

Chapitre 3

Les finances des administrations publiques locales

PRÉSENTATION

Les dépenses des administrations publiques locales (APUL) représentent 260,4 Md€ en 2018, en hausse de + 2,4 % après - + 2,2 % en 2017. Toutefois, pour les seules collectivités locales, la progression des dépenses est moindre (+ 2,0 % en 2018 comme en 2017). Le poids des dépenses des APUL dans les dépenses de l'ensemble des administrations publiques s'est stabilisé à 19,7 % depuis 2017, après avoir diminué pendant trois ans (*fiche 3.1*).

Ces dépenses se répartissent entre 137,7 Md€ de dépenses de fonctionnement, 72,9 Md€ de prestations et transferts versés, et 48,5 Md€ en investissement (principalement de la formation brute de capital fixe), auxquels il faut ajouter 1,2 Md€ d'intérêts versés. On peut noter un ralentissement de la rémunération des salariés (+ 0,7 % après + 2,3 % en 2017). Ce poste avait en effet été porté en 2017 par la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et par la mise en œuvre de la réforme « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR). En revanche, les dépenses de prestations sociales et de transferts sociaux augmentent en 2018 plus rapidement qu'en 2017 (+ 1,6 % après + 0,4 %) (*fiche 3.2*).

Les dépenses d'investissement (FBCF) des APUL accélèrent en 2018 (+ 8,6 %) après déjà une hausse rapide en 2017 (+ 5,9 %), évolution qui marquait une rupture suite à trois années consécutives de baisse (*fiche 3.3*). La FBCF des APUL représente désormais 57,9 % de la FBCF des administrations publiques en 2018, proportion en augmentation de + 2,3 points par rapport à 2017. Ces évolutions tendent à s'inscrire dans les constats habituels propres au cycle électoral : faible croissance voire diminution en début de mandature (avec cependant cette fois des replis sensiblement plus accentués que lors de précédents cycles électoraux) et accroissement des flux d'investissement à l'approche du renouvellement du mandat.

Concernant la ventilation des dépenses par fonction, les principaux postes sont les affaires économiques, la protection sociale et les services généraux : ils représentent chacun entre 19 % et 20 % des dépenses (*fiche 3.6*). La part des APUL dans les dépenses publiques de la fonction protection de l'environnement atteint 88 %, environ 78 % dans la fonction logement-équipements collectifs, et environ 73 % dans la fonction loisirs-culture.

Le total des recettes des APUL en 2018 (262,7 Md€) progresse (+ 2,6 %) légèrement plus vite que leurs dépenses, et accélère par rapport à 2017 (+ 1,6 %) (*fiche 3.2*). Ainsi, les prélèvements obligatoires perçus par les APUL sont plus dynamiques qu'en 2017 (+ 5,6 % en 2018 après + 3,6 % en 2017). Ils s'établissent à 150,8 Md€ et représentent 6,4 % du PIB et 13,8 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires (*fiche 3.4*). Cet accroissement des prélèvements obligatoires perçus par les APUL en 2018 s'explique notamment par la mise en place d'un transfert de TVA aux régions en contrepartie d'une suppression de leur dotation globale de fonctionnement. Par ailleurs, les APUL bénéficient encore de la hausse des droits de mutation à titre onéreux (DMTO, + 4,6 %), bien qu'en ralentissement par rapport à 2017 (+ 15,9 %), sous l'effet du dynamisme du marché immobilier. En outre, les recettes des APUL tirent avantage de la hausse du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (+ 0,9 Md€, soit + 2,8 %), portée par la revalorisation forfaitaire des bases fiscales votée en loi de finances pour 2018.

Selon les normes de la comptabilité nationale, le besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques continue de diminuer : il atteint - 2,5 % du PIB en 2018 après - 2,7 % en 2017 (*fiche 3.5*). Cette amélioration provient surtout des administrations de sécurité sociale, dont la capacité de financement s'accroît de 5,3 Md€ pour atteindre en 2018 + 10,6 Md€. Plus modestement, la situation des APUL s'améliore également en 2018 avec un excédent de + 2,3 Md€, après avoir dégagé une capacité de financement de 1,6 Md€ en 2017.

POUR EN SAVOIR PLUS

Les données figurant dans ce chapitre sont établies par l'INSEE, selon les concepts de la comptabilité nationale. Elles correspondent aux résultats publiés par l'INSEE fin mai 2019 (c'est-à-dire avant prise en compte des chiffres publiés par l'INSEE le 25/03/2020, qui ne décomposent pas les résultats aux niveaux souhaités ici). Les valeurs sont exprimées en « base 2014 » comme ceux publiés en 2019.

Les données détaillées sont disponibles sur le site de l'INSEE : www.insee.fr thème « comptes nationaux - finances publiques », rubrique « finances publiques », ainsi que dans le thème « économie ».

DÉFINITIONS

Les administrations publiques (APU) représentent l'ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Elles tirent la majeure partie de leurs ressources de contributions obligatoires. Le secteur des administrations publiques comprend les administrations publiques centrales (État, Organismes divers d'administration centrale), les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale.

Les administrations publiques locales (APUL) comprennent les collectivités locales et les organismes divers d'administration locale (ODAL).

Les collectivités locales au sens de la comptabilité nationale correspondent aux collectivités territoriales (communes, départements, régions), aux groupements à fiscalité propre (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes et syndicats d'agglomération nouvelle jusqu'en 2015) et à certaines activités des syndicats de communes. En comptabilité nationale, les comptes des collectivités locales présentent des résultats différents de ceux diffusés à partir des comptes de gestion ou des comptes administratifs.

Les organismes divers d'administration locale (ODAL) correspondent principalement aux établissements publics locaux (centres communaux ou intercommunaux d'action sociale [CCAS, CIAS], caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours [SDIS],...) aux établissements publics locaux d'enseignement (collèges, lycées d'enseignement général et professionnel), aux associations récréatives et culturelles financées majoritairement par les collectivités territoriales et aux chambres consulaires (commerce et industrie, agriculture et métiers).

Les Organismes divers d'administration centrale (ODAC) sont des organismes auxquels l'État a confié une compétence fonctionnelle, spécialisée, au niveau national : Pôle emploi, Météo-France ou encore l'Inserm sont des ODAC. Ils possèdent des statuts juridiques variés - souvent des établissements publics à caractère administratif (EPA), en général dotés de la personnalité juridique. Il existe plus de 700 organismes de ce type.

Valeur ajoutée :

Solde du compte de production. Elle est égale à la valeur de la production diminuée de la consommation intermédiaire. La valeur ajoutée des services non marchands est égale à la différence entre le coût total de production de ces services et la valeur des consommations intermédiaires.

Formation brute de capital fixe (FBCF)

La FBCF ou formation brute de capital fixe est l'agrégat qui mesure en comptabilité nationale l'investissement (acquisitions moins cessions) en capital fixe des différents agents économiques résidents.

Les prélèvements obligatoires sont les impôts et cotisations sociales effectives reçus par les administrations publiques et les institutions européennes. Les prélèvements obligatoires sont nets des montants dus non recouvrables.

Les prélèvements obligatoires revenant aux APUL comportent :

- les impôts directement perçus par les APUL à savoir l'ensemble des impôts traditionnels directs et indirects, à l'exception de certains impôts considérés comme un service à l'instar de la taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères ;
- les transferts de recettes fiscales en provenance de l'État correspondant aux compensations de dégrèvements et exonérations au titre des taxes directes locales. Les compensations intégrées aux dotations de l'État (compensation de la part salaire de la taxe professionnelle) ne font pas partie des prélèvements obligatoires.

Capacité ou besoin de financement

La capacité de financement est le solde du compte de capital. Ce solde est égal à l'épargne brute augmentée des transferts nets en capital et diminuée des dépenses faites à des fins d'accumulation : FBCF, variations de stocks, acquisitions nettes d'objets de valeur et d'actifs non financiers non produits (terrains, actifs incorporels...). On parle de capacité de financement si le solde est positif, et de besoin de financement s'il est négatif.

Produit intérieur brut aux prix du marché / PIB

Agrégat représentant le résultat final de l'activité de production des unités productrices résidentes. Il peut se définir de trois manières :

- le PIB est égal à la somme des valeurs ajoutées brutes des différents secteurs institutionnels ou des différentes branches d'activité, augmentée des impôts moins les subventions sur les produits (lesquels ne sont pas affectés aux secteurs et aux branches d'activité) ;
- le PIB est égal à la somme des emplois finals intérieurs de biens et de services (consommation finale effective, formation brute de capital fixe, variations de stocks), plus les exportations, moins les importations ;
- le PIB est égal à la somme des emplois des comptes d'exploitation des secteurs institutionnels : rémunération des salariés, impôts sur la production et les importations moins les subventions, excédent brut d'exploitation et revenu mixte.