

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.

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 retraite 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 255 Md€ en 2017 (après 249 Md€ en 2016), soit 11,1 % du PIB et 20,7 % des recettes publiques.

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

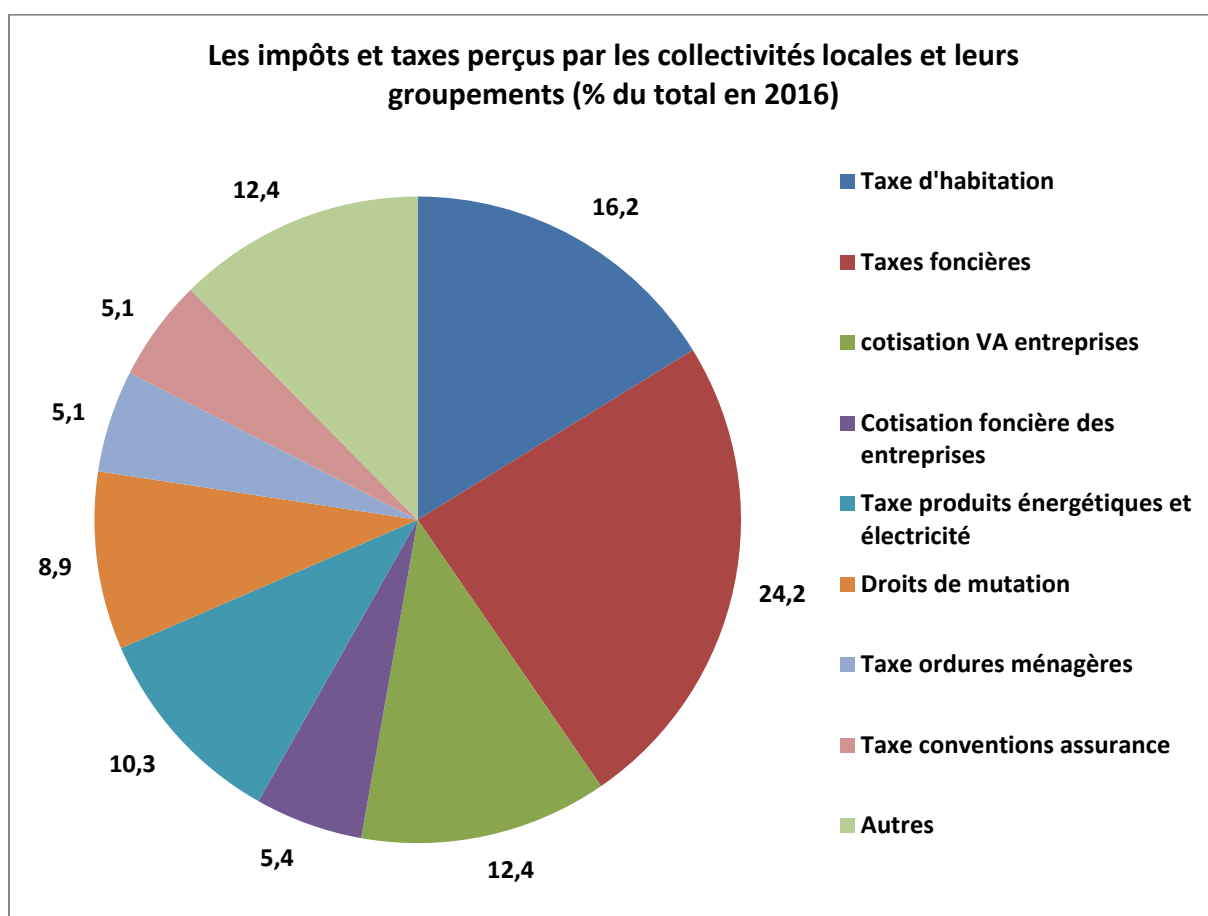
Ces recettes sont, pour 56 %, des « [prélèvements obligatoires](#) », pour 26 %, des transferts en provenance des autres administrations publiques (Etat, organismes divers d'administration centrale et administrations sociales¹) ou de l'Union européenne et, pour 17 %, le produit de la vente de biens et 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 à 143 Md€ en 2017 (après 138 Md€ en 2016), soit 6,2 % du PIB et 13,8 % du total perçu par les administrations publiques (45,3 % du PIB).

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 [analyses de la direction générale des collectivités locales](#) (DGCL). Ils font apparaître un total d'impôts et taxes de 135 Md€ en 2016 dont le graphique suivant donne la répartition.

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



Source : direction générale des collectivités locales ; FIPECO.

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 sur les finances locales](#), se sont élevés selon la DGCL à 99,9 Md€ en 2017 et comprennent trois principaux ensembles :

- la « *fiscalité transférée* » (36,4 Md€), 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 (11,2 Md€) ;
- les « *concours financiers de l'Etat* » (hors dégrèvements) au sens strict (52,3 Md€).

Ces concours financiers sont constitués de 44,4 Md€ de « [prélèvements sur recettes](#) » et de 8,0 Md€ de crédits du budget général, principalement de la « *mission* » budgétaire *relations avec les collectivités territoriales*.

La « *dotation globale de fonctionnement* » (30,9 Md€) 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 anciennes², et en diverses « *dotations de péréquation* » entre collectivités.

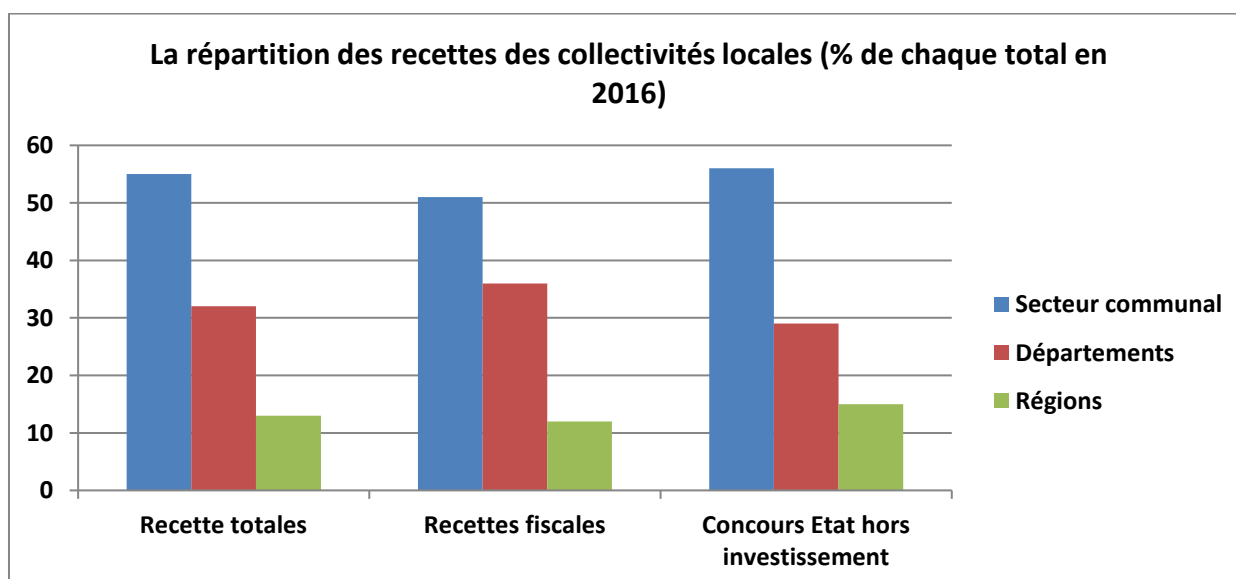
Le deuxième prélèvement sur recettes, par son importance budgétaire, alimente le fonds de compensation de la TVA (5,5 Md€) par lequel est remboursée aux collectivités locales la TVA sur leurs investissements.

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 porte en pratique surtout sur la DGF dont la répartition devrait être prochainement réformée.

2) Leur répartition par catégorie de collectivités locales

Le graphique suivant présente la répartition, par niveau de collectivité, des recettes totales des collectivités et de leurs groupements, de leurs recettes fiscales et des concours financiers de l'Etat hors financement de l'investissement en 2016. Le secteur communal perçoit plus de la moitié des recettes totales, des recettes fiscales et des concours financiers de l'Etat.



Source : observatoire des finances locales ; FIPECO

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

La ventilation des recettes fiscales entre les trois niveaux de collectivités est très différente suivant que l'on considère l'ensemble des recettes fiscales, comme dans ce graphique, ou le produit d'impôts particuliers.

La taxe d'habitation est ainsi affectée au seul secteur communal, comme la cotisation foncière des entreprises ; la taxe sur le foncier bâti est partagée entre le secteur communal (56 % en 2016) et les départements (44 %) ; la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est ventilée entre le secteur communal (27 %), les départements (49 %) et les régions (24 %)³.

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 56 % 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 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

³ Au 1^{er} janvier 2017, les régions devraient percevoir 50 % de la CVAE (avec une réduction à due concurrence de la part départementale), en contrepartie de la réduction des compétences des départements dans le domaine du développement économique.

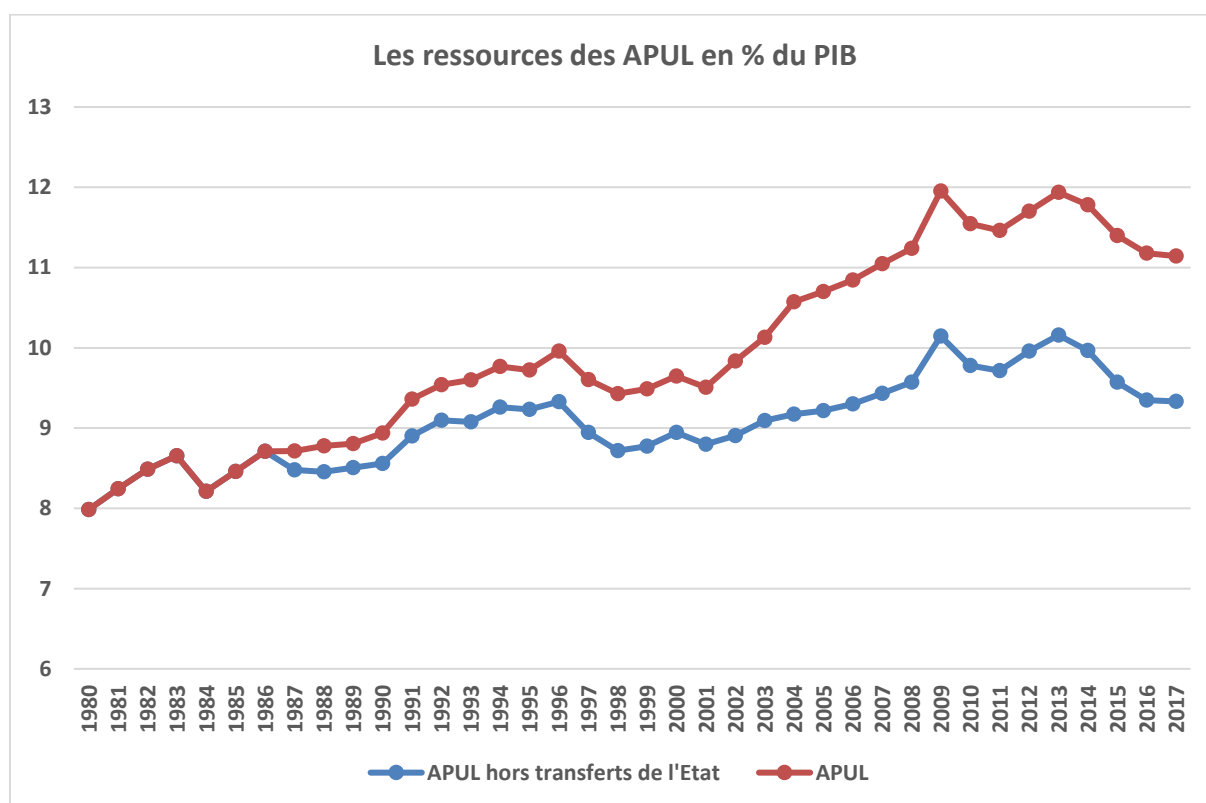
fiscalité locale faisant passer ce taux d'autonomie financière au-dessous de cette référence historique serait probablement inconstitutionnelle.

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

La croissance des recettes des APUL résulte ainsi pour partie 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 des ressources des APUL et leur évolution corrigée [de la même façon que pour leurs dépenses](#) de sorte à tenir compte de ces transferts. Comme indiqué dans la fiche relative aux dépenses des APUL, cette correction minore la contribution des collectivités locales à la croissance des dépenses et recettes publiques. Les deux courbes du graphique présentent donc un minorant et un majorant du dynamisme des ressources des APUL.

Il apparaît une nette tendance à la hausse des ressources des APUL sur le long terme, de 3,1 points de PIB en 37 ans (1,3 points hors transferts de compétences), contre 7,7 points pour l'ensemble des APU.



Source : Insee ; FIPECO.

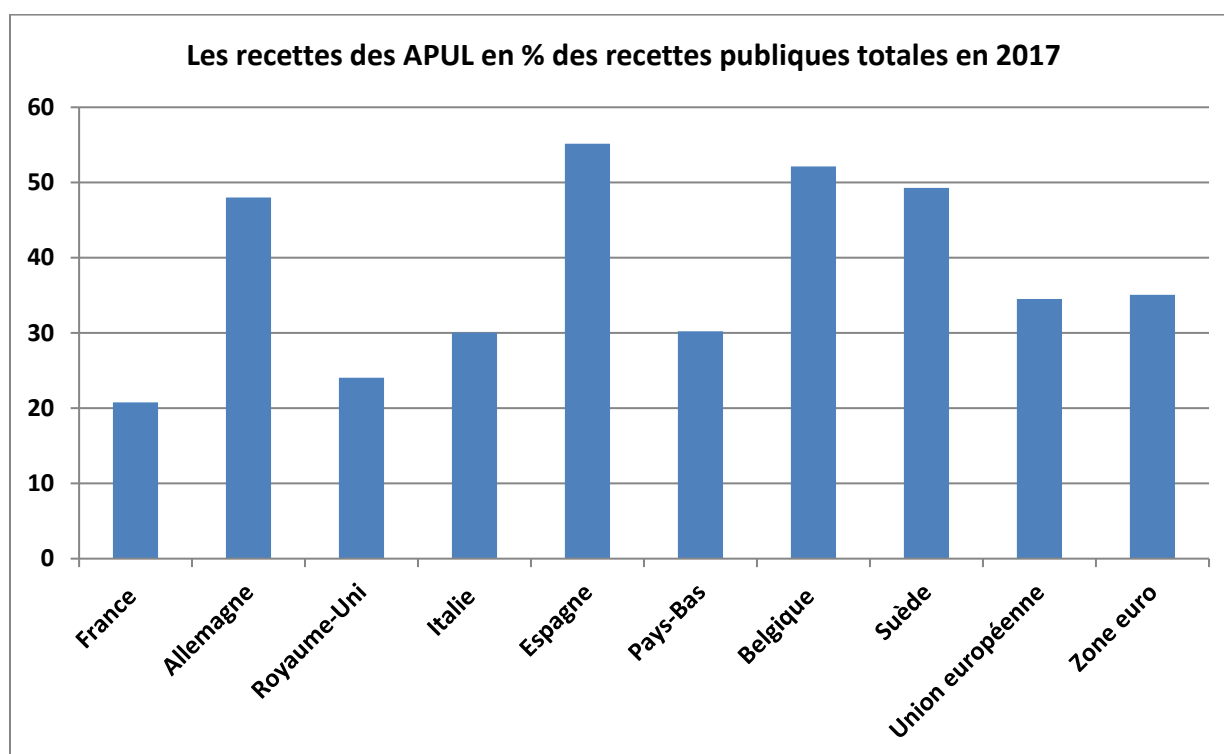
Les évolutions de court terme du rapport des recettes publiques locales au PIB reflètent souvent beaucoup plus les fluctuations du dénominateur (le PIB) que du numérateur (les recettes). La hausse du début des années 1990 résulte ainsi pour beaucoup de la crise de 1993, sa baisse au tournant des années 2000 de la forte croissance de cette période et sa remontée en

2009 de la dernière crise. L'évolution des ressources des APUL est toutefois moins sensible aux fluctuations de la conjoncture, comme la récession de 2009, que celle des autres APU.

D) Les ressources des APUL des autres pays

Dans les pays de structure fédérale, les APUL comprennent les états fédérés (comme les länder en Allemagne) et les autorités locales (communes par exemple). Le graphique suivant montre la part des APUL dans le total des recettes des administrations publiques des principaux pays européens. Il ressemble beaucoup à celui qui montre [leur part dans les dépenses publiques totales](#). Ces parts correspondent au plus ou moins fort degré de décentralisation selon les pays. La France apparaît, avec le Royaume-Uni, comme un des pays où les ressources publiques sont le moins souvent affectées à des administrations publiques locales, au contraire de pays comme l'Allemagne, la Suède, la Belgique et l'Espagne.

Il faut cependant souligner que des impôts peuvent être affectés aux collectivités locales sans que celles-ci aient le pouvoir d'en fixer l'assiette ou le taux, y compris dans des pays de structure fédérale. En Allemagne, c'est souvent l'Etat fédéral qui fixe l'assiette et le taux des impôts affectés aux administrations locales et qui en répartit le produit entre elles. 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 recettes publiques.



Source : Eurostat ; FIPECO