

## 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 agences de l'eau. On y trouve également la société du Grand Paris et Ile-de-France Mobilités.

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 2024, les APUL ont dégagé un besoin de financement de 16,7 Md€, soit 0,6 % du PIB, après un besoin de financement de 9,5 Md€ en 2023. Les collectivités locales et leurs groupements ont dégagé un besoin de financement de 11,5 Md€ en 2023 et les organismes divers d'administration locale un besoin de financement de 5,3 Md€.

Les comptes agrégés et consolidés des collectivités locales et de leurs groupements à fiscalité propre (syndicats compris) 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 5,2 Md€ en 2023, qui peut être ainsi décomposé : le déficit du secteur communal (communes et groupements à fiscalité propre) s'élève à 0,6 Md€, celui des départements est de 2,1 Md€ et le celui des régions à 1,9 Md€.

### **Les comptes des collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre (Opérations non financières, budgets principaux et annexes, 2023 en Md€)**

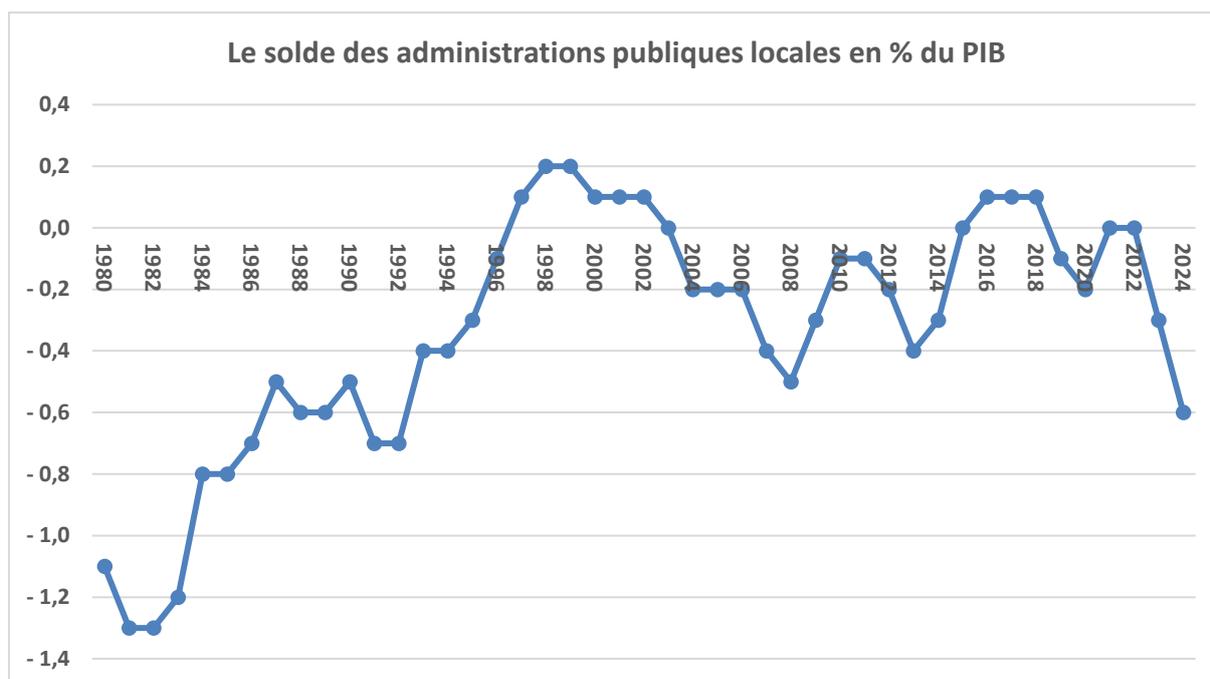
Dépenses de fonctionnement (1)	224,0	Recettes de fonctionnement (2)	267,8
dont :		dont :	
<i>Achats et charges externes</i>	56,0	<i>Impôts</i>	170,5
<i>Frais de personnel</i>	78,7	<i>Concours de l'Etat</i>	37,9
<i>Interventions sociales et économiques</i>	76,0	<i>Autres subventions</i>	21,7
<i>Intérêts</i>	5,0	<i>Vente de biens et services</i>	26,5
Epargne brute (3) = (2) – (1)	43,8		
Dépenses d'investissement (4)	77,2	Recettes d'investissement (5)	28,2
Dont :		dont :	
<i>Subventions d'équipement</i>	12,8	<i>Remboursement TVA</i>	6,2
<i>Dépenses d'équipement</i>	60,8	<i>Autres subventions</i>	16,3
Solde des opérations non financières (3+5-4)	- 5,2		

Source : observatoire des finances et de la gestion publique locales ; 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-vingt, 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 et 2020. Elles étaient quasiment à l'équilibre en 2021 et 2022 puis de nouveau déficitaires en 2023. En 2024, elles ont enregistré un déficit (0,6 % du PIB) inédit depuis 1992.



Source : Insee ; FIPECO

## B) La dette des administrations publiques locales

### 1) La définition

La dette des administrations publiques locales (APUL) 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 2024, la dette des APUL en comptabilité nationale s'élevait à 262 Md€, soit 9,0 points de PIB (après 248 Md€ et 8,8 % du PIB fin 2023) et 7,9 % de la dette publique totale.

Cette dette était constituée fin 2023 à hauteur de 75 % par des emprunts bancaires à long terme. Cet endettement est également constitué de titres de créances à long terme (emprunts obligataires), à hauteur de 23 %. Leur part est en augmentation régulière depuis quelques années (elle était de seulement 3 % en 2008).

La charge d'intérêt des APUL était de 5,1 Md€ en 2023 (y compris frais et commissions bancaires 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 209 Md€ à la fin de 2023, soit 78 % de leurs recettes de fonctionnement. Il est porté par le secteur communal à hauteur de 58 %, par les départements pour 15 % (hors Paris), par les régions pour 17 % et par les syndicats pour 9 %.

### 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 6,6 points en 2004.

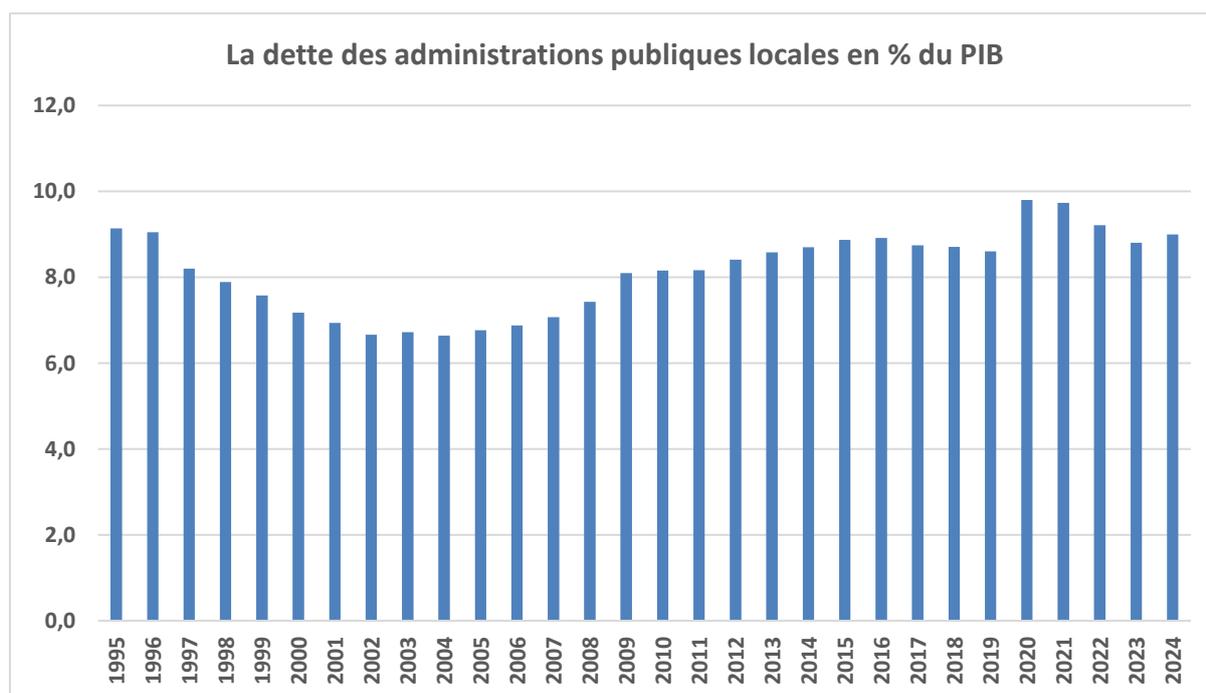
Le retour à des besoins de financement significatifs à partir de 2004 s'est ensuite traduit par une remontée du rapport de leur dette au PIB qui a presque retrouvé à la fin de 2016 son niveau de 1995, soit 9,0 % du PIB. Une légère dégrue s'est amorcée jusqu'à la crise de 2020.

En 2020, la dette des APUL a augmenté de 19 Md€ et elle est ainsi passée de 8,6 % du PIB fin 2019 à 9,8 % du PIB fin 2020. Leur trésorerie, principalement en compte courant auprès du trésor public, a toutefois été accrue de 15 Md€. Si elle n'avait pas varié, la dette des APUL aurait été de seulement 9,2 points de PIB fin 2020.

De 2020 à 2023, la dette des APUL a augmenté de 20 Md€, soit de 8,8 %, mais le PIB a lui-même cru plus fortement en valeur. Le rapport de leur dette au PIB a ainsi baissé de 1,0 point. L'augmentation en euros de la dette des APUL sur ces années est principalement imputable à la société du Grand Paris et Ile-de-France Mobilités.

En 2023, la dette des APUL s'est accrue de 13,8 Md€, soit de 5,6 % alors que le PIB en valeur a augmenté de 3,5 %. Le rapport de leur dette au PIB a ainsi augmenté de 0,2 point. Cet endettement supplémentaire est imputable aux collectivités locales à hauteur de 8,9 Md€ et aux ODAL à hauteur de 4,8 Md€. Il est inférieur au déficit des APUL car celles-ci ont tiré sur leur trésorerie pour financer une partie de leurs investissements.

La dette des autres administrations publiques a beaucoup plus fortement augmenté depuis 25 ans si bien que la part des APUL dans la dette publique totale a nettement diminué : elle est passée de 15,8 % fin 1995 à 10,0 % fin 2004 et 7,9 % fin 2024.



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).

En 2019, les administrations publiques territoriales étaient à l'équilibre dans la zone euro et dans l'Union européenne en moyenne. En 2023, elles étaient déficitaires à hauteur de 0,4 point de PIB avec des situations contrastées : déficit de 0,5 point de PIB en Allemagne et de 1,0 point en Espagne ; excédent de 0,2 point de PIB en Italie et de 0,1 point aux Pays-Bas.

L'endettement des administrations publiques territoriales représentait 12,6 % du PIB dans la zone euro et 11,5 % dans l'Union européenne à la fin de 2023. Il était plus faible que la moyenne en France (8,9 % du PIB) et nettement plus élevé dans les pays fédéraux (23,8 % du PIB en Espagne et 19,4 % en Allemagne). Le périmètre des dépenses et des compétences de leurs administrations territoriales est toutefois plus large que dans les autres pays.