



**MINISTÈRE
DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE ET
DE LA DÉCENTRALISATION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le 20 février 2025

Le ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation

à

Mesdames et messieurs les préfets de région

Mesdames et messieurs les préfets de département

Référence	MATD/2025-02/7059
Date de signature	20 février 2025
Emetteur	MATD
Objet	Circulaire relative aux principales mesures contenues dans la loi de finances 2025 qui ont un impact sur les collectivités territoriales, et du soutien de l'Etat tendant à soutenir les actions et le budget des collectivités territoriales.
Commande	COMMUNICATION
Action(s) à réaliser	Communication à l'égard des élus locaux
Echéance	Immédiate
Contact utile	
Nombre de pages et annexes	Quatre pages et une annexe de cinq pages

La loi de finances initiale (LFI) pour 2025 a été promulguée le 14 février dernier par le Président de la République. Elle intervient après l'adoption de la loi n° 2024-1188 du 20 décembre 2024 spéciale prévue par la loi organique relative aux lois de finances et le décret n° 2024-1253 du 30 décembre 2024 portant répartition des crédits relatifs aux services votés pour 2025.

Par circulaire du 31 décembre, la directrice générale des collectivités locales, la directrice du budget et la directrice générale des finances publiques vous avaient diffusé des éléments de présentation du décret des services votés, dont les dispositions ont permis aux collectivités de poursuivre leurs missions de service public, essentielles à la continuité de la vie de la Nation.

Cette loi de finances votée par le Parlement vous permet désormais d'engager de nouveaux crédits conformément à l'autorisation parlementaire.

En ramenant la contribution globale des collectivités territoriales à l'effort de réduction du déficit public à 2 Md€, elle **allège significativement** la contrainte qui pèse sur le secteur public local, à l'issue d'un long processus de concertation avec les parlementaires et les associations d'élus ; cet effort représente 4% de la totalité de l'effort demandé aux administrations publiques.

Vous trouverez, ci-joint, les éléments de présentation des principales mesures concernant les collectivités territoriales, élaborés par la direction générale des collectivités locales (DGCL).

Je vous demande d'en assurer la diffusion la plus large au sein des services de l'Etat et, le cas échéant, auprès des associations de maires de vos territoires respectifs.

Les principaux dispositifs permettant d'assurer la contribution des collectivités à l'effort national de réduction du déficit sont au nombre de deux.

- Le dispositif de lissage conjoncturel (DILICO), qui prévoit la mise en réserve de réserves fiscales à hauteur de 1 Md€, a été conçu par le Sénat pour cibler environ 2200 collectivités sur la base de critères de richesse, dans la limite de 2% de leurs recettes réelles de fonctionnement. **Dans un effort de pédagogie, vous rappellerez aux élus que ce mécanisme interroge que cette mise en réserve sera restituée par tiers à partir de 2026. En cas de questionnement sur l'éligibilité de chaque collectivité ou groupement de collectivités à ce dispositif, vous ferez appel à l'expertise de la Direction générale des collectivités locales.**
- En outre, la loi de finances procède à une stabilisation de la dynamique de TVA en 2025, qui sera transférée aux collectivités qui en bénéficient à hauteur des mêmes montants qu'en 2024.

Le projet de loi de finances comporte également des mesures nouvelles, qui renforcent les ressources de fonctionnement et d'investissement des collectivités territoriales dans leur ensemble.

Vous veillerez, dans vos rencontres bilatérales avec les présidents d'exécutifs locaux, en particulier les maires, présidents d'EPCI à fiscalité propre, de conseils départementaux ou de collectivités uniques et de conseils régionaux, à mettre en avant ces mesures spécifiques obtenues à la demande ou avec le soutien du Gouvernement :

La dotation globale de fonctionnement (DGF) des collectivités augmente de 150 M€, soit une hausse cumulée de DGF de 790 M€ sur les trois dernières années. Cet effort, dans un contexte budgétaire national particulièrement difficile, marque le soutien de l'Etat aux communes dans l'exercice de leurs missions quotidiennes et financera en partie l'augmentation des dotations de péréquation de 290 M€ dont 150 M€ pour la dotation de solidarité rurale (DSR) et 140 M€ pour la dotation de solidarité urbaine (DSU). **Les services de la DGCL préparent actuellement la répartition de la DGF qui sera notifiée fin mars/début avril comme les années précédentes.**

- **Les dotations d'investissement se maintiennent de leur côté à un niveau élevé de 2 Mds€ (DSIL, DSID, DETR et DPV)** et sont renforcées singulièrement par le Fonds vert, dont les engagements ont été portés en 2025, à la demande du Premier ministre à 1,15 Md€, afin d'approfondir la transition écologique de notre pays dans la ligne des conférences de parties (COP) régionales. Il s'agit d'une reconnaissance de leur rôle moteur dans l'effort d'investissement national, au sein duquel le secteur public local représente 58% (hors défense).

Une circulaire « inter-fonds », définissant les priorités transversales du soutien de l'Etat à l'investissement local, vous sera adressée au début du mois de mars. Dès sa réception, vous veillerez à lancer les campagnes et appels à projet de ces diverses dotations dans la limite des crédits qui vous seront délégués.

En outre, vous valoriserez auprès de vos différents interlocuteurs les mesures adoptées dans le cadre de la loi de finances qui viennent **renforcer l'autonomie financière des collectivités territoriales** :

- Pour le bloc départemental, la possibilité d'augmenter le plafond de 4,5% à 5% des droits de mutation à titre onéreux, les primo-accédants étant exonérés de cet effort. **Dans le cadre de votre mission de conseil, je vous demande, en lien avec les directions départementales des finances publiques, d'accompagner les départements qui souhaiteront s'y engager dans la mobilisation de ce pouvoir de taux supplémentaire.**
- Pour le bloc régional, la loi de finances ouvre la possibilité d'adopter un versement mobilité régional dans la limite de 0,15% des salaires. **Dans les contacts avec vos partenaires, je demande aux préfets de région de veiller, pour les conseils régionaux qui souhaiteraient recourir à cette faculté, à ce que celle-ci soit utilisée pour financer une amélioration significative de l'offre de transports, en priorisant les investissements ;** vous veillerez à ce que ces politiques soient déployées en association et en dialogue étroit avec l'ensemble des parties prenantes rassemblés dans les comités des partenaires, dont les représentants des entreprises, des métropoles, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des communautés de communes qui exercent la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité.

Enfin, le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité porte des augmentations de crédits, par rapport au projet de loi de finances initial, en particulier relatifs à **l'animation et la coordination de l'aménagement des territoires** (programme 112, à hauteur de 35 M€) et à **la politique de la ville** (programme 147, à hauteur de 60 M€). Vous veillerez à ce que ces augmentations de crédits, dans un contexte général d'économies portées sur les crédits d'intervention de l'Etat, viennent abonder **les programmes prioritaires du Gouvernement**, confirmés par la représentation nationale, en particulier :

- S'agissant de l'aménagement des territoires, la poursuite des engagements conclus dans le cadre des CP(i)ER, la poursuite du déploiement des France services, les programmes phare de l'ANCT et singulièrement Villages d'Avenir et le programme « Nouveaux lieux, nouveaux liens », avec une attention particulière portée aux communes rurales,
- S'agissant de la politique de la ville, l'accompagnement des contrats de ville, avec notamment la poursuite du dispositif des adultes relais et la consolidation du réseau des cités éducatives existantes.

Une instruction complémentaire vous sera adressée prochainement pour vous détailler les mesures et les outils que vous pourrez mettre en place cette année.

Vous assurerez une communication adaptée sur les décisions prises par l'Etat pour accompagner les collectivités dans leurs démarches au service de la solidarité envers les populations les plus vulnérables dans les territoires.

Je vous demande de me rapporter directement, sous couvert de mon directeur de cabinet, Fabien SUDRY, les éventuelles difficultés que vous rencontreriez dans la programmation de ces crédits essentiels à la cohésion territoriale et nationale.


François REBSAMEN

Annexe - Loi de finances pour 2025 – Finances locales

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2025 a été adopté le 6 février dernier par le Parlement.

Ce vote intervient après l'adoption de la loi n° 2024-1188 du 20 décembre 2024 spéciale prévue par la loi organique relative aux lois de finances, autorisant à compter du 1^{er} janvier 2025 la perception des impôts et le recours à l'emprunt pour financer les dépenses de l'État mais également certains concours financiers au bénéfice des collectivités territoriales.

Le projet de loi de finances pour 2025 tend à renforcer les efforts des acteurs publics, dont les collectivités territoriales, pour maîtriser les finances publiques.

En effet, ni l'objectif de solde des administrations publiques locales, fixé à -0,3 pt de PIB en 2024, ni l'objectif d'évolution maximale de +2 % en 2024 des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales, fixés par la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, n'ont pu être atteints.

Au 31 décembre 2024, bien qu'en tension, la situation financière des collectivités territoriales peut être considérée comme satisfaisante. Si l'épargne brute des collectivités recule de -16 % pour s'établir à 21 Mds€, cette dégradation est la résultante d'une progression des dépenses réelles de fonctionnement de +9 Mds€ (+4,8 %) par rapport au 31 décembre 2023, plus rapide que la progression des recettes réelles de fonctionnement qui s'établit à + 5 Mds€ (+2,4 %) sur la même période. Pour autant, cette contraction de l'épargne brute n'a pas grevé la dynamique de l'investissement local, puisque les dépenses réelles d'investissement des collectivités progressent de +6,8 %.

Comme vous le savez, cette situation générale masque des disparités qui peuvent être importantes selon les collectivités. Le Gouvernement en a tenu compte lors de la discussion parlementaire.

La présente note vise à présenter les principales mesures contenues dans la loi de finances pour 2025 qui ont un impact sur les collectivités territoriales, et à détailler le soutien de l'Etat tendant à soutenir les actions et le budget des collectivités territoriales.

1. Les collectivités participent à l'effort de maîtrise des finances publiques

Le projet de loi de finances initialement déposé prévoyait trois mesures d'effort des collectivités territoriales pour un montant total de près de 5 Mds€ : une modulation des conditions d'attribution du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (800 M€), la stabilisation en valeur des fractions de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affectées aux collectivités territoriales (1,2 Md€) et l'instauration d'un fonds de réserve sur les recettes des collectivités territoriales (2,7 Mds€).

Comme le Premier ministre l'a annoncé le 14 janvier dernier dans sa déclaration de politique générale, « *l'effort financier demandé aux collectivités sera ramené, comme*

les débats parlementaires l'ont confirmé, de 5 milliards initialement à 2,2 milliards d'euros en 2025».

Ainsi, la loi de finances pour 2025 contient deux mesures d'effort : l'une conservée concernant la stabilisation de la dynamique de TVA en 2025 (estimée à 1,2 Md€) et l'autre reposant sur un dispositif de « lissage conjoncturel des recettes des collectivités locales » pour un montant de 1 Md€.

1.1. Le dispositif de stabilisation de la dynamique de TVA

Ces dernières années, le produit de TVA se voyait appliquer un coefficient permettant de déterminer le niveau des différentes fractions de cet impôt revenant aux collectivités locales sur la base de celles versées en année N-1. L'article 31 du projet de loi de finances pour 2025 prévoit de stabiliser la TVA versée en N sur la base de celle affectée en N-1.

Ainsi, sont concernées par ce mécanisme la fraction du produit net de la TVA affectée, depuis le 1^{er} janvier 2018, aux régions en substitution de leur dotation globale de fonctionnement (DGF), tout comme la fraction de TVA affectée en substitution de leur part de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) depuis 2021.

Sont également contenues dans le périmètre de cette disposition la fraction de TVA perçue, depuis 2021, dans le cadre de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) par les départements, les établissements publics de coopération intercommunale et la Ville de Paris, mais également la fraction de TVA de l'ancienne part de taxe foncière sur les propriétés bâties perçue par les départements.

Enfin, est concernée la fraction du produit de la TVA affectée en substitution des pertes de CVAE aux communes qui ne sont pas membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique, à la métropole de Lyon pour sa part intercommunale de CVAE, aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique ou à fiscalité professionnelle de zone, aux départements, à la Ville de Paris, au département de Mayotte, à la métropole de Lyon pour sa part départementale de CVAE, à la collectivité territoriale de Guyane, à la collectivité territoriale de Martinique et à la collectivité de Corse.

Il s'agit d'un dispositif exceptionnel appliqué en 2025 qui n'a pas vocation à être reconduit en 2026.

1.2. La mise en place d'un nouveau dispositif de lissage conjoncturel (DILICO)

A la suite de la commission mixte paritaire, le projet de loi de finances comporte un dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales d'un montant d'un milliard d'euros pour 2025.

Ce dispositif prévoit de mettre à contribution chaque catégorie de collectivités selon la répartition suivante : 500 M€ pour le bloc communal, 220 M€ pour les départements et 280 M€ pour les régions.

La contribution de chaque collectivité, qui ne peut excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal constatées, est calculée :

- pour le bloc communal, sur la base d'un indice synthétique du revenu par habitant et du potentiel financier par habitant (potentiel fiscal pour les EPCI) ;
- pour les départements, sur la base de leur indice de fragilité sociale (qui comprend le revenu par habitant et la proportion de bénéficiaires des allocations individuelles de solidarité) ;
- pour les régions, sur la base des produits perçus.

Cette contribution de chaque collectivité sera mise en réserve et le produit sera reversé aux collectivités contributrices à hauteur de 90 % sur trois années suivant cette mise en réserve, les 10 % restants venant alimenter les fonds de péréquation de droit commun de chaque strate de collectivité.

Pour déterminer la répartition de la contribution de chaque collectivité, il est nécessaire de fiabiliser le revenu par habitant 2025 et de calculer le potentiel financier des communes et le potentiel fiscal des EPCI 2025, qui ne seront connus qu'au moment de la répartition de la DGF 2025, c'est-à-dire début avril.

Par ailleurs, pour les régions, la répartition définitive ne sera connue qu'au cours du second semestre de cette année dans la mesure où certaines données nécessaires (produit des cartes grises, notamment) ne sont pas disponibles avant cette échéance.

Cette contribution des collectivités locales est fondée sur les motifs suivants :

- L'écart à la prévision du solde des collectivités locales de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) s'élèverait, au regard de la prévision 2024, à environ 7 Mds€ et tendrait, depuis 2023, à s'accroître.
- Les collectivités territoriales contribuent au poids de la dette nationale. Même si cette dernière reste faible, le poids de la dette des collectivités locales (hors budgets annexes) rapporté au PIB, indicateur suivi dans le cadre des engagements européens, représente environ 6 %.
- Comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport annuel 2023¹, la part de la dépense publique locale dans la dépense totale s'établit à 18 %.

2. Dans ce contexte, l'Etat renforce son soutien aux budgets et aux actions des collectivités territoriales.

Le projet de loi de finances pour 2025 renforce les recettes de chaque strate de collectivités territoriales et consolide les mesures de soutien aux actions des collectivités au service de la cohésion territoriale.

2.1. Une progression des recettes des collectivités territoriales

Avec les lois de finances pour 2023 et pour 2024, l'Etat a fortement soutenu les recettes de fonctionnement des collectivités. Ainsi, l'Etat a abondé la dotation globale

¹ <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20230310-RPA-2023-finances-locales.pdf>

de fonctionnement, qui était gelée depuis plusieurs années, par une augmentation de +640 M€ au total. En 2025, la DGF enregistrera une hausse de 150 M€.

En outre, au sein de la DGF, le projet de loi de finances pour 2025 prévoit de reconduire le même niveau d'augmentation de la péréquation que celui de la LFI pour 2024, soit + 390 M€². Ce choix vise à poursuivre la politique menée par l'Etat depuis plusieurs années, dans le sens d'une répartition plus équitable des concours financiers de l'État.

Plusieurs dotations spécifiques ont également été reconduites et renforcées. C'est le cas de la dotation pour les titres sécurisés (100 M€), ou encore la dotation aménités rurales qui connaît une augmentation de +10 M€, passant de 100 M€ à 110 M€.

Par ailleurs, conformément aux annonces du Premier Ministre lors des assises des départements de France le 15 novembre 2024, le projet de loi de finances pour 2025 permet, pour une durée de trois ans, aux départements de porter le taux maximal de taxe de publicité foncière ou de droit d'enregistrement perçu à leur profit de 4,5 % à 5 % pour les mutations d'immeubles. Cette mesure vise à permettre aux départements d'augmenter leurs ressources fiscales.

Les conseils départementaux pourront appliquer ce nouveau taux plafond pour les actes passés et les conventions conclues à compter du premier jour du deuxième mois suivant l'entrée en vigueur de leur délibération.

Cependant, cette mesure ne s'applique pas lorsque le bien acquis constitue pour l'acquéreur une première propriété et qu'il est destiné à l'usage de sa résidence principale.

Pour les régions, un versement destiné au financement des services de mobilité peut désormais être institué par délibération. Ce versement a vocation à être affecté au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement de toute action relevant des compétences de la région ou de la collectivité de Corse en application de l'article L. 1231-3 du code des transports. Le taux de versement est fixé par délibération du conseil régional ou de la collectivité de Corse, dans la limite de 0,15 % des salaires définis à l'article L. 2333-65 du code général des collectivités territoriales.

Pour décliner la mise en œuvre de la politique de mobilité, il est prévu la création d'un comité des partenaires, dont les régions fixent la composition et les modalités de fonctionnement dans le cadre des nouvelles dispositions de la loi de finances pour 2025. Ce comité des partenaires est consulté sur l'évaluation de la politique de mobilité, le niveau de l'offre de mobilité en place, les renforcements de l'offre et le développement des offres nouvelles, le taux de couverture des dépenses d'exploitation des services de mobilité par les recettes tarifaires, le niveau de contribution financière des employeurs dans le cadre du versement mobilité, la qualité des services ou encore l'information des usagers.

² 290 M€ pour les communes (dont 150 M€ sur la DSR et 140 M€ sur la DSU), 90 M€ pour les EPCI à fiscalité propre et 10 M€ pour les départements.

2.2. Un soutien de l'Etat renforcé à destination des actions en faveur de la cohésion territoriale

En matière de dotations, l'Etat a consolidé ses efforts en faveur de l'investissement local. Ainsi, les dotations d'investissement (DSIL, DETR, DSID, DPV) représentent un soutien de 2 Mds€ par an qui a été accentué avec la création du Fonds vert.

Les crédits ouverts dans la loi de finances pour 2025 pour la DETR (1,04 Md€), la DPV (150 M€) et la DSID (212 M€) sont maintenus.

La DSIL est préservée à un montant de 420 M€. Le Fonds vert est quant à lui reconduit pour un montant de 1,15 Md€. Une circulaire unique vous sera prochainement adressée pour définir les orientations retenues en matière de financement de projets locaux.

Enfin, s'agissant des dispositifs en faveur de l'aménagement et de la cohésion des territoires, les programmes suivants sont consolidés dans le projet de loi de finances pour 2025 :

- le maintien des crédits au profit de l'ensemble des programmes apportant de l'ingénierie dans les territoires, notamment ruraux, tels que Petites Villes de demain, Villages d'Avenir, Territoires d'industrie, etc. ;
- le financement des structures France Services sur l'ensemble du territoire et le déploiement progressif de nouvelles France Services ;
- la poursuite du programme de soutien financier au recrutement de Volontaires territoriaux pour l'administration (VTA).

Les crédits permettant le financement de la politique de la ville sont également préservés :

- L'enveloppe des contrats de ville est sanctuarisée à hauteur de 192 M€. Les moyens d'action des préfets sont ainsi préservés au regard des besoins locaux ;
- La ressource prévue en PLF 2025 au profit des cités éducatives (91 M€) permettra une consolidation du réseau des cités existantes et le financement des structures ayant bénéficié d'un fonds d'amorçage en 2024 ;
- Les crédits prévus pour le dispositif des adultes-relais (98 M€, en augmentation de 5M€ par rapport à 2024) permettront de lever l'interdiction de recourir à de nouveaux recrutements (étant précisé que seuls les renouvellements d'agents en poste sont actuellement admis) en vigueur depuis avril 2024 en raison d'annulations de crédits. Une enveloppe de postes sera prochainement notifiée aux préfets de régions qui pourront répartir les postes entre les départements au regard des contextes locaux.