

Enquête

Quelles conséquences de la LFI 2025 ?

La loi de finances pour 2025 a introduit diverses mesures impactant les collectivités territoriales : gel d'une partie des recettes qui leur sont allouées, retour de la participation directe de celles-ci au redressement des comptes publics ou encore nouvelles charges imposées telle l'augmentation des cotisations employeurs (CNRACL).

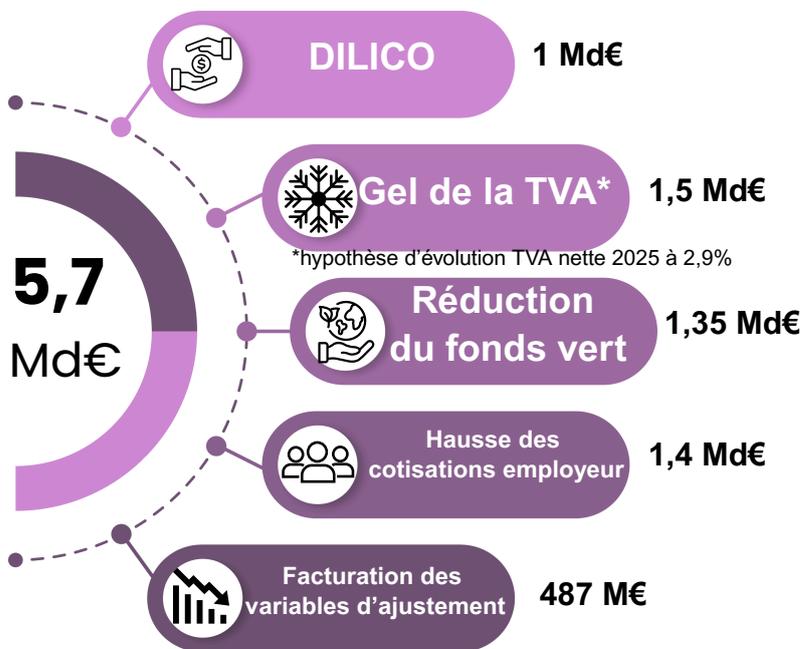
Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances qui augure de nouvelles contributions pour 2026, France urbaine a mené une étude afin d'évaluer les premiers impacts de la LFI 2025 sur les budgets locaux.

Cette enquête a été réalisée entre mars et juin 2025 sur la base de chiffres publics et par le biais d'entretiens avec les collectivités membres de France urbaine.

L'impact de la LFi 2025

Le coût de la facture

France urbaine estime à **5,7 Md€** le coût de la facture pour les collectivités territoriales.



Le chiffre de 5,7 Md€ est minimisé dans la mesure où il n'intègre pas l'impact des amputations de crédits ministériels (telles que, par exemple, la disparition du fonds de soutien aux activités périscolaire). En effet, la loi de finances initiale ne permet pas d'identifier les montants de crédits de chacune des missions consacrés aux collectivités.

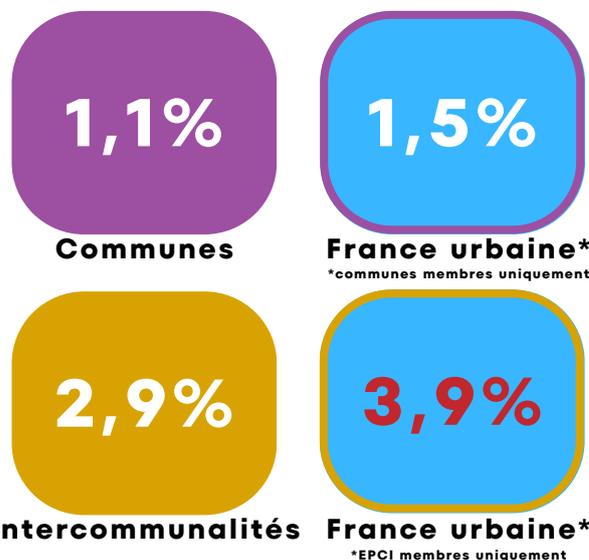
Ce coût n'intègre pas non plus les décisions gouvernementales d'annulations de crédits, gels et mises en réserve survenus après la promulgation de la loi de finances et qui s'ajoutent aux reculs de crédits ministériels inscrits dans le texte initial.

Le coût total pour les villes et EPCI membres de France urbaine

La « facture » de la loi de finances 2025 pèse -selon nos calculs- 1,1% des recettes réelles de fonctionnement pour la moyenne des communes, elle s'élève à 3,9% pour les métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomération membres de France urbaine.



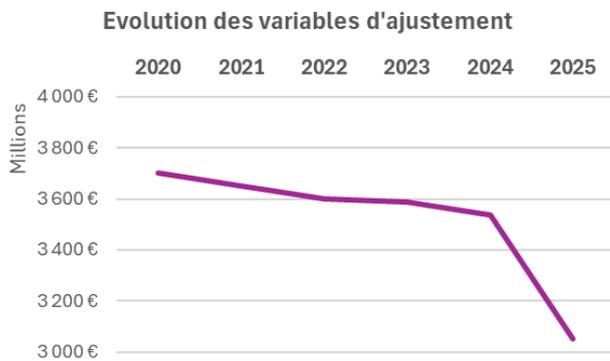
En % des recettes réelles de fonctionnement



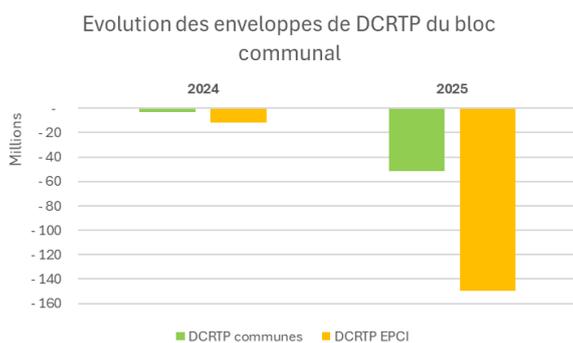
L'impact de la LFi 2025

Des mesures déséquilibrées pénalisant les EPCI

La LFi a été particulièrement impactante cette année sur **les variables d'ajustement*** (enveloppe de compensations de suppressions de fiscalité antérieures au profit des collectivités territoriales décidées par l'Etat). La baisse de l'enveloppe en 2025 est de 14%, soit 487 M€ (contre 1% les années précédentes).



53% de cette baisse porte sur le bloc communal et particulièrement sur les EPCI par le biais de la **DCRTP*** (dotation de compensation de la taxe professionnelle).



Le **DILICO*** participe également à ce déséquilibre au détriment de l'intercommunalité. En effet, le DILICO a été construit de telle manière que l'enveloppe communale (250M€) est égale à l'enveloppe intercommunale (250M€) alors même que le poids budgétaire entre communes (112,64 Md€ en 2024) et EPCI (46,69 Md€ en 2024) est peu comparable : les dépenses des communes sont 2,4 fois plus élevées que celles des intercommunalités.

De plus, le prélèvement du DILICO est plafonné à 2% des recettes réelles de fonctionnement d'une collectivité.

Alors que la quasi totalité des EPCI contribuent à hauteur de 2% de leurs recettes réelles de fonctionnement (106 EPCI représentant 86% de la contribution des EPCI), les communes voient leur contribution mieux répartie : seules 167 communes ont été plafonnées représentant 10,9% de la contribution des communes.

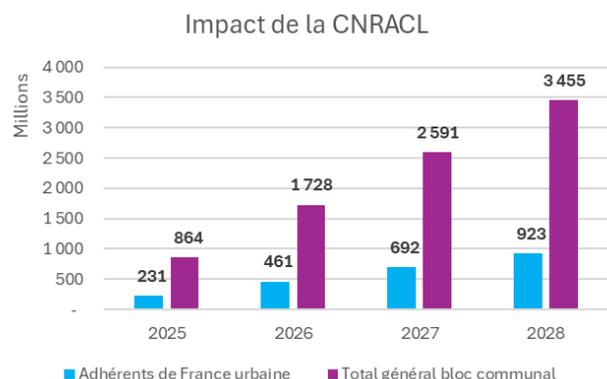
La plupart des EPCI contribuent à hauteur de 2% de leurs recettes réelles de fonctionnement ce qui a un impact en proportion plus fort sur leurs budgets. Cet effet est d'autant plus inégal que le niveau de recettes indique le niveau d'intégration d'un EPCI.

Le gel de la TVA* pénalise plus fortement également les EPCI au sein du bloc communal.

En 2024, d'après nos estimations, les communes ont perçu 1,3 Md€ de TVA contre 12,8 Md€ pour les intercommunalités. De ce fait, l'impact du gel est de 39 M€ pour les communes contre 370 M€ pour les EPCI rien qu'en 2025.

L'effet exponentiel de la mesure CNRACL

La hausse des cotisations employeurs (**CNRACL***) s'étale de 2025 à 2028 à raison de 3 points d'augmentation par an. Elle impacte plus particulièrement les communes qui mettent en œuvre des services publics de proximité nécessitant un nombre d'agents plus élevé que dans les autres niveaux de collectivité.



Sur 4 ans, la hausse des points de la CNRACL aurait un impact de 3,4 Md€ pour le bloc communal dont 922M€ pour les territoires urbains.

*Ces notions sont définies et précisées dans le lexique en fin de document

L'impact de la LFi 2025

L'impact des crédits ministériels sur les services publics locaux

Du fait de l'interdépendance des financements des services publics nationaux et locaux, l'impact des baisses des crédits ministériels sur les collectivités est indéniable. Il n'est cependant pas documenté et ne peut donc que se limiter à une liste non exhaustive par politiques publiques. En voici donc quelques exemples :

L'accompagnement des élèves en situation de handicap

La loi du 27 mai 2024 prévoit la prise en charge par l'Etat de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap durant le temps de la pause méridienne.

Les crédits en LFi 2025 n'ont cependant pas reflété l'augmentation de la masse salariale afférente.

Les collectivités sont donc amenées à compenser tout ou partie de ces manquements.

La baisse des crédits liés à la politique de la ville

La loi de finances pour 2025 comporte une baisse de financement des postes des adultes relais ainsi que des crédits alloués aux missions locales de presque 6% par rapport à 2024.

La baisse des crédits liés au volet prévention des politiques de sécurité

Le fonds interministériel de prévention de la délinquance présente en 2025 une baisse de 15% de son enveloppe par rapport à 2024. Cette baisse impacte donc directement les volets prévention de la délinquance (dont le financement de postes d'intervenants sociaux en commissariat et en gendarmerie) et la vidéo protection (subventions d'investissement de compensation partielle des dépenses effectuées par les collectivités).

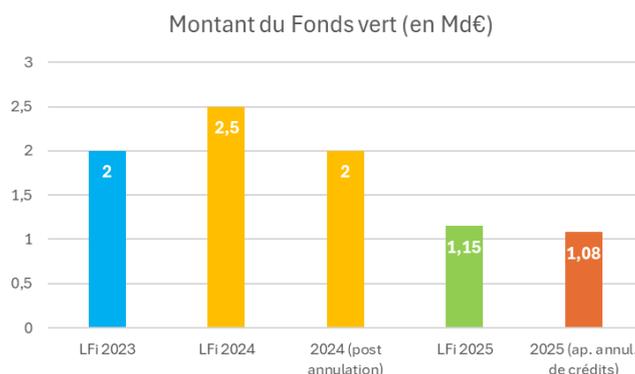
La baisse des subventions d'investissement

Dans un contexte d'accélération de l'investissement local face aux enjeux de transition écologique, l'Etat avait mis en œuvre des soutiens financiers qui se sont rapidement étiolés.

Le fonds vert

Le bénéfice du fonds vert reste très disparate sur le territoire.

D'ores et déjà, 30% des grandes villes et EPCI interrogés ont eu des communications préfectorales de baisse des enveloppes (fonds vert).



Une baisse des subventions en cascade

Le désengagement de l'Etat s'accompagne d'un désengagement de la Région et du département ainsi qu'une hausse des demandes d'accompagnement de la part des communes les plus petites envers leurs EPCI.

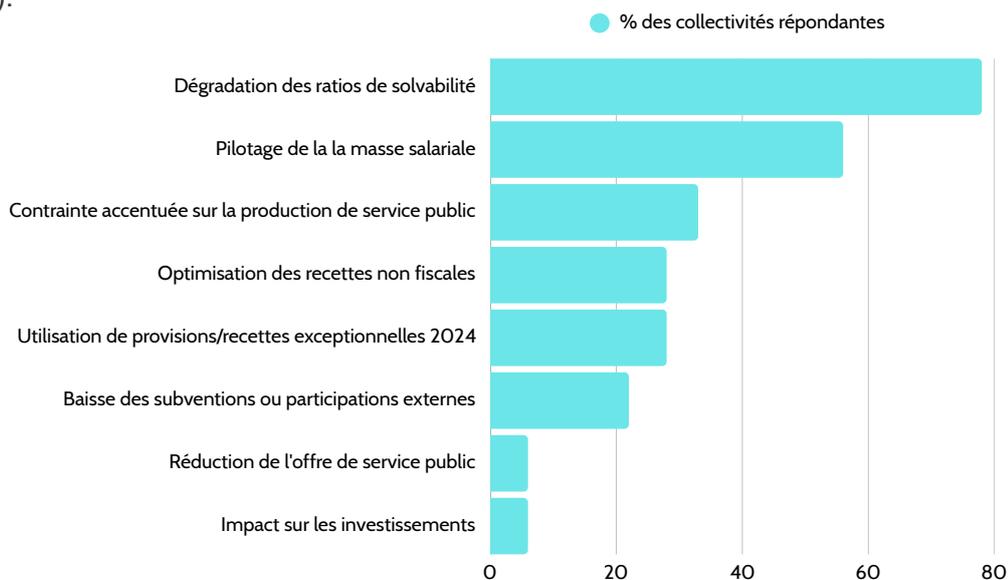
Le fonds chaleur

La réforme des modalités d'intervention du Fonds chaleur, (800 M€) engagée en 2025 par l'ADEME, se traduit par un resserrement significatif des critères d'éligibilité aux aides à l'investissement destinées aux réseaux de chaleur urbains.

Une hypothèque sur l'avenir

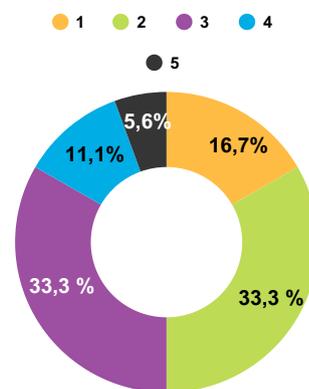
Les leviers choisis

Afin de faire face à la facture et d'équilibrer leurs budgets, les collectivités territoriales sont amenées à mobiliser plusieurs leviers. Ces derniers peuvent concerner le budget de fonctionnement, d'investissement ou leurs équilibres. Ils peuvent tant constituer des mesures "à un coup" que correspondre à des actions reconductibles. Cette étude révèle que 8 leviers ont été privilégiés par les communes et EPCI membres de France urbaine (cf. graphique ci-dessous).



Le nombre de leviers choisis par collectivité

La plupart des collectivités ont **multiplié le nombre de leviers activés** afin de répartir l'impact sur les différents éléments composant leurs budgets. Ainsi, 33,3% des collectivités ont utilisé 2 leviers et 33,3% en ont utilisé 3. Seules 5,6% des collectivités répondantes ont utilisé 5 leviers sur les 8 identifiés lors des entretiens. A noter : 16,7% des collectivités répondantes n'utilisent qu'un seul levier, celui de **la dégradation de leurs ratios de solvabilité**.



La dégradation des ratios de solvabilité

Utilisé par 78 % des collectivités répondantes, ce levier consiste en l'absorption des mesures contenues dans la LFi 2025 par une dégradation directe de l'épargne et une augmentation mécanique du besoin de financement, notamment par l'accroissement du recours à l'emprunt des collectivités territoriales.

Cette dégradation des ratios de solvabilité des collectivités s'inscrit dans un contexte de pic d'investissement du fait de la fin du mandat municipal. Une telle dégradation, potentiellement acceptable une année, pourrait rapidement s'avérer délétère tant pour les équilibres financiers locaux que nationaux.

Il y a une vraie tension sur nos équilibres. On assume un recul temporaire de notre épargne nette, en espérant une stabilisation d'ici 2026.

Une hypothèque sur l'avenir

2 Le pilotage de la masse salariale

Elle représente 37% des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des collectivités en 2024 et constitue donc un levier actionnable à fort impact afin de réduire ses dépenses de fonctionnement. Plusieurs pistes sont mises en œuvre:

- le décalage de publication des offres d'emploi
- le non remplacement des départs
- la suppression de postes de vacataires, d'intérimaires et de saisonniers
- la réduction du nombre de contractuels
- le renoncement à des réformes (RIFSEEP)

Le choix a été fait de ne pas ouvrir une nouvelle crèche prévue initialement pour septembre, faute de marge de manœuvre RH.

3 Faire autant avec moins

Certaines collectivités ont engagé des procédures de réduction de crédits (hors dépenses de personnel) en faisant le pari d'un impact nul ou minime sur le périmètre de service public délivré. Les voies empruntées sont multiples (revue des procédures de marché, etc.) et mériteront d'être évaluées.

On a gelé toutes les créations de postes prévues au budget, hors celles financées par des subventions externes.

On a passé un coup de rabot de 10 % sur les charges à caractère général, y compris sur l'énergie.

4 L'optimisation des recettes non fiscales

Plusieurs collectivités ont engagé ou accéléré des chantiers d'optimisation des recettes. Cela porte tout particulièrement sur l'optimisation et la gestion active du patrimoine (développement du multi-usage, mise en location d'espace, optimisation de leur espace public, ...).

Autre illustration : la chasse aux impayés relatifs aux services de proximité (cantine scolaire, équipements sportifs, etc.)

Nous réfléchissons à activer davantage la taxe de séjour et à revaloriser certains droits d'usage.

On espère limiter la perte par une hausse naturelle des bases, en lien avec la dynamique foncière.

Une hypothèque sur l'avenir

5 L'utilisation de recettes exceptionnelles

Cessions réalisées en 2024 qui se concrétisent en 2025 ou utilisation de provisions de risques qui ne sont finalement pas réalisés, certaines collectivités ont pu profiter de ces recettes exceptionnelles afin de financer une partie de la facture qui leur a été adressée.

6 La baisse des subventions/participations aux partenaires externes

La majorité des collectivités utilisant ce levier le font au cas par cas : elles analysent les comptes de leurs satellites ou des associations subventionnées et en déterminent une baisse de leur participation financière pour 2025. Quelques collectivités ont cependant choisi une réduction globale des subventions.

A noter que certaines collectivités ont, au contraire, augmenté leurs subventions notamment en réaction au désengagement du département ou de la région.

On commence à remettre en question certaines participations notamment dans le champ culturel.

Le soutien aux associations sportives et aux petites structures sociales est réexaminé pour 2025.

7 La réduction de l'offre de service public

Ce levier a été utilisé de manière très exceptionnelle pour réduire ou arrêter des services notamment liés à une fréquentation touristique accrue durant l'été.

8 L'impact sur le plan d'investissement

Le contexte très particulier de fin de mandat électoral limite l'utilisation de ce levier. En effet, l'exercice 2025 constitue le pic de l'investissement du bloc communal. Les collectivités l'ont donc utilisé très à la marge et uniquement dans le cadre de lissage de certains investissements. La plupart des collectivités interrogées ont au contraire insisté sur le lancement en 2025 d'investissements lourds et structurants pour leur territoire (renouvellement de leur flotte de transport urbain, réalisation d'une cité scolaire, etc.).

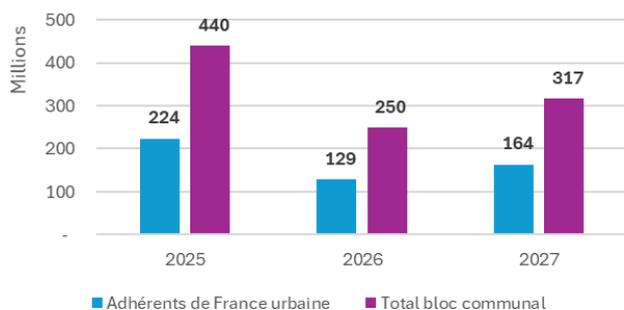
On grignote nos marges de manœuvre. On a des difficultés à maintenir la programmation pluriannuelle d'investissement.

Dans un contexte de fin de mandat municipal, l'impact de la loi de finances pour 2025 constitue une hypothèque sur l'avenir des collectivités grandes villes, grandes communautés et métropoles. En effet, la fin du mandat municipal coïncide avec la conclusion des investissements lancés tout au long du mandat. En raison de la crise sanitaire, de nombreuses collectivités ont accéléré ces dernières années la réalisation de grands investissements structurants nécessaires pour leur territoire, notamment au regard des exigences de la transition écologique. La facture de la loi de finances intervient donc au moment où les grandes villes et EPCI ont consolidé leurs ratios en anticipation du pic d'investissement. Aussi, alors que l'amputation de la DGF en 2014-2017 avait entraîné une chute des investissements, la loi de finances 2025 a comme conséquence principale de conduire les gestionnaires locaux à accepter une dégradation des ratios de solvabilité de leurs collectivités.

Dans quelle mesure ces décisions pourraient être viables sur la durée? En tout état de cause, cela ne vient aucunement au service de la réduction du besoin de financement (ou déficit maastrichien), objectif national pourtant poursuivi par la France, d'où les inquiétudes que France urbaine a partagées à l'issue des premiers travaux de Conférence financière des territoires (débutée le 6 mai dernier).

Les Pouvoirs publics ont-ils vraiment mesuré l'impact qu'aurait une prorogation du gel de la TVA, qu'il s'agisse de son impact sur l'autofinancement, de son effet d'accentuation des inégalités de répartition de l'effort aux dépens des grands EPCI, ou encore de l'absence de cohérence avec les politiques partagées en matière d'attractivité économique ?

Impact d'une prorogation du gel de la TVA



Sur 3 ans, le gel de la TVA coûterait **3,5 Md€** aux collectivités territoriales dont **1 Md€** pour le bloc communal et **516 M€** pour les territoires urbains.

Lexique

CNRACL : *Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales*. Le taux de la cotisation employeur a été modifié par le décret du 30 janvier 2025. Il conduit à une augmentation de 12 points sur 4 ans à partir de 2025 (pour un impact budgétaire total de +13 points, en y ajoutant la non-reconduction, depuis le 1^{er} janvier 2025, de la compensation de l'augmentation d'1 point décidée en 2024), soit, à terme, un accroissement de charge employeurs de plus de 40% sur la masse salariale des fonctionnaires.

DCRTP : *Dotation de compensation de la réforme de taxe professionnelle*. Il s'agit d'une dotation allouée aux collectivités pour lesquelles le produit des impôts créés (CVAE, IFRER), ou transférés (Tascom), par l'Etat en remplacement de la taxe professionnelle, s'avéraient insuffisants pour parvenir à une pleine compensation (neutralité budgétaire de la suppression de l'impôt local). Si la compensation par de la fiscalité (CVAE, IFRER, Tascom) a pu s'avérer dynamique, ce n'est pas le cas de la DCRTP dont le montant a été, dans un premier temps, figé, avant d'être amputé. Le fait que la DCRTP soit une « variable d'ajustement » (susceptible d'être ajustée à la baisse afin de neutraliser, pour le budget de l'Etat, la hausse de certaines autres compensations) est l'exemple même de la « double peine » dans la mesure où les collectivités bénéficiaires de la dotation étaient les perdantes de la réforme de la taxe professionnelle.

DILICO : *Dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités*. Il s'agit d'un prélèvement sur les recettes des collectivités prévu à l'article 186 de la loi de finances pour 2025. Son montant total s'élève à 1 Md€ pour l'ensemble des collectivités territoriales. Le prélèvement individuel est calculé sur la base du potentiel financier (communes) ou fiscal (EPCI) et est plafonné à 2 % des recettes réelles de fonctionnement.

Ratios solvabilité : La terminologie de « ratios de solvabilité » fait écho au vocabulaire des prêteurs, légitimement soucieux de la santé financière des collectivités. Parmi les ratios couramment observés chez les collectivités figure notamment **la capacité de désendettement** : elle est constituée du rapport entre l'encours de la dette et l'épargne brute (ou autofinancement brute : différence entre recettes et dépenses de fonctionnement). Elle est exprimée en nombre d'années nécessaires afin de rembourser la totalité de la dette uniquement par l'autofinancement, c'est-à-dire par l'excédent du budget de fonctionnement. La formule « détérioration des ratios financiers » renvoie à une augmentation de l'endettement et/ou une diminution de l'autofinancement.

(gel) TVA : Les EPCI sont allocataires d'une quote-part de TVA en compensation d'impôts locaux unilatéralement supprimés ; soit, d'une part, la taxe d'habitation sur les résidences principales et, d'autre part, la CVAE. En contradiction des engagements de « compensation dynamique » pris par l'Etat, le gel de la TVA en 2025 (montant alloué en 2025 = montant alloué en 2024), a, non seulement des conséquences budgétaires, mais est également synonyme de désincitation à l'action économique locale (perte de retour budgétaire des moyens engagés), en contradiction avec la politique partagée en faveur de la réindustrialisation.

Les variables d'ajustement : Jusqu'à 2016, les variables d'ajustement étaient constituées d'une partie des compensations d'exonérations de fiscalité locale antérieures à la suppression de la taxe professionnelle. En 2017 et 2019, l'assiette des variables a été élargie aux dotations figées issues de la réforme de la taxe professionnelle. Enfin, en 2020, l'assiette a été élargie au prélèvement sur les recettes de l'Etat destiné à compenser aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) la perte de recettes consécutive au relèvement en 2016 du seuil d'assujettissement (de 9 à 11 salariés) des entreprises au versement transport. Sur cette enveloppe, l'Etat détermine un taux d'évolution afin d'ajuster le volume global de fonds de concours aux collectivités.