

Collectivités territoriales et le Projet de Loi de Finances 2025 (AVANT CMP)

Dans un contexte de dérapage budgétaire mis en lumière par la mission d'information de la commission des Finances du Sénat sur « la dégradation des finances publiques depuis 2023 », le PLF 2025 marque une nouvelle étape dans la pression budgétaire exercée sur les collectivités territoriales, les appelant à contribuer à l'effort de redressement budgétaire national.

Initialement, la contribution des collectivités était fixée à 5 milliards d'euros, un objectif irréaliste et insoutenable. Après le passage au Sénat, cette contribution a diminué, mais cette réduction ne masque pas l'ampleur des sacrifices demandés aux collectivités, déjà fragilisées par des baisses successives de dotations et des réformes fiscales depuis 2017.

Principales mesures concernant les collectivités locales

1. Transformation du fonds de précaution :

Ce dispositif controversé prévoyait une ponction de 3 milliards d'euros sur les 450 plus grandes collectivités. Il a été remplacé par un mécanisme de « lissage conjoncturel des recettes fiscales » (Dilico). Ce fonds de 1 milliard d'euros sera reversé par tiers sur trois ans). Ce mécanisme cible un nombre plus élevé de communes, mais une cinquantaine de départements, pour des montants plus faibles.

Bien que ce mécanisme répartisse l'effort sur un plus grand nombre de collectivités et sur une période de trois ans, il impose des ponctions aux collectivités. Le groupe socialiste s'est opposé au Fonds de précaution comme au dispositif proposé par le Rapporteur spécial, Stéphane Sautarel.

2. Gel de la TVA et Fonds de compensation pour la TVA

Le gel de la dynamique de la TVA transférée aux collectivités représente une perte nette de 1,2 milliard d'euros, une décision en contradiction avec les engagements pris lors de la suppression de la taxe d'habitation et de la diminution des impôts de production. Cette mesure, combinée à la dépendance croissante des collectivités aux recettes transférées par l'État, réduit leur capacité à planifier et à financer des projets sur le long terme.

En revanche, la limitation du Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), qui aurait amputé leurs recettes de 800 millions d'euros, a été abandonnée.

3. Dotation globale de fonctionnement (DGF) et les autres dotations d'investissement :

Une augmentation de 290 millions d'euros de la DGF a été votée pour renforcer les dotations de solidarité rurale (DSR) et urbaine (DSU).

Les dotations telles que la DETR (Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux) et la DSIL (Dotation de Soutien à l'Investissement Local), ainsi que la DSID (Dotation de Soutien à l'Investissement des

Départements) et la DPV (Dotation Politique de la Ville), ont été préservées au niveau de l'année précédente.

4. Relèvement des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) :

Le plafond des DMTO a été augmenté de 4,5 % à 5 % pour trois ans, avec exonération pour les primo-accédants. Cette mesure vise à donner un souffle financier aux départements.

Les Sénateurs ont également introduit un mécanisme de redistribution pour aider les départements ruraux où le marché immobilier est peu dynamique. Cette répartition entre les Départements issues du relèvement du plafond des DMTO, non souhaitée par l'ADF, a suscité de vifs débats en séance. Le Groupe socialiste s'est opposé à cette proposition. Le gouvernement a aussi exprimé son opposition.

5. Diminution du fonds vert

Le PLF prévoit une nouvelle révision de l'enveloppe du Fonds vert. Un montant de 1,150 milliard d'euros est annoncé pour 2025 alors qu'il était de 2,5 milliards en 2024.

6. Une hausse sans précédent de la cotisation à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) :

Le PLFSS prévoit une hausse de 12 points de la CNRACL, étalée sur quatre ans, soit 3 points d'augmentation par an. Cette cotisation, actuellement de 31,65 % passerait donc à 34,65 % en 2025, 37,65 % en 2026, 40,65 % en 2027 et 43,65 % en 2028. Cette mesure arrive à un moment où elles doivent déjà absorber des coûts liés à l'inflation et à la revalorisation des salaires des agents publics.

7. Autres mesures :

Les sénateurs ont décidé d'intégrer le critère du nombre de communes fondatrices dans la répartition des fonds départementaux de péréquation des DMTO (FDPDMTO) issus de la taxe professionnelle (FDPTP) pour les communes nouvelles, afin d'éviter que ces regroupements soient pénalisés.

En outre, ils ont approuvé un assouplissement des règles de répartition de la dotation de solidarité communautaire (DSC) ainsi que des reversements de la compensation DGF des EPCI à leurs communes membres.

Par ailleurs, le gouvernement a fait adopter une mesure autorisant les communes et les établissements publics territoriaux à ajuster librement la fraction du fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) qu'elles versent, à l'exception des cas de transfert de charge.

Le PLF 2025 prévoit aussi :

- Augmentation de la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales, en la faisant passer de 100 millions à 110 millions d'euros. Cette augmentation vise à reconnaître et soutenir davantage les efforts spécifiques des communes rurales pour préserver et valoriser leurs atouts naturels, paysagers et environnementaux.
- Création d'un mécanisme de lissage des pertes de dotation de solidarité pour les communes franchissant le seuil de 10 000 habitants. Ce dispositif vise à éviter des ruptures budgétaires brusques, permettant à ces communes de s'adapter progressivement à leur nouvelle situation tout en maintenant leurs services publics et investissements.

- Fin du fléchage obligatoire de la DETR vers les dépenses vertes.
- Reconduction des critères pour le fonds de sauvegarde des départements.

Impacts pour les collectivités

1. Réduction des investissements locaux :

Les collectivités réalisent 58 % de l'investissement public total en France. Selon la Fondation Jean Jaurès, les mesures contenues dans le PLF 2025 pourraient entraîner une contraction de 12 milliards d'euros, soit une baisse de 16 % par rapport à 2023. Cette diminution affectera gravement les projets d'infrastructures, de rénovation urbaine, et de transition écologique, aggravant les inégalités territoriales.

2. Transition écologique :

La baisse du Fonds vert risque de freiner les efforts locaux pour la transition écologique

3. Autonomie financière des collectivités :

Depuis 2017, les réformes fiscales ont réduit l'autonomie des collectivités, les rendant plus dépendantes des transferts de l'État. Le gel de la TVA et la baisse des ressources propres accentuent cette fragilité, plaçant les collectivités dans une situation de dépendance accrue vis-à-vis des décisions gouvernementales.

Conclusion

Les collectivités, bien qu'elles ne soient pas responsables de l'endettement public et qu'elles représentent une part faible dans la dépense publique (18 %), se voient imposer une charge budgétaire lourde, mettant en péril leur capacité à agir efficacement pour leurs territoires

Le PLF 2025, tel qu'amendé, continue d'imposer des sacrifices importants aux collectivités territoriales. Si certaines mesures comme le maintien des dotations d'investissement sont des avancées, elles ne compensent pas les impacts négatifs des autres dispositions. Face à un texte qui fragilise les territoires et compromet leur avenir, nous avons voté contre la mission RCT.

Cette note a été rédigée avant la CMP