différenciation des taux de TVA en Guadeloupe, à la Martinique, et à la Réunion Article 45

La loi de finances pour 2025 permet une différenciation des taux de TVA en Guadeloupe, à la Martinique, et à la Réunion. Le dispositif permet de baisser à 0 la TVA pour certains produits « de

première nécessité » (PPN) alimentaires et non alimentaires, qui seront eux-mêmes exonérés temporairement d'octroi de mer par la CTM.

Il s'agit de permettre l'application du protocole d'objectifs et de moyens de lutte contre la vie chère en Martinique signé le 16 octobre 2024 entre l'Etat, la Collectivité Territoriale de Martinique (CTM), les élus locaux, les distributeurs présents en Martinique, les grossistes, les représentants des socioprofessionnels, le Grand port maritime et le principal transporteur.

3. Abaissement du taux de la cotisation pour les organismes HLM outre-mer

Article 37

Les organismes HLM des départements d'Outre-Mer contribuent au Fonds national d'aide à la pierre (FNAP), via la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), dans les mêmes conditions que les organismes de l'Hexagone, sans que ceux-ci n'en bénéficient.

La cotisation CGLLS¹⁸ prévue pour les logements locatifs sociaux situés Outre-Mer a pour assiette les loyers encaissés au cours de l'année précédente, ainsi que le produit du supplément de loyer de solidarité mentionné à l'article L. 441-3 perçu (ces montants étant minorés ensuite par différents correctifs). Le taux applicable est, au maximum, de 2,5 % sur les loyers et de 100% sur le supplément de loyer de solidarité.

La loi de finances pour 2025 fixe à un maximum de 1% le seuil de taux de la cotisation pour les organismes HLM outre-mer.

4. Safer Guyane – Article 44

Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) sont des sociétés anonymes, sans but lucratif, avec des missions d'intérêt général, notamment celle d'assurer la transparence du marché foncier rural.

Les accords de Guyane, signés en 2017, ont acté la création d'une Safer en Guyane avec une subvention de démarrage de 500 K€ pour la première année, versée pour moitié par la Collectivité territoriale de Guyane (CTG) et pour l'autre moitié par l'État, ainsi qu'un apport en nature au capital constitué de 20 000 hectares de foncier cédés par l'État. La Safer de Guyane, créée en 2021, est agréée et opérationnelle depuis 2023 et l'adoption de son Programme pluriannuel d'activité. Si la CTG a bien versé sa part, l'État n'a, à ce jour, versé que 100 K€ et cédé aucun foncier. Or l'inventaire des terrains cessibles, réalisé par la Safer avec l'aide de la FNSafer et des services de l'État en Guyane, est maintenant complet.

L'État doit donc attribuer au plus vite ces 20 000 hectares de foncier afin que la Safer Guyane puisse réellement commencer à agir pour le développement agricole du territoire. Pour mémoire, la surface utile agricole (SUA) est de 36 400 hectares en Guyane alors que l'État a déjà attribué plus de 130 000 hectares de foncier agricole. Il est donc urgent d'avoir un régulateur qui luttera contre la spéculation foncière et le détournement d'usage. Le SAR de Guyane fixe un objectif de 70 000 hectares de SUA et a identifié un potentiel de 200 000 hectares utilisables pour l'agriculture. Il reste donc une réserve de 70 000 hectares utilisables. Les 20 000 hectares identifiés par la Safer sont issus de cette réserve.

La loi de finances vise donc à lever le blocage légal à cette cession gratuite et exonère de TFPNB les terrains cédés afin de ne pas grever la trésorerie de la SAFER Guyane.

5. Abattement de taxe foncière pour les logements à usage locatif appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré situés dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV) – Article 100

Pour les logements à usage locatif appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré situés dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV) des départements d'outre-mer, la loi de finances proroge au titre de l'année 2025, le dispositif transitoire de maintien du bénéfice de l'abattement de 30 % de taxe foncière sur les propriétés bâties prévu par l'article 1388 *bis* du code général des impôts.

Cet abattement s'applique aux logements dont le propriétaire est signataire au 1er janvier de l'année d'imposition, dans les quartiers concernés, d'un contrat de ville de programmation pour la ville et la cohésion urbaine et d'une convention, annexée au contrat de ville, conclue avec la commune, l'EPCI et le représentant de l'Etat dans le département, relative à l'entretien et à la gestion du parc et ayant pour but d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires.

¹⁸ Article L452-4 du Code de la construction et de l'habitation

VIII. Opérateurs de l'Etat – Article 125

1. Agences de l'eau

La LF 2025 reporte à 2026 la marge de manœuvre financière supplémentaire pour les agences de l'eau et fixe, comme en 2024, le plafond des recettes pour 2025 à 2,347 Md€.

130 M€ sont prélevés sur le produit des taxes et redevances perçues par les agences de l'eau.

a. La LF 2025 reporte à 2026 la marge de manœuvre financière supplémentaire pour les agences de l'eau et fixe, comme en 2024, le plafond des recettes pour 2025 à 2,347 Md€.

Les agences de l'eau sont affectataires du produit de plusieurs redevances, pour un montant plafonné à 2 347,62 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2023. Ce plafond est maintenu.

La répartition de ce plafond entre les six agences régionales reste inchangée par rapport à 2024. La LF 2025 prévoit aussi la possibilité d'ajuster cette répartition par décret dans une fourchette de plus ou moins 8 %, comme en 2024.

Répartition entre les agences régionales du plafond global d'affectation des redevances (%)

Agence	Part du plafond global
	+ ou - 8 %
Adour-Garonne	14,50 %
Artois-Picardie	7,00 %
Loire-Bretagne	17,50 %
Rhin-Meuse	7,50 %
Rhône-Méditerranée-Corse	25,00 %
Seine-Normandie	28,50 %
Total	100,00 %

b. Décalage de la mise en œuvre du plan eau

Le plan « eau », présenté le 30 mars 2023, prévoyait une hausse annuelle de 475 M€ par an des dépenses des agences de l'eau à l'horizon 2025. Le maintien du plafond à son niveau actuel conduit à décaler la mise en œuvre de ce plan. Le plafond d'affectation des taxes et redevances aux agences de l'eau annoncé à 2 523 M€ à compter de 2026 ne sera finalement pas augmenté.

c. La contribution des agences de l'eau au profit de l'Office français de la biodiversité (OFB) est accrue

Cette contribution serait fixée par arrêté dans une fourchette allant de 417,6 M€ à 464,6 millions d'euros, contre 397,6 M€ à 424,6 M€ actuellement.

La part reversée par cet office au profit des parcs naturels d'un montant de 74,7 M€, demeure inchangée dans le présent projet de loi de finances.

Rappel. Les agences sont soumises à deux types de plafonds financiers : un premier sur les recettes (plafond mordant). Ainsi, depuis 2018, si elles collectent une enveloppe de redevances au-delà d'un certain montant, la différence entre le plafond mordant (fixé par l'État) et les redevances prélevées alimente le budget général de l'État. Le second plafond cible les dépenses, les agences ne peuvent pas dépasser un seuil fixé.

Pour contribuer à financer les projets notamment de rénovation des réseaux ou de sécurisation de la ressource, le Plan eau misait sur une hausse de 475 M€ par an de recettes mobilisables supplémentaires pour les agences de l'eau. Cette rehausse devait se faire à travers une augmentation du plafond mordant, le seuil au-delà duquel les sommes collectées par les agences vont alimenter le budget général de l'État (fixé à 325 M€) et l'arrêt du versement des primes pour performance épuratoire par les agences (150 M€).

La loi de finances 2024 (art. 156) prévoyait une rehausse en deux temps du plafond mordant : d'abord, en 2024, une augmentation de 150 millions par an par rapport à 2023, puis, à partir de 2025, une nouvelle hausse de 175 millions, le portant ainsi à 2,522 milliards. Cet engagement ne se fera finalement pas.

Position de l'AMF. L'AMF déplore que les engagements pris par l'État aussi bien en loi de finances 2024 que dans le plan eau n'aient pas été tenus. Le message envoyé n'est ni positif, ni constructif pour le travail des agences et les défis auxquels elles répondent, mais aussi pour les collectivités et la protection de la ressource en eau. La stabilité des recettes affectées aux agences de l'eau et le report d'un an du financement du plan eau remettent en cause la parole de l'État et la marge de manœuvre financière supplémentaire pour les agences de l'eau pourtant nécessaire.

d. Le gel du plafond permet de prélever 130 M€ sur le produit des taxes et redevances perçues par les agences de l'eau

Le Gouvernement continue par ce prélèvement à se servir sur les recettes des agences de l'eau pour alimenter le budget général de l'État. Pour 2025, le prélèvement sera de 130 millions d'euros sur la trésorerie des agences de l'eau.

Position de l'AMF. L'AMF désapprouve vivement ce prélèvement qualifié d'exceptionnel par le Gouvernement, mais qui est en réalité habituel depuis 2014. Les gouvernements successifs ont en effet régulièrement reconduit cette mesure consistant à prélever sur la trésorerie des agences de l'eau. En 2014, un prélèvement de 210 M€ avait été décidé, puis reconduit à plusieurs reprises les années suivantes. Une fois encore, le message envoyé aux agences de l'eau et aux collectivités n'est ni positif, ni constructif.

e. Précisions sur la réforme des redevances de l'eau

Dans le prolongement du « plan eau » annoncé par le Président de la République le 30 mars 2023, l'article 101 de la loi de finances pour 2024 opère une réforme des redevances perçues par les agences de l'eau qui entrera en vigueur au 1er janvier 2025.

La LF 2025 précise quelques points de la réforme des redevances des agences de l'eau et corrige les erreurs rédactionnelles relevées.

En premier lieu, il permet de clarifier les règles relatives au fait générateur et à l'assiette de la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique des industriels non raccordés au réseau public de collecte des eaux usées prévue à l'article L. 213-10-2 du code de l'environnement.

En deuxième lieu, il aménage le calcul des redevances pour la performance des réseaux d'eau potable et pour la performance des systèmes d'assainissement collectif prévues respectivement aux articles L.213-10-5 et L.213-10-6 du même code :

- en simplifiant la détermination de leur assiette ;
- en précisant la compétence des agences de l'eau lorsqu'un établissement public redevable de ces impositions couvre un périmètre géographique relevant de plusieurs de ces agences ;
- en prévoyant la mise en œuvre d'un coefficient modulation globale dans les cas où interviennent sur un même réseau d'eau potable plusieurs entités de gestion.

En troisième lieu, il fixe le montant de l'indemnité forfaitaire pour frais d'assiette et de recouvrement qui est versée à l'exploitant du service en charge de la facturation de l'eau potable et qui, à ce titre, déclare et acquitte la redevance sur la consommation d'eau potable prévue à l'article L. 213-10-4 du code de l'environnement.

Position de l'AMF

Déjà en 2023, l'AMF déplorait qu'une partie de la réforme n'ait pas été mise en œuvre par l'État, notamment s'agissant du rééquilibrage de la charge fiscale qui pèse sur les redevables. En effet, l'AMF a eu l'occasion à plusieurs reprises de rappeler que, jusqu'à présent, ce sont majoritairement les usages domestiques et assimilés qui alimentent les recettes des agences de l'eau. La réforme initialement prévue a été discutée, concertée et faisait l'objet d'un consensus politique de l'ensemble des parties prenantes (notamment État, associations d'élus dont l'AMF, FNCCR, CCPQSPEA, CNE).

Le rééquilibrage des contributions financières entre les usagers et les différents usages doit être poursuivi afin d'encourager les plus vertueux et non pas les plus consommateurs et pollueurs, d'appliquer de manière juste le principe pollueur/payeur, de permettre un réel financement de la biodiversité. L'AMF réaffirme que le rééquilibrage du financement des agences de l'eau doit refléter notre priorité commune de préserver la ressource en eau pour le présent et l'avenir.

Aujourd'hui, de nombreuses collectivités s'inquiètent de la mise en œuvre de la réforme qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2025 et notamment des conséquences financières sur leurs usagers. Les communes et EPCI compétents en matière d'eau potable et d'assainissement peuvent répercuter sous forme de « supplément de prix » ou « contre-valeur » ces nouvelles redevances pour la performance des réseaux d'eau potable et d'assainissement collectif, avec comme conséquence mécanique d'augmenter le prix des factures des usagers, notamment pour conserver une capacité d'investissement en eau et assainissement.

L'AMF est opposée aux prélèvements sur les agences de l'eau et au report du plan eau, l'une des priorités nationales. Le gel des recettes affectées aux agences de l'eau et le report d'un an du financement du plan eau remettent en cause la parole de l'État.

L'AMF désapprouve vivement ce prélèvement qualifié d'exceptionnel par le Gouvernement qui est en réalité habituel depuis 2014.

2. Agence nationale du sport

L'affectation de la taxe sur les jeux exploités par la Française des jeux (hors paris sportifs) à l'Agence nationale du sport (ANS) est également supprimée dans la LF pour 2025 à la suite de la réforme de la loi organique relative à la loi de finances car cette imposition n'avait pas de lien avec les missions de l'ANS. Cette taxe est désormais versée au budget de l'État.

Cette suppression d'affectation est compensée par le rehaussement du plafond d'affectation à la même agence du prélèvement sur les paris sportifs en ligne.

A la suite de la suppression de l'affectation la taxe sur les jeux exploités par la Française des jeux (hors paris sportifs) à l'Agence nationale du sport (ANS), le plafond de l'affectation du prélèvement sur les paris sportifs en ligne de la Française des jeux a été réhaussé de 34,6 M€ à 180,4 M€.

Position de l'AMF.

La suppression de l'affectation de la taxe sur les jeux exploités par la FDJ hors paris sportifs est donc compensée, comme l'a demandé l'AMF dès l'ouverture des débats budgétaires.

Néanmoins, dans le contexte d'une réduction de 20% des crédits du sport (programme 219), l'AMF continue de demander l'affectation intégrale du produit de la taxe sur les paris sportifs afin de sanctuariser les capacités d'intervention de l'ANS.

IX. Fonction publique

1. Congés maladie – Article 189

La loi de finances indique que le fonctionnaire en congé de maladie perçoit désormais 90% de son traitement les trois premiers mois, au lieu de 100%

2. Décret sur la réduction du déficit de la CNRACL : 12 points d'augmentation sur 4 ans au lieu des 3 ans initialement annoncés – Article 186

Le décret sur la réduction du déficit de la CNRACL prévoit 12 points d'augmentation sur 4 ans au lieu des 3 ans initialement annoncés.

S'ajoute pour 2025 la non-compensation du point supplémentaire 2024.

Dans le cadre de la dernière réforme des retraites, le taux avait déjà été relevé de 1 point, passant de 30,65 à 31,65 %, et il n'a été compensé que la première année, contrairement à ce qui avait été annoncé par le Premier ministre.

Une augmentation de 3 points des cotisations patronales représente une charge de plus de 1,4 Md€ par an, et de 5 Md€ par an à terme.

Le déficit de la CNRACL a pour origine :

- la dégradation du ratio démographique. Le rapport cotisants/pensionnés supérieur à 4 dans les années 1980, est désormais de 1,46. La réduction de la base cotisante et l'augmentation concomitante du volume des pensions servies a mécaniquement déséquilibré le budget de la caisse. La dégradation du rapport démographique est principalement due au volume important de liquidations des droits à la retraite et à l'augmentation de plus de 41% des pensionnés entre 2011 et 2021.
- L'augmentation sensible de la part des contractuels dans l'emploi public cotisants au régime général, explique un huitième de la détérioration du ratio démographique du régime ;
- Les seules cotisations à la CNRACL ne permettent pas de financer les avantages non contributifs qu'elle sert, telles que les majorations de pension pour enfants ou les validations entières des périodes cotisées à demi-traitement du fait de congés maladie. Si ces avantages non contributifs sont également versés par les autres régimes d'assurance vieillesse, ceux-ci bénéficient d'autres financements : comme le produit de taxes et impôt affectés, ainsi que par des transferts externes d'autres organismes de sécurité sociale.
- La contribution de la CNRACL d'une centaine de milliards d'euros depuis 1974 (en euros constants 2023) aux autres régimes. Ainsi par exemple, les régimes agricoles ont reçu plus de 5 Md€ en 2022.
- Les intérêts de la dette représentent une charge significative dans le budget de la CNRACL. En raison de l'ampleur des déficits cumulés et l'absence de fonds propres, l'assiette sur laquelle la CNRACL doit emprunter augmente chaque année (en ordre de grandeur, du déficit de l'année cumulé des déficits antérieurs puisqu'il n'y a plus de fonds propres, soit environ 3 Md€ en 2022, 5,5 Md€ en 2023, 8 Md€ en 2024...). La charge de la dette s'élèverait ainsi à 280 M€ en 2024. En extrapolant les tendances (déficit croissant, taux d'intérêt court stable, aucun remboursement du capital) les frais financiers pourraient atteindre 1,5 Md€ en 2030, soit 4 % du montant total des cotisations.

Position de l'AMF

L'AMF constate que l'engagement de compenser l'augmentation d'un point décidé en 2024 n'est pas tenu. Les collectivités sont donc les seules à avoir fait l'objet d'une augmentation de leur cotisation retraite.

L'AMF propose de s'attaquer à l'aberration économique et comptable qui conduit la CNRACL déjà déficitaire, à contribuer au rééquilibrage des autres régimes.

Dans ce cadre, l'AMF continuera de proposer :

- d'étaler la charge des augmentations de points des cotisations patronales jusqu'en 2029, date à laquelle le niveau du déficit a été décalé pour atteindre les 3% du PIB ;
- de supprimer la compensation inter-régimes supportée par la CNRACL. *A minima*, il conviendra de revoir les modalités de la compensation démographique. Ainsi, pour le calcul de la compensation démographique, il conviendra de prendre en compte les retraités de moins de 65 ans et de pondérer

les effectifs de retraités par la durée cotisée pour ne pas pénaliser les régimes dans lesquels les affiliés ont les durées cotisées les plus longues.

-de régler les difficultés relatives à la part des contractuels dans l'emploi public cotisant au régime général, qui explique 15% de la détérioration du ratio démographique du régime.

-de prévoir le remboursement de la dette due par le secteur hospitalier.

L'AMF propose de compléter ses propositions par les recommandations du rapport 2024 des inspections sur la situation financière de la CNRACL, à savoir :

-Renforcer la gouvernance par la mise à disposition d'une ressource permanente et la nomination de personnalités qualifiées au conseil d'administration permettant d'assurer un meilleur pilotage de la CNRACL et une meilleure communication institutionnelle ;

-Aligner, par un décret en Conseil d'Etat, le calcul de la majoration pour enfants à la CNRACL sur celui du régime général en supprimant la majoration supplémentaire de cinq points pour chaque enfant au-delà du troisième. Pour préserver l'égalité des droits entre les fonctionnaires, faire de même pour la fonction publique d'Etat par un article en loi de financement de la sécurité sociale modifiant l'article L 18 du Code des pensions civiles et militaires ;

-Instaurer, en loi de financement de la sécurité sociale, un remboursement à la CNRACL de la majoration pour enfants par la Caisse nationale des allocations familiales ;

-Instaurer, en loi de financement de la sécurité sociale, un financement par le fonds de solidarité vieillesse (FSV) des validations de périodes de congés maladie non cotisées dans leur intégralité.

-Faire financer par le Fonds de solidarité vieillesse la part des pensions d'invalidité et de retraite résultant de la garantie d'une pension minimale équivalente à la moitié du dernier traitement brut perçu pour les pensionnés dont le taux d'invalidité est au moins égal à 60 % ;

- Individualiser les cotisations par risque (vieillesse/invalidité) sans pour autant scinder les deux risques et, à terme, ajuster le taux des cotisations employeurs invalidité sur la dynamique des dépenses, tout en maintenant le taux de cotisation vieillesse ;

- Conduire sous l'égide du Conseil d'orientation des retraites un travail de refonte de la compensation démographique devant en premier lieu simuler l'effet redistributif d'une suppression ou d'un abaissement de l'âge minimum de 65 ans ainsi que d'une pondération des effectifs par les durées validées.

ANNEXE : Communiqué de presse n° 121 du 6 février 2025

du Ministère de l'Economie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique



Communiqué de presse relatif à l'article 10 du Projet de loi de Finances 2025 sur l'abaissement du seuil de franchise de TVA

Le projet de loi de finances 2025 réforme le régime de franchise de TVA en créant un plafond unique à 25 000 euros de chiffre d'affaires.

Cette réforme vise à réduire les distorsions de concurrence entre professionnels qui exercent en franchise de TVA et ceux qui y sont soumis pour une même prestation de service ou de travaux. Elle est rendue indispensable en raison d'une évolution importante des règles européennes en matière de TVA qui s'applique depuis le 1^{er} janvier 2025.

Elle ne remet en aucune façon en cause le régime des micro-entrepreneurs et les avantages fiscaux et sociaux associés. Le Gouvernement souhaite préserver ce régime essentiel au dynamisme de l'entrepreneuriat de notre pays, avec 2,4 millions d'entreprises bénéficiaires.

Cette réforme a été présentée le 1^{er} décembre 2024 à l'initiative du précédent Gouvernement. Elle a été adoptée au Sénat, puis par la Commission mixte paritaire.

Si cette mesure avait pu être discutée ces précédents mois, notamment dans le cadre des réflexions engagées lors des assises de la simplification en 2023, elle n'a pas donné lieu à une concertation formelle avec l'ensemble des parties prenantes.

Devant les légitimes interrogations que suscite cette mesure et sa mise en œuvre prévue le 1^{er} mars, la ministre déléguée chargée du Commerce, de l'Artisanat, des Petites et Moyennes entreprises et de l'Économie sociale et solidaire, Véronique Louwagie, réunira dès demain matin les parties prenantes afin de recueillir les préoccupations, les attentes et les suggestions de chacun des acteurs et d'assurer une mise en œuvre dans les meilleures conditions au cours de l'année 2025.

Sur la base de ces consultations, dès les prochaines semaines, le Gouvernement apportera les réponses appropriées pour la bonne mise en œuvre de cette réforme et le soutien au développement économique et à la vie entrepreneuriale. Dans l'attente des conclusions de la consultation, les entreprises et autres organismes ne sont pas tenus d'effectuer les nouvelles démarches déclaratives en matière de TVA.

Les conclusions de cette concertation seront rendues publiques à l'issue des échanges.

Communiqué de presse
Paris, le 28 février 2025
N°199

Abaissement du seuil de franchise de TVA : fin de la consultation et prochaines étapes

La loi de finances 2025 a réformé le régime de franchise de TVA en créant un plafond unique à 25 000 euros de chiffre d'affaires.

Cette réforme vise à réduire les distorsions de concurrence entre professionnels qui exercent en franchise de TVA et ceux qui y sont soumis pour une même prestation de service ou de travaux. Elle était rendue indispensable en raison d'une évolution importante des règles européennes en matière de TVA qui s'applique depuis le 1er janvier 2025.

Elle ne remet en aucune façon en cause le régime des micro-entrepreneurs et les avantages fiscaux et sociaux associés. Le Gouvernement souhaite préserver ce régime essentiel au dynamisme de l'entrepreneuriat de notre pays, avec 2,4 millions d'entreprises bénéficiaires.

Cette réforme a été présentée le 1er décembre 2024 à l'initiative du précédent Gouvernement et a été adoptée au Sénat, puis par la Commission mixte paritaire.

Si cette mesure avait pu être discutée ces précédents mois, notamment dans le cadre des réflexions engagées lors des assises de la simplification en 2023, elle n'a pas donné lieu à une concertation formelle avec l'ensemble des parties prenantes.

Devant les interrogations que suscitent cette mesure et sa mise en œuvre initialement prévue le 1er mars, à la demande du ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, Eric Lombard, la ministre déléguée chargée du Commerce, de l'Artisanat, des Petites et Moyennes entreprises et de l'Économie sociale et solidaire, Véronique Louwagie, a organisé dès le 7 février, et jusqu'au 28 février, une grande concertation. Dans ce cadre, les fédérations professionnelles et les parlementaires ont pu exprimer leurs préoccupations, attentes et suggestions.

Cette consultation, désormais achevée, a permis de réunir plus d'une cinquantaine de fédérations professionnelles. Toutes les fédérations qui en ont fait la demande ont été entendues.

Les positions exprimées par les différents acteurs au cours de ces consultations sont très variées et souvent nuancées. Certaines fédérations soulignent en particulier que leurs acteurs représentés ne sont pas en capacité de répercuter la TVA.

Toutefois, la majorité des fédérations se déclare neutre ou favorable à la réforme, considérant qu'elle permet de corriger les iniquités de concurrence que la situation antérieure générerait.

Certaines fédérations ont mentionné de possibles pistes d'amélioration ou demandé la mise en place de mesures d'accompagnement afin de remédier aux inquiétudes exprimées.

Pour tenir compte de la diversité des positions exprimées, le Gouvernement proposera dans les prochains jours des adaptations de la mesure prise en loi de finances 2025. En attendant cette adaptation, le Gouvernement a décidé de suspendre la réforme jusqu'au 1er juin afin de travailler avec les acteurs et les parlementaires à des réponses adaptées aux préoccupations exprimées lors de cette concertation.

Durant cette période, les entreprises et autres organismes concernés par cette réforme ne sont pas tenus d'effectuer les nouvelles démarches déclaratives en matière de TVA.

Contacts presse

Cabinet de Véronique Louwagie : 01 53 18 46 94 – presse.mdc@cabinets.finances.gouv.fr

Bureau de presse de Bercy : 01 53 18 33 80 – presse.bercy@finances.gouv.fr