

1) Le solde et la dette des administrations publiques locales

La « *capacité* » ou le « *besoin de financement* » des administrations publiques locales (APUL) au sens de la comptabilité nationale, souvent désignés par les expressions « *solde, excédent ou déficit des APUL* », constituent une composante de la capacité ou du besoin de financement des [administrations publiques](#) (APU) qui sont eux-mêmes souvent désignés par les expressions « *solde public* » ou « *déficit public* », notamment dans les traités européens.

De même, la dette des APUL est l'une des composantes de la dette des administrations publiques, c'est-à-dire de la « *dette publique* » au sens usuel et au sens des textes européens.

A) Le solde des administrations publiques locales

1) [La définition](#)

Les administrations publiques locales couvrent non seulement les collectivités territoriales, avec leurs budgets principaux et annexes, et les établissements publics de coopération intercommunales mais aussi les « *organismes divers d'administration locale* ». Ces derniers sont constitués des établissements publics locaux tels que les centres communaux d'action sociale, les services départementaux d'incendie et de secours, les collèges et les lycées, ainsi que de certains établissements publics nationaux dont l'activité s'exerce sur une partie du territoire comme les parcs nationaux, les chambres consulaires ou les agences de l'eau.

En revanche, les services publics industriels et commerciaux locaux (distribution d'eau...), quelle que soit leur mode de gestion (délégation de service public ou régie), ne font pas partie des APUL, parce que leur activité est principalement marchande.

Il n'est pas toujours compris que les collectivités territoriales, qui constituent la principale composante des APUL, puissent être « en déficit » car la [réglementation budgétaire et comptable](#) qui leur est appliquée leur interdit en principe de se trouver dans une telle situation.

En fait, la « *règle d'or* » des collectivités territoriales les oblige seulement à équilibrer leurs dépenses de fonctionnement par leurs recettes de fonctionnement et à couvrir le remboursement des emprunts passés par l'excédent de la section de fonctionnement ou des subventions d'investissement. Elles peuvent donc librement financer leurs investissements non financiers par de nouveaux emprunts. Or le [besoin de financement des administrations publiques](#) au sens de la comptabilité nationale est la différence entre leurs dépenses, en y incluant les investissements non financiers, et leurs recettes (leur « *capacité de financement* » est le solde de ces recettes et dépenses).

Les APUL peuvent donc être en déficit, en comptabilité nationale, parce que leurs investissements non financiers sont compris dans les dépenses prises en compte pour mesurer ce déficit et que rien n'interdit aux collectivités locales de les financer par l'emprunt.

2) Le montant et sa répartition

En 2019, les APUL ont dégagé un besoin de financement de 0,9 Md€, soit moins de 0,1 % du PIB, après une capacité de financement de 2,7 Md€ en 2018. Les collectivités locales et leurs groupements ont dégagé une capacité de financement de 1,4 Md€ et les organismes divers d'administration locale un besoin de financement de 2,3 Md€ en 2019.

Les comptes agrégés des collectivités locales et de leurs groupements à fiscalité propre qui sont présentés par l'observatoire des finances et de la gestion locales, dans leur système comptable spécifique, sont plus détaillés que la comptabilité nationale. Ils se soldent par un déficit de - 1,6 Md€ en 2019, qui peut être ainsi décomposé : le déficit du secteur communal (communes et groupements à fiscalité propre) s'élève à - 2,8 Md€, l'excédent des départements est de + 1,2 Md€ et les régions ont un déficit de - 0,2 Md€.

Les comptes des collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre **(Opérations non financières, 2019 en Md€)**

Dépenses de fonctionnement (1)	186,0	Recettes de fonctionnement (2)	225,0
dont :		dont :	
Achats et charges externes	39,9	Impôts locaux	86,8
Frais de personnel	65,6	Autres impôts	62,3
Interventions	34,2	Concours de l'Etat	48,1
Intérêts	4,1		
Epargne brute (3) = (2) – (1)	39,1		
Dépenses d'investissement (4)	64,4	Recettes d'investissement (5)	23,7
Dont :		dont :	
Subventions d'équipement	13,2	Remboursement TVA	5,3
Dépenses d'équipement	47,8	Autres subventions	11,5
Solde (3+5-4)	- 1,6		

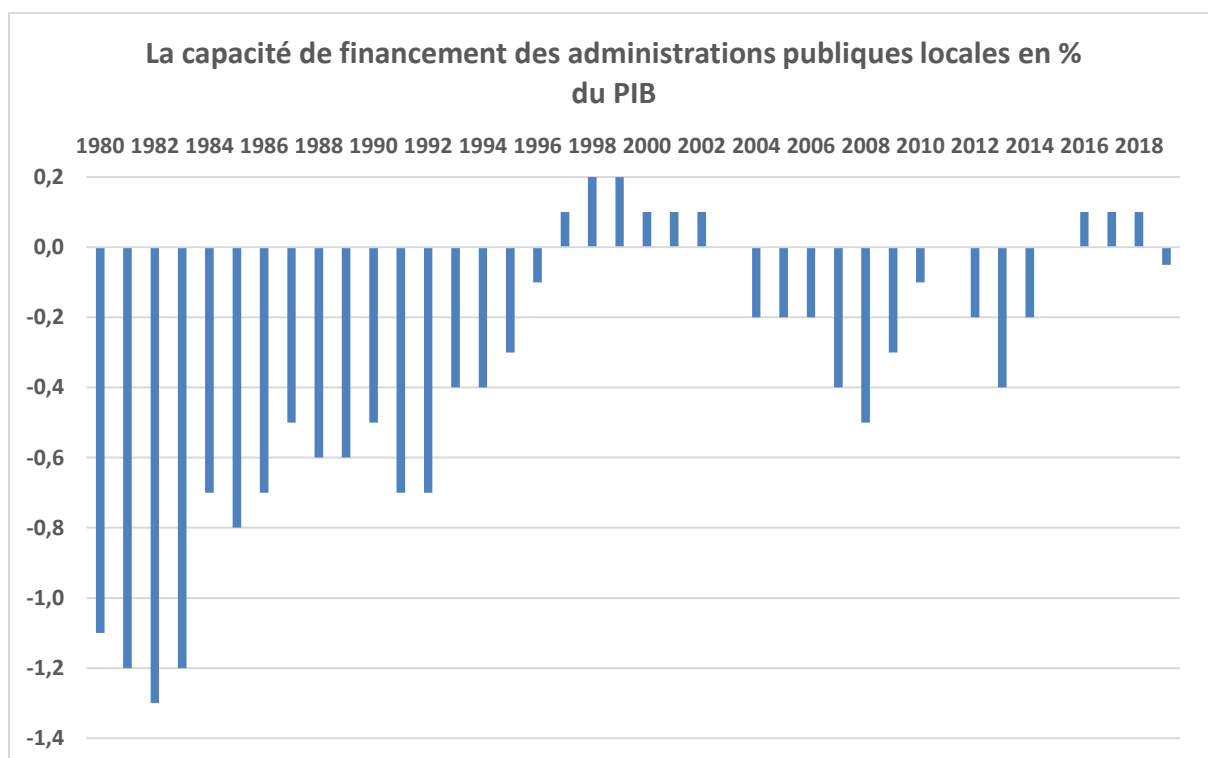
Source : rapport de l'observatoire des finances et de la gestion locales (2020) ; FIPECO.

3) L'évolution passée

Les administrations publiques locales avaient un important besoin de financement, supérieur à 1 point de PIB au début des années quatre-vingts, avant la première vague de décentralisation. Ce déficit est ensuite resté autour de 0,5 point de PIB jusqu'au début des années quatre-vingt-dix où il a nettement diminué pour se transformer en une légère capacité de financement (0,1 ou 0,2 point de PIB) dans la période 1997-2002.

Les APUL ont renoué en 2004 avec des déficits qui ont atteint 0,5 point de PIB en 2008 avant de fluctuer entre 0 et 0,4 point de PIB de 2009 jusqu'à 2015, où leur solde était quasiment nul. De 2016 à 2018, il était légèrement excédentaire (0,1 point de PIB) avant de redevenir négatif en 2019.

Depuis 1984, le déficit de l'ensemble des administrations publiques est rarement descendu au-dessous de 2,0 points de PIB et la part des APUL a donc toujours été très minoritaire.



Source : Insee ; FIPECO

B) La dette des administrations publiques locales

1) La définition

La dette des administrations publiques locales (APUL) qui est généralement commentée, notamment dans la présente fiche, est leur dette au sens du traité de Maastricht. Il s'agit d'une dette « brute » (aucun actif n'en est déduit), « consolidée » (les créances et dettes réciproques entre administrations publiques sont éliminées) et en « valeur nominale » (les encours ne sont pas revalorisés en fonction des prix des passifs financiers).

2) Le montant et sa répartition

A la fin de 2019, la dette des APUL s'élevait à 210,3 Md€, soit 8,7 points de PIB et 8,8 % de la dette publique totale (après 205,7 Md€ et 8,7 % du PIB fin 2018).

Cette dette était constituée en 2019 à hauteur de 87 % par des emprunts bancaires à long terme. Cet endettement est également constitué de titres de créances à long terme (emprunts obligataires), à hauteur de 11 %. Leur part est en augmentation régulière depuis quelques années (elle était de seulement 3 % en 2008).

La charge d'intérêt des APUL était de 1,1 Md€ en 2019 (hors frais et commissions bancaires et en comptabilité nationale).

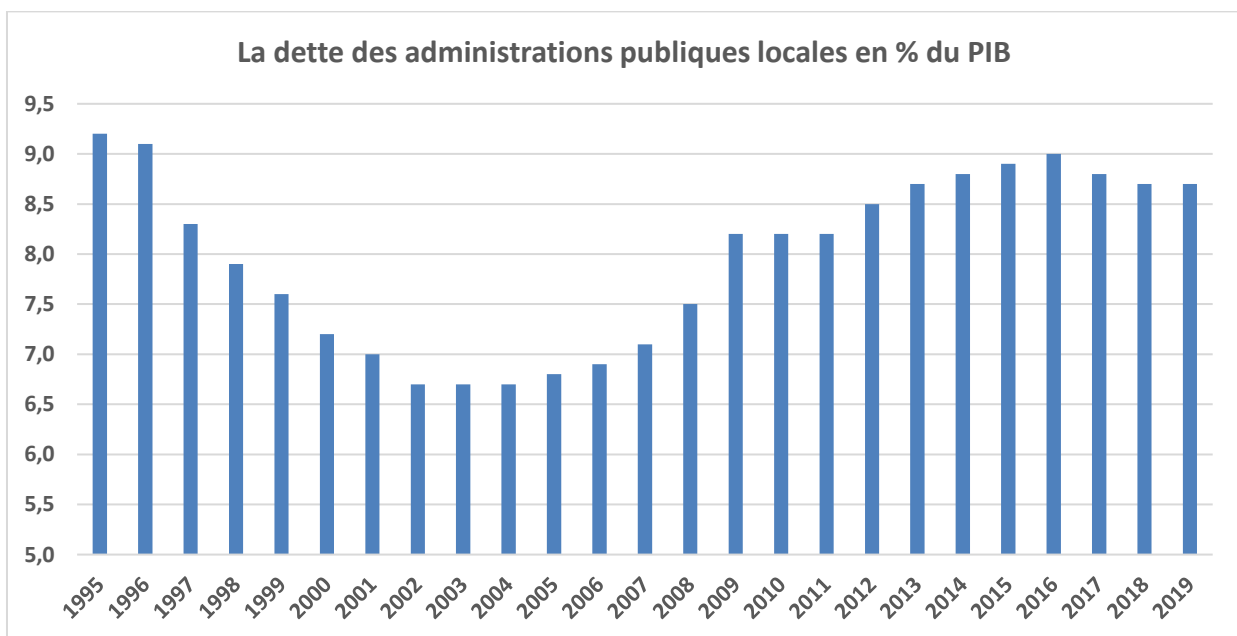
Dans les comptes agrégés des collectivités territoriales et de leurs groupements qui sont présentés par l'observatoire des finances locales, leur endettement s'élève à 176 Md€ à la fin de 2019, soit 78 % de leurs recettes de fonctionnement. Il est porté par le secteur communal à hauteur de 66 %, par les départements pour 18 % (hors Paris) et par les régions pour 15 %.

3) L'évolution passée

La réduction du besoin de financement des administrations publiques locales, puis l'apparition d'une capacité de financement, entre le début des années quatre-vingt-dix et le début des années deux mille, a entraîné une diminution de leur endettement en points de PIB, qui est ainsi passé de plus de 9 points en 1995 à 6,7 points en 2004.

Le retour à des besoins de financement significatifs à partir de 2004 s'est ensuite traduit par une remontée du rapport de la dette des APUL au PIB qui a presque retrouvé à la fin de 2016 son niveau de 1995, soit 9,0 % du PIB. Une légère décrue s'est amorcée depuis lors.

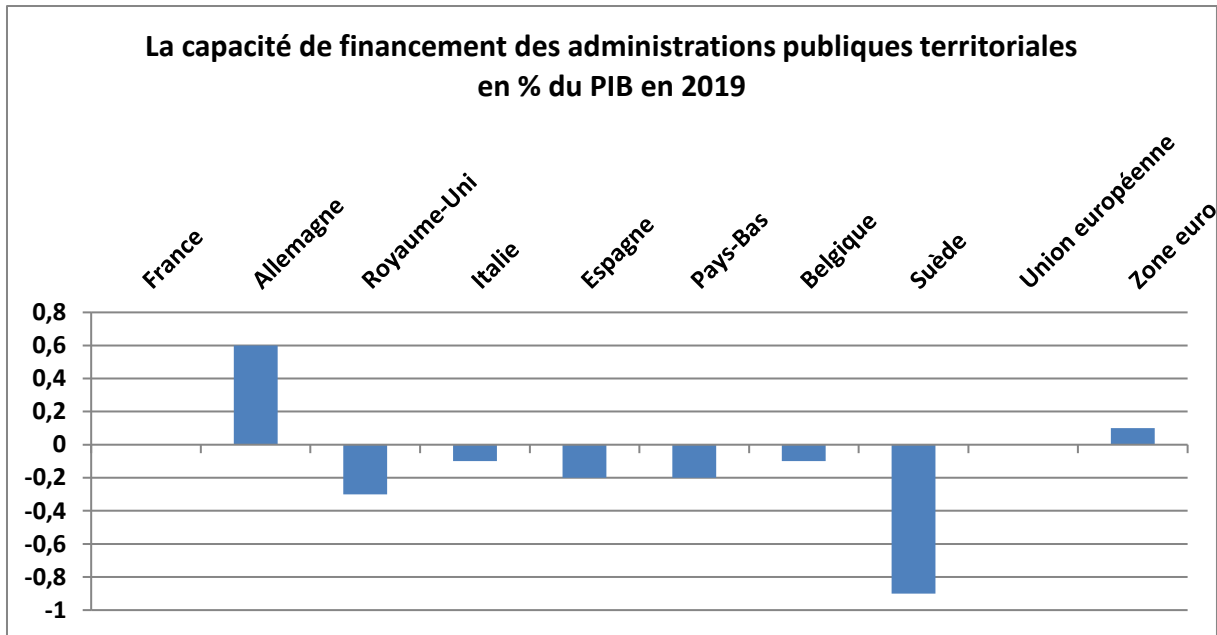
Dans le même temps, la dette des autres administrations publiques a beaucoup plus fortement augmenté en points de PIB si bien que la part des APUL dans la dette publique totale a nettement diminué : elle est passée de 16,4 % fin 1995 à 10,1 % fin 2004 et 8,1 % fin 2019.



Source : Insee ; FIPECO

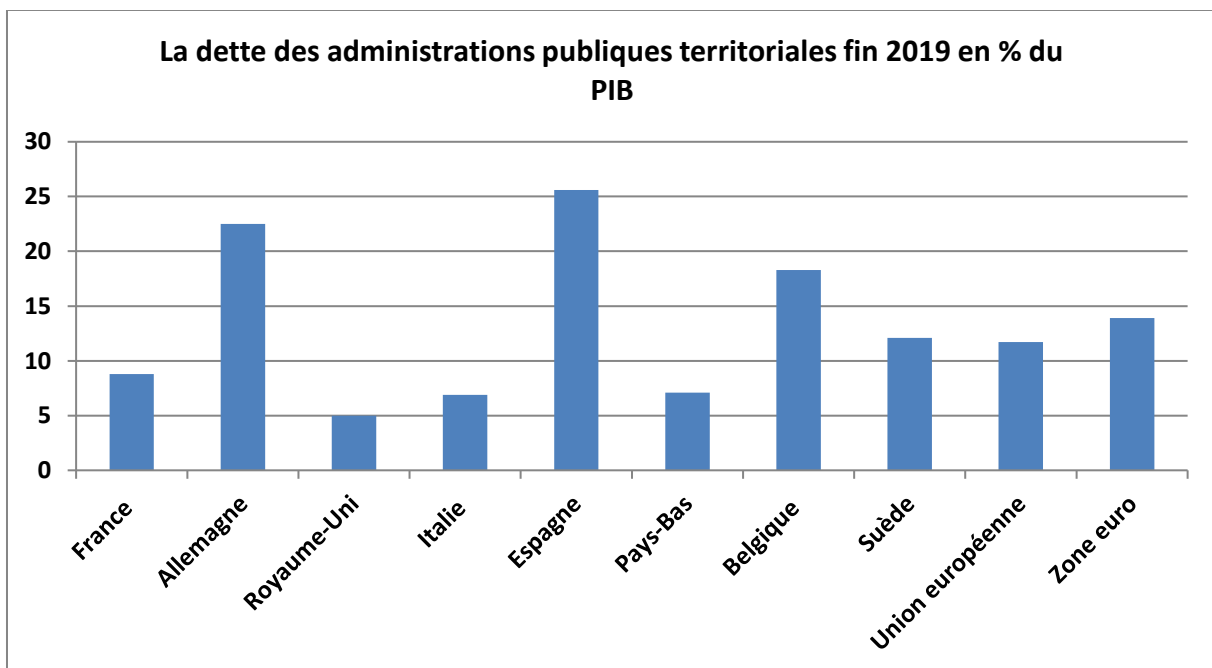
C) Comparaisons internationales

Dans les pays de structure fédérale, les administrations publiques territoriales comprennent à la fois les états fédérés (comme les länder en Allemagne) et les administrations publiques locales (communes par exemple).



Source : Eurostat ; FIPECO

Si les administrations publiques territoriales de quelques pays, comme l'Allemagne, dégagent une forte capacité de financement, la plupart d'entre elles ont un besoin de financement en 2019, parfois très important comme en Suède.



Source : Eurostat ; FIPECO

Il en résulte que la dette des administrations publiques territoriales est beaucoup plus élevée qu'en France dans des pays comme l'Espagne et la Belgique, mais aussi en Allemagne où la capacité de financement qu'elles dégagent actuellement fait suite à d'importants déficits dans les années deux mille. Ces trois États étant fédérés, le périmètre des dépenses de leurs administrations territoriales est toutefois beaucoup plus large qu'en France.