

### 3) Les recettes des administrations publiques locales

Les administrations publiques locales (APUL) constituent l'une des catégories des « [administrations publiques](#) » au sens de la comptabilité nationale et leurs ressources constituent donc l'une des composantes des « *recettes publiques* », c'est-à-dire des recettes de l'ensemble des administrations publiques. Le champ des APUL est un peu plus étendu que celui des collectivités territoriales et de leurs groupements car il comprend notamment d'autres établissements publics que les EPCI.

La direction générale des finances publiques du ministère des finances agrège les [comptes des collectivités locales](#) et de leurs groupements, qui sont produits selon leurs règles comptables particulières, et retrace ces comptes agrégés pour établir, sous l'autorité de l'Insee, le compte des administrations publiques locales en comptabilité nationale. Ces retraitements ont pour objet d'appliquer les règles de la comptabilité nationale à ces comptes agrégés.

Cette fiche ne concerne que les ressources non financières (c'est-à-dire hors emprunts) des APUL. Elle en présente le montant, la répartition et l'évolution puis précise en quoi consiste l'autonomie financière des collectivités territoriales avant de donner quelques éléments de comparaison internationale.

#### A) Leur montant et leur répartition

Les recettes des administrations publiques locales s'élèvent à 266 Md€ en 2020 (après 271 Md€ en 2019), soit 11,6 % du PIB.

##### 1) [Leur répartition par nature de recettes](#)

Ces recettes sont, pour 58 %, des « [prélèvements obligatoires](#) », pour 25 %, des transferts en provenance des autres administrations publiques (Etat, organismes divers d'administration centrale et administrations sociales<sup>1</sup>) ou de l'Union européenne et pour 17 %, le produit de la vente de biens et services (redevances pour services rendus, participation des ménages à des services gérés par les communes...).

##### a) *Les prélèvements obligatoires*

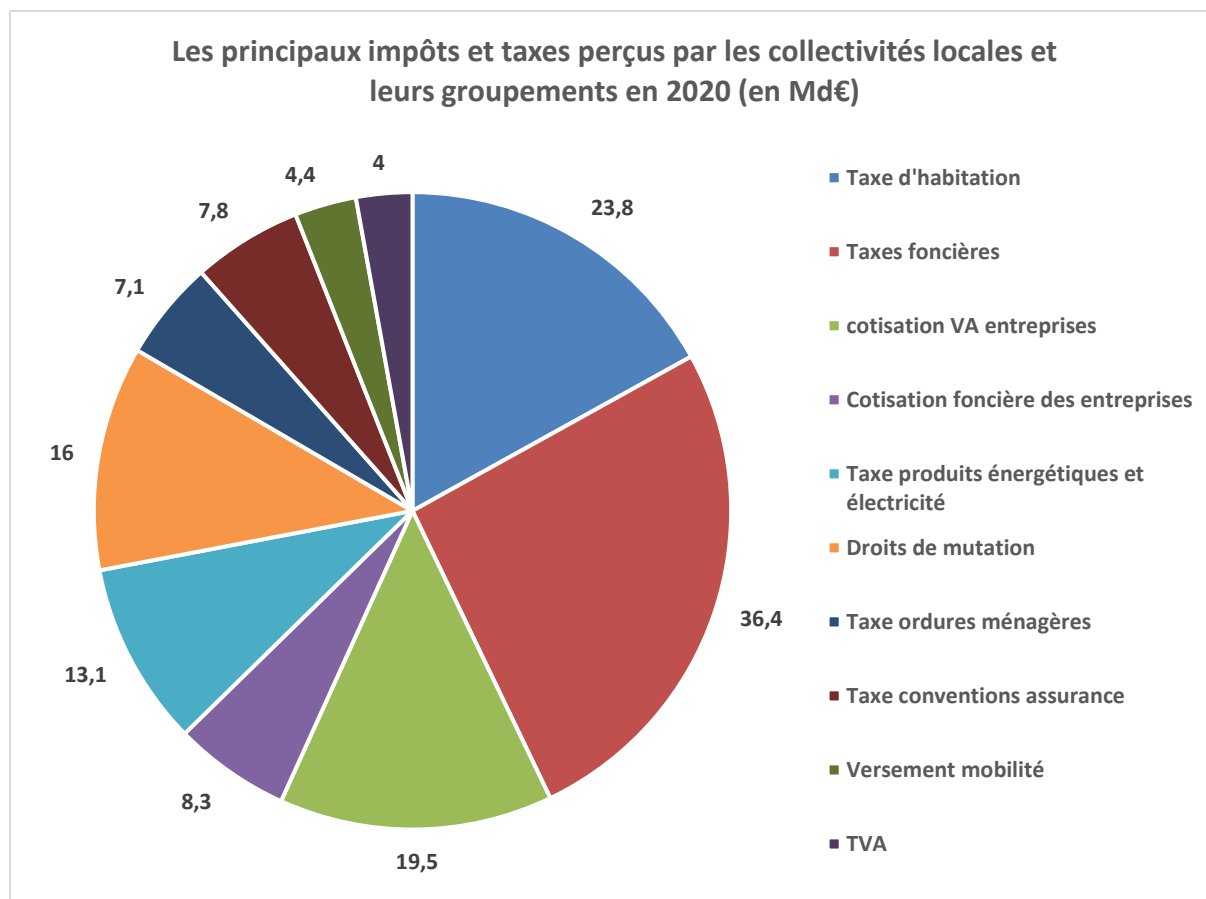
Les prélèvements obligatoires perçus par les APUL s'élèvent selon l'Insee à 153 Md€ en 2020 (après 156 Md€ en 2019), soit 6,7 % du PIB et 14,9 % du total perçu par les administrations publiques (44,5 % du PIB). Les dégrèvements de taxe d'habitation pris en charge par l'Etat sont considérés comme des prélèvements des collectivités locales et la baisse de 2020 provient surtout du transfert de la taxe d'apprentissage des régions à l'opérateur France Compétences.

---

<sup>1</sup> Par exemple, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie qui rembourse aux départements une partie de l'allocation personnalisée d'autonomie.

Pour obtenir une répartition relativement fine de ces prélèvements, il faut se référer aux comptes agrégés des collectivités locales et de leurs groupements tels qu'ils sont présentés dans les [rapports de l'observatoire](#) des finances et de la gestion publique locales. Ils font apparaître un total d'impôts et taxes de 151 Md€ en 2020. Le graphique suivant présente les plus importants.

Les montants qui apparaissent dans ce graphique correspondent aux recettes encaissées par les collectivités locales et sont souvent supérieurs aux montants payés par les contribuables, l'écart tenant aux dégrèvements accordés par l'Etat et pris à sa charge (c'est notamment le cas de la taxe d'habitation). Par ailleurs, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'est pas un impôt en comptabilité nationale mais une redevance pour services rendus.



Source : « [observatoire](#) des finances et de la gestion locales » ; FIPECO. Montants perçus par les collectivités locales et éventuellement payés par l'Etat (c'est notamment le cas d'une grande partie de la taxe d'habitation).

### ***b) Les transferts financiers de l'Etat***

Les « *transferts financiers* » de l'Etat aux collectivités territoriales, tels que définis par la Cour des comptes dans son [rapport annuel](#) sur les finances locales, se sont élevés à 114,4 Md€ en 2020 et comprennent trois principaux ensembles :

- la « *fiscalité transférée* » (36,7 Md€ hors formation professionnelle et apprentissage), qui correspond pour l'essentiel au produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), de la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE) et de la taxe sur les conventions d'assurance ;

- les « *dégrèvements d'impôts locaux* » obtenus par les contribuables et laissés à la charge de l'Etat parce qu'ils résultent de dispositions législatives, les subventions des ministères autres que celui de l'Intérieur et le produit des amendes (26,9 Md€) ;
- les « *concours financiers de l'Etat* » (49,6 Md€), qui sont constitués de 42,0 Md€ de « [prélèvements sur recettes](#) », de 3,6 Md€ de crédits de la « *mission* » budgétaire *relations avec les collectivités territoriales* et de 4,0 Md€ de TVA affectés aux régions.

La « *dotation globale de fonctionnement* » (26,8 Md€ en 2019, contre 40,1 Md€ en 2014) est le principal prélèvement sur recettes au profit des collectivités locales. Elle se décompose elle-même en une « *dotation forfaitaire* », dont une partie dépend de critères tels que la population et la superficie et une autre partie compense le manque à gagner pour les collectivités résultant de réformes fiscales parfois anciennes<sup>2</sup>, et en diverses « *dotations de péréquation* » entre collectivités.

Le deuxième prélèvement sur recettes, par son importante budgétaire, alimente le fonds de compensation de la TVA (6,4 Md€) par lequel est remboursée aux collectivités locales la TVA sur leurs investissements.

Les autres prélèvements sur recettes correspondent à une vingtaine de dotations visant notamment à répondre à des besoins spécifiques (équipement des collèges, logement des instituteurs...) ou à compenser des pertes induites par des réformes fiscales passées (suppression de la taxe professionnelle en 2010 par exemple).

Depuis 1996 et le premier « *pacte de stabilité financière* » entre l'Etat et les collectivités locales, une partie variable selon les périodes des transferts financiers de l'Etat, « *l'enveloppe normée* », fait l'objet d'une règle d'évolution pluriannuelle : indexation d'abord sur l'inflation, puis sur l'inflation et une fraction de la croissance du PIB en volume, puis de nouveau sur l'inflation, puis stabilisation en valeur. La loi de programmation des finances publiques pour 2015-2019 a prévu pour chacune des années 2015 à 2017 une réduction de 3,6 Md€ de l'enveloppe constituée par les prélèvements sur recettes et les crédits de la mission relations avec les collectivités territoriales. Cette réduction a porté en pratique surtout sur la DGF.

La loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 prévoyait une quasi-stabilisation des « *concours financiers de l'Etat* » (48,1 Md€ en 2018 et 48,5 Md€ en 2022). En contrepartie, les principales collectivités locales devaient passer des contrats avec l'Etat où elles s'engageaient à limiter la progression de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an (cf. [fiche sur l'ODEDEL](#)).

## **2) Leur répartition par catégorie de collectivités locales**

En 2020, les recettes (hors emprunts) du secteur communal ont représenté 56 % des recettes totales des collectivités locales et de leurs groupements (en comptabilité publique). Le secteur communal a notamment reçu la totalité du produit de la taxe d'habitation et de la cotisation foncière des entreprises, 60 % des taxes foncières ainsi que 30 % de la CVAE.

Les recettes des départements ont représenté 28 % des recettes totales des collectivités locales et de leurs groupements. Ils ont notamment perçu 40 % des taxes foncières et 20 % de la CVAE ainsi que 70 % des droits de mutation à titre onéreux.

---

<sup>2</sup> Par exemple, la suppression de la part de la taxe professionnelle assise sur les salaires en 1999.

Les recettes des régions ont représenté 14 % des recettes totales des collectivités locales et de leurs groupements. Elles ont notamment perçu 50 % de la CVAE et 46 % de la TICPE affectée aux collectivités locales.

## **B) L'autonomie financière des collectivités locales**

En application de l'article 72 de la Constitution, « les collectivités territoriales s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi ». La réforme constitutionnelle de 2003 a ajouté un article 72-2 qui prévoit que « elles bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine ».

La Constitution prévoit donc, d'une part, que les collectivités locales peuvent recevoir seulement une partie du produit d'un impôt et, d'autre part, qu'elles n'en fixent pas nécessairement elles-mêmes l'assiette et le taux. En pratique l'assiette des impôts est, sous réserve de quelques possibilités d'exonération laissées aux collectivités, déterminée par la loi.

Les collectivités peuvent fixer le taux de certains impôts et c'est notamment le cas des impôts fonciers (taxes d'habitation, foncières sur le bâti et le non bâti, d'enlèvement des ordures ménagères), sous certaines contraintes (taux maxima, liens entre leurs taux). Ils représentent 51 % du total des impôts et taxes perçus par les collectivités locales et leurs groupements (cf. graphique ci-dessus). L'Etat fixe lui-même le taux de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et en répartit le produit entre les collectivités. Il autorise les collectivités locales à moduler le taux de la TICPE, mais dans d'étroites limites. Elles peuvent fixer les taux des DMTO, mais en ne dépassant pas des plafonds établis par la loi.

En ajoutant que « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources », l'article 72-2 a posé un « *principe d'autonomie financière des collectivités territoriales* ». Leurs ressources propres incluent les recettes fiscales dont l'Etat fixe le taux et, selon le Conseil constitutionnel, il ne résulte d'aucune disposition constitutionnelle que les collectivités locales bénéficieraient d'une « *autonomie fiscale* » (décision 2009-599 DC du 29 décembre 2009).

Une loi organique du 29 juillet 2004 précise comment calculer le taux d'autonomie financière, notamment en définissant les ressources propres non fiscales (redevances pour services rendus...) et en stipulant que ce taux ne doit pas être inférieur à celui atteint en 2003 pour chaque catégorie de collectivité (61 % pour les communes et établissement publics de coopération intercommunale, 59 % pour les départements et 42 % pour les régions). Une réforme de la fiscalité locale faisant passer ce taux d'autonomie financière au-dessous de cette référence historique serait probablement inconstitutionnelle.

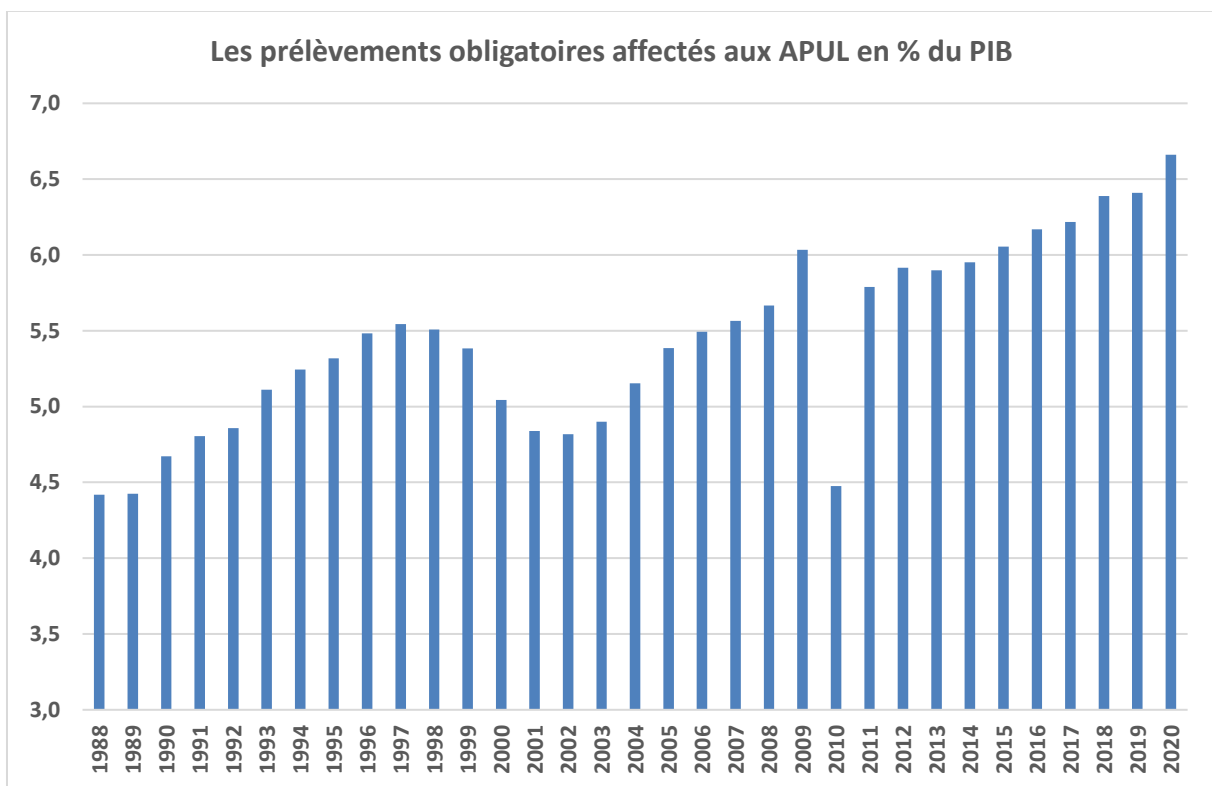
Les ratios d'autonomie financières constatés en 2018 étaient de 71 % pour le bloc communal, de 74 % pour les départements et de 77 % pour les régions.

L'article 72-2 précise enfin que « tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice ».

### C) L'évolution passée des recettes locales

L'évolution des recettes des APUL en pourcentage du PIB est très proche de celle de leurs dépenses, qui est présentée dans une [autre fiche](#). Leur augmentation d'environ 3 points de PIB au cours des trente dernières années résulte pour environ la moitié de l'attribution de nouvelles ressources leur permettant de financer le transfert de nouvelles compétences de la part de l'Etat.

Le graphique suivant présente l'évolution du taux des prélèvements obligatoires affectés aux APUL en pourcentage du PIB. Sa hausse (environ 2 points de PIB sur 1988-2020) a été un peu moins forte que celle des dépenses car les concours financiers de l'Etat ont plus augmenté. Son augmentation en 2020 tient pour partie (comme en 2009) à la baisse de son dénominateur (le PIB).



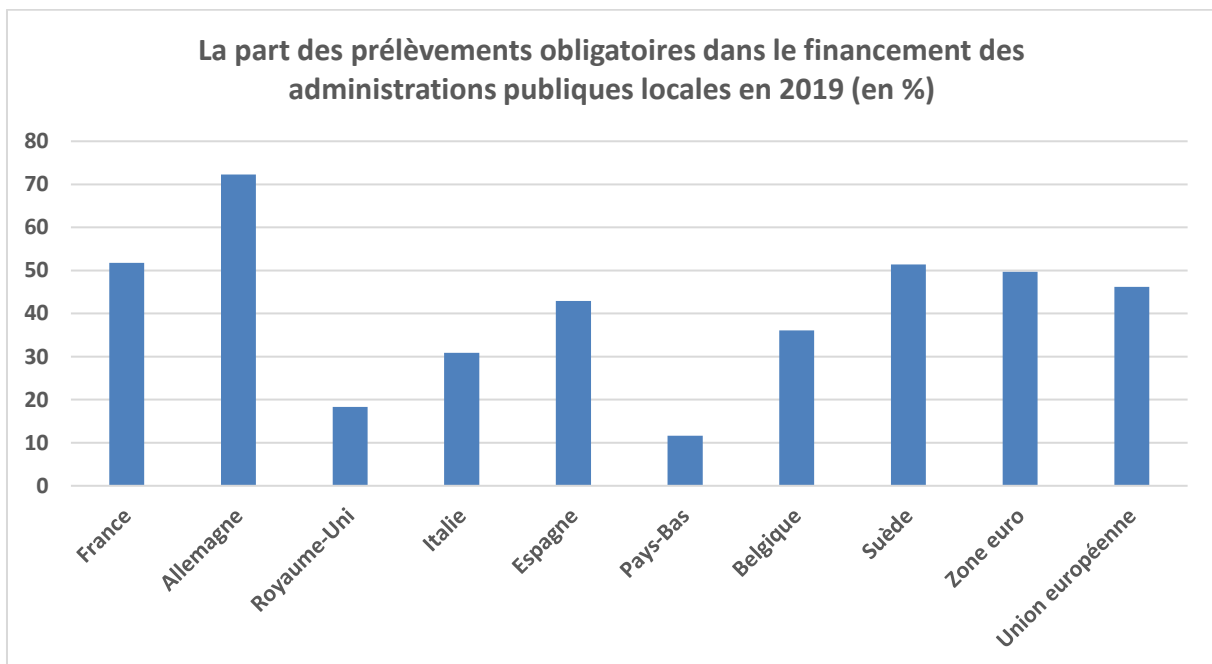
Source : Insee ; FIPECO. La baisse de 2010 correspond au remplacement de la taxe professionnelle par la CVAE et la cotisation foncière des entreprises qui ont été affectées à l'Etat la première année, celui-ci attribuant une subvention compensatrice aux collectivités locales.

### D) Les ressources des APUL des autres pays

Dans les pays de structure fédérale, les administrations publiques territoriales comprennent les APUL et les états fédérés (comme les länder en Allemagne). La part des APUL dans le total des ressources des administrations publiques est particulièrement limitée en France (21 % en 2019), comme celles des APUL dans le total des dépenses publiques (20 % pour une moyenne de 32 % dans la zone euro ou l'union européenne ; [cf. autre fiche](#)), ce qui dénote un très faible degré de décentralisation.

Le constat est plus nuancé s'agissant du financement de ces dépenses par des prélèvements obligatoires. Le graphique suivant montre que 52 % des dépenses publiques locales sont financées par des prélèvements obligatoires en France en 2019 pour des moyennes de 50 % dans la zone euro et de 46 % dans l'union européenne.

Cependant, des impôts peuvent être affectés aux collectivités locales sans qu'elles aient le pouvoir d'en fixer l'assiette ou le taux, y compris dans des pays de structure fédérale. Il n'est donc pas certain que l'autonomie réelle des collectivités locales soit plus grande dans les pays où elles reçoivent une part élevée des prélèvements obligatoires (cf. [fiche sur la décentralisation](#)).



Source : Eurostat ; FIPECO