



Loi de finances initiale pour 2025

Loi de finances initiale pour 2025 **LOI n° 2025-127**

*Orientations générales &
principales mesures affectant le secteur public*

**local
nova**



01

Le contexte national et les conséquences sur le secteur public en 2025

UN CONTEXTE POLITIQUE INÉDIT PORTEUR D'INCERTITUDES POUR L'ENSEMBLE DES ACTEURS ECONOMIQUES

Le calendrier habituel d'élaboration du budget de la Nation a été fortement perturbé au second semestre 2024.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2025 avait ainsi été présenté à l'automne 2024 par le gouvernement de Michel Barnier à l'issue d'une procédure budgétaire retardée par la dissolution de l'Assemblée nationale décidée par le Président de la République le 9 juin 2024 et la démission du gouvernement de Gabriel Attal. Le texte initial ambitionnait de redresser les comptes publics de l'ordre de 60 Md€ et de réduire le déficit public à 5% du PIB en 2025.

Le gouvernement Barnier ayant été censuré par les députés le 4 décembre 2024, une loi de finances spéciale avait été promulguée le 20 décembre 2024 afin de permettre à l'État de continuer à prélever les impôts et d'emprunter pour assurer la continuité des services publics et ce jusqu'à la promulgation de la loi de finances initiale pour 2025.

Nommé le 13 décembre 2024 par le Président de la République, le nouveau Premier ministre, François Bayrou avait souhaité repartir du PLF déposé en octobre dernier et là où les débats s'étaient arrêtés en décembre au Sénat après la censure, afin d'adopter au plus vite un budget pour 2025.

Avec la dissolution de l'Assemblée Nationale, une période d'instabilité s'est alors ouverte pour le pays. Avec quatre premiers ministres en 12 mois, l'Assemblée nationale est divisée au point de rendre fragile toute coalition gouvernementale.

La difficulté de parvenir à un consensus parlementaire sur le budget de la Nation est réelle, avec en toile de fond les incertitudes liées :



A la soutenabilité financière de la dette publique.

- D'une part, à la soutenabilité financière de la dette publique. En effet, l'encours de la dette des administrations publiques au sens des critères de Maastricht atteint 3 303,0 Md€ à la fin du 3^{ème} trimestre 2024 - soit 113,7 % du PIB selon l'INSEE. Au cours du second semestre 2024, les agences de notation ont dégradé la notation souveraine de la dette française (Agence France Trésor), faisant planer la menace d'une réaction négative des marchés financiers et craindre une hausse soutenue des taux d'intérêts sur la dette française (le taux auquel la France emprunte sur les marchés se situait à fin janvier à 3,19 %, alors que le taux allemand se situait, au même moment, plus favorablement autour de 2,46 %) ;

Au défi du redressement des comptes publics

- Et d'autre part, au défi du redressement des comptes publics. Le PLF 2025 du gouvernement Bayrou ambitionne de réduire le déficit public à 5,4% du produit intérieur brut (PIB) en 2025, après un dérapiage à 6,1% en 2024 et après 5,5% en 2023. L'objectif de revenir sous la barre des 3 % de déficit a été fixé par le pouvoir exécutif à l'horizon 2029. L'atteinte de cet objectif reste toutefois fortement incertaine. Ainsi, dans un avis du 29 janvier 2025, le Haut Conseil des finances publiques a jugé que les prévisions macroéconomiques actualisées du gouvernement sont un peu optimistes et offrent peu de marges de sécurité.

UN CONTEXTE NATIONAL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL TENDU : DES CONSÉQUENCES NOTABLES POUR LES ENTITÉS DU SECTEUR PUBLIC LOCAL



Chômage

La [Banque de France](#) et l'OFCE estiment que le taux de chômage devrait grimper à presque 8% en 2025, contre 7,4 % de la population active au troisième trimestre 2024. L'année passée a été marquée par une hausse des plans de sauvegarde de l'emploi et des procédures de licenciement économique qui pourraient peser sur le taux de chômage.



Défaillance entreprise

Le nombre des défaillances d'entreprises a fortement progressé en 2024. Début janvier 2025, la [Banque de France](#) l'estimait à 65 764 cumulé sur 12 mois. En rythme annuel, le nombre de défaillances cumulées sur les 12 derniers mois croît de près de 20%. Cette hausse est en partie liée à un effet de rattrapage, après le fort ralentissement des défaillances pendant la période covid (2020-2021).



Croissance économique

Selon la [Banque de France](#), la croissance économique française resterait atone pour 2025, avec +0,9% en moyenne annuelle (contre 1,1% en 2024). Elle anticipe une croissance un peu plus dynamique en 2026 (+1,3 %) et 2027 (+1,3%), laquelle reste hypothétique en raison des aléas géopolitiques élevés et des risques de tensions commerciales en cas de hausse des droits de douane aux États-Unis dont les effets sont difficiles à chiffrer.



Inflation

Toujours selon les prévisions de la [Banque de France](#), l'inflation poursuivrait son ralentissement en 2025. En 2024, l'inflation totale a reculé sensiblement et devrait retomber en moyenne annuelle à 2,4 %. Sur l'horizon de prévision 2025-2027, l'inflation s'inscrirait durablement en dessous de 2 %.

LES CONSÉQUENCES DU CONTEXTE POUR LES ENTITÉS DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

Ce contexte macro-économique ne sera pas sans incidence sur les finances des entités du secteur public local avec un risque d'effet ciseau négatif, préjudiciable au maintien de l'autofinancement.



Les conséquences générales

La dépendance de la fiscalité locale à la conjoncture économique est une donnée clef de l'équilibre financier de ces entités. Les défaillances d'entreprises pourraient conduire localement à des pertes de recettes pour les entités dont les ressources sont assises sur la fiscalité économique.

Parallèlement, la persistance de l'inflation - nonobstant son ralentissement-, les incertitudes économiques sur les coûts de l'énergie, la hausse des dépenses sociales liées à la dégradation du climat économique, les risques de hausse des taux d'intérêt constituent autant de facteurs susceptibles de pousser les dépenses de fonctionnement à la hausse.



Des conséquences plus marquées pour les départements

Les départements sont particulièrement exposés à la dégradation de la situation économique et sociale.

Ils sont ainsi soumis notamment aux aléas des droits de mutations à titre onéreux (DMTO) et à la variabilité de la fraction de TVA octroyée en 2024 en remplacement du produit de la CVAE. Cet état de fait amplifie les risques d'effet ciseaux » entre recettes et dépenses. L'atonie de la croissance économique freine les rentrées fiscales et augmentent les dépenses sociales (RSA notamment).



Appel à la prudence sur les prévisions de recettes

Ce contexte appelle à une prudence renouvelée dans les prévisions de recettes des budgets primitifs 2025 et tout particulièrement sur les recettes attendues de l'État, lui-même engagé dans un effort de consolidation budgétaire :

- anticiper une progression limitée voire nulle de la dotation individuelle DGF en raison de l'abondement limité à +150 M€ de l'enveloppe globale de la DGF ;
- être prudent sur les recettes d'investissement à prévoir en 2025 au titre des opérations ayant fait l'objet d'un arrêté d'attribution de la part de l'État ; à plus forte raison, au titre des projets non encore validés.



02

Les principales
mesures
impactant le
secteur
public local

LES PRINCIPALES MESURES IMPACTANT LES RESSOURCES



Réduction de l'effort financier demandé à l'ensemble du secteur public local

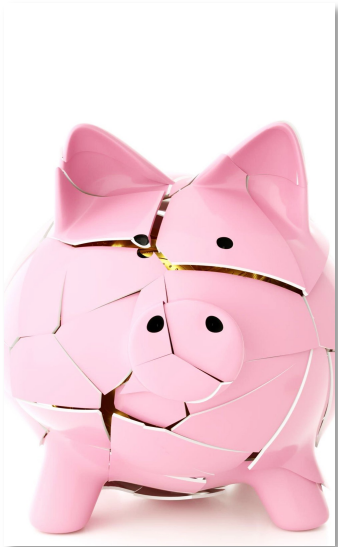
L'effort financier demandé aux collectivités locales pour contribuer au redressement des comptes publics a été notablement allégé : il a été ramené à 2,2 Md€ au lieu de 5 Md€ envisagés par le gouvernement à l'automne. Une réduction qui s'explique par la mise en place d'un gel de la TVA en 2025 et la création d'un dispositif de mise en réserve pour quelque 2 000 collectivités, appelé Dilico (dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales) doté d'1 Md€.



Une hausse de la DGF minorée et l'absence de revalorisation des principales dotations d'État soutenant l'investissement local

La hausse de 290 M€ de la DGF souhaitée par les sénateurs a été revue à la baisse après le passage du PLF 2025 en CMP. Elle ne serait finalement revalorisée que de 150 M€, et en minorant les crédits de dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) serait, quant à elle, totalement préservée cette année.



Abandon de la mesure concernant la réduction du taux et de l'assiette du FCTVA

L'article 30 du PLF 2025 modifiait en profondeur le régime du Fonds de compensation pour la TVA : réduction du taux de FCTVA, de 16,404 % à 14,850 %, suppression des dépenses de fonctionnement dans l'assiette d'éligibilité.

L'effort d'investissement du SPL risquait d'être fragilisé par cette mesure. L'impact estimé de ces deux mesures consistait en une baisse de 10% du remboursement de TVA pour les collectivités.



La mesure du gel de la TVA prive les départements de la dynamique de leur principale ressource

Touchant l'ensemble des conseils départementaux, cette mesure a pour effet de les priver de la dynamique de leur principale ressource, qui leur a pourtant été historiquement présentée comme une compensation face à la perte de recettes fiscales engendrée par le transfert du foncier bâti au bloc communal.

Selon l'association des Départements de France, ce gel représenterait une perte de ressources de 688 M€ pour ces collectivités.

LES PRINCIPALES MESURES FISCALES

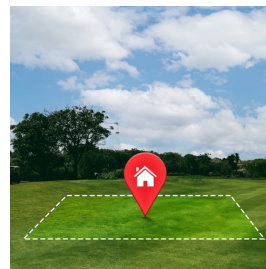


Revalorisation des valeurs locatives cadastrales

Les bases des principaux impôts locaux dus par les particuliers seront de nouveau revalorisées en 2025.

Le coefficient de revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales (VLC) est fixé pour cette année à 1,7%, soit un niveau bien inférieur aux coefficients des années antérieures (3,9 % en 2024, 7,1 % en 2023, 3,4 % en 2022).

Ce coefficient est calculé depuis 2018 à partir de l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH). Le ralentissement de l'inflation constaté en 2024 explique ce taux plus de revalorisation des VLC.

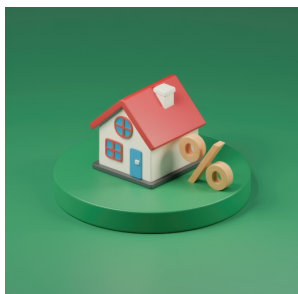


Accord aux CD de modulation des plafonds des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)

Pour leur permettre de faire face à la crise financière à laquelle ils sont confrontés, les départements pourront relever le plafond des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ou "frais de notaire" sur les transactions immobilières de 4,5% à 5% pendant trois ans. Les départements pourront décider un taux réduit ou une exonération pour les primo-accédants.

Le fonds de péréquation des DMTO ne sera par ailleurs pas renforcé.

Mis en place par la loi de finances initiale de 2020 pour soutenir les finances des départements les plus fragiles, le fonds de sauvegarde des départements ne sera pas lui aussi renforcé (absence d'inscription d'une quelconque alimentation de ce fonds en prélèvement sur recettes dans le PLF).



Rétablissement du prêt à taux zéro (PTZ) sur l'ensemble du territoire

Le prêt à taux zéro (PTZ) est rétabli sur tout le territoire pour tous les logements neufs jusqu'au 31 décembre 2027, afin de soutenir un marché touché par la crise et de redynamiser la construction.

LES PRINCIPALES MESURES IMPACTANT LES CHARGES DE PERSONNEL



Hausse des cotisations patronales CNRACL : augmentation progressive du taux jusqu'en 2028

Malgré les avis défavorables des élus locaux au Conseil National d'Évaluation des Normes (CNEN) et au Conseil des Finances Locales (CFL) de décembre 2024, le décret relatif au taux de cotisations vieillesse des employeurs des agents affiliés à la CNRACL ((caisse de retraite des agents hospitaliers et des collectivités locales) est paru au Journal Officiel ([décret n° 2025-86 du 30 janvier 2025](#)).

Chaque année, à partir de maintenant et jusqu'en 2028, ces cotisations augmenteront au 1er janvier de 3 points. Fixé jusqu'à présent à 31,65 %, le taux de cotisation passe donc immédiatement à 34,65 %, et continuera d'évoluer jusqu'à atteindre 43,65 % au 1er janvier 2028.



Baisse du niveau d'indemnisations des arrêts maladie de courte durée des fonctionnaires

L'amendement sénatorial qui visait à allonger le délai de carence des agents publics de 1 à 3 jours a été rejeté.

Une baisse du niveau d'indemnisation des arrêts de maladie de courte durée des fonctionnaires (90% contre 100% aujourd'hui) a été adoptée.

localnova

Loi de finance 2025

LOI n° 2025-127 du 14 février
2025 de finances pour 2025



Préparé par

www.localnova-finance.fr

Raphaël Schneider & Antoine Ouvrard-Lanet

Coordonnées
LocalNova



7 rue levat
34000 Montpellier



09 72 29 39 33



localnovavousrepond@localnova.fr