



La Note d'analyse n° 159
« Dépenses locales : pour un nouveau contrat
entre collectivités et État »

ANNEXES

Ce document regroupe les annexes évoquées dans La Note d'analyse n° 159¹. Il présente des informations complémentaires et revient en détail sur la méthodologie de l'étude.

Annexe 1 – Méthodologie

Les dépenses publiques sont les dépenses consolidées de l'ensemble des administrations publiques, c'est-à-dire corrigées des transferts entre sous-secteurs des administrations publiques. En effet, additionner par exemple les transferts de l'État central aux collectivités locales et la dépense « publique locale » pourrait conduire à compter deux fois la même dépense. On désigne ici par l'expression « dépenses publiques locales » les dépenses consolidées des APUL ou des États fédérés (dans les pays concernés). Les transferts apparaissent sous trois natures de dépenses : les revenus de la propriété, les autres transferts courants et les transferts en capital. En 2024 en France, 2,5 % des dépenses des APUL sont des transferts vers d'autres sous-secteurs des administrations, répartis comme suit (voir tableau ci-dessous).

Tableau A1 – Dépenses de transferts des administrations locales selon leur nature et leur sous-secteur d'arrivée en 2024, en millions d'euros

	Administrations centrales	Administrations de sécurité sociale
Revenus de la propriété	48	-
Autres transferts courants	4 801	959
Transferts en capital	1 559	164

Source : calculs HCSP, Eurostat 2024

¹ Quennesson L., Destanne de Bernis X., Fotso R. et Roth P.-M. (2026), « Dépenses locales : pour un nouveau contrat entre collectivités et État », La Note d'analyse, n° 159, HCSP, avril.

La France se caractérise par une faible part des transferts dans les dépenses des APUL, les transferts émanant principalement des administrations centrales. Cette faible part en France se retrouve aussi dans la plupart des pays n'ayant pas d'administrations d'États fédérés.

Les cotisations employeurs sont comptées comme dépenses de rémunération (poste D12). Selon la structure comptable de chaque pays, il se peut que ces dépenses soient anormalement élevées, pour le financement des retraites des ex-agents publics, et ne correspondent en rien à de réelles dépenses de rémunération. Des précautions sont donc à prendre pour l'interprétation de ces agrégats. Toutefois, pour la France, la problématique majeure concerne la fonction publique d'État, où les taux de cotisation employeurs sont de 78,28 %, contre 31,65 % dans la fonction publique territoriale.

Annexe 2 – Périmètres

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 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 (devenue Société des Grands Projets) et Île-de-France Mobilités. En revanche, les services publics industriels et commerciaux locaux (distribution d'eau par exemple), quel que soit leur mode de gestion (délégation de service public ou régie), ne font pas partie des APUL, leur activité étant principalement marchande.

La comparaison réalisée dans cette étude tient compte de la structure institutionnelle des pays. Dans plusieurs pays européens, notamment les États fédéraux comme l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne ou l'Autriche, une partie substantielle des dépenses publiques est effectuée par le niveau « infra-central », en particulier les États fédérés comme les Länder en Allemagne. Ces entités disposent de compétences étendues et exclusives en matière d'éducation, de police, de culture, de logement et partiellement de santé, ce qui les distingue nettement des régions françaises, dont le poids budgétaire est bien plus limité (1,35 %² du PIB en 2024 contre 14,4%³ du PIB pour les Länder en Allemagne).

Dès lors, pour assurer une comparaison homogène du poids des dépenses territoriales dans les finances publiques, il convient d'agréger les dépenses des collectivités locales (APUL) et celles des États fédérés dans les pays concernés. Ce regroupement permet de

² Non consolidés, donc non corrigées des transferts entre sous-secteurs des administrations publiques.

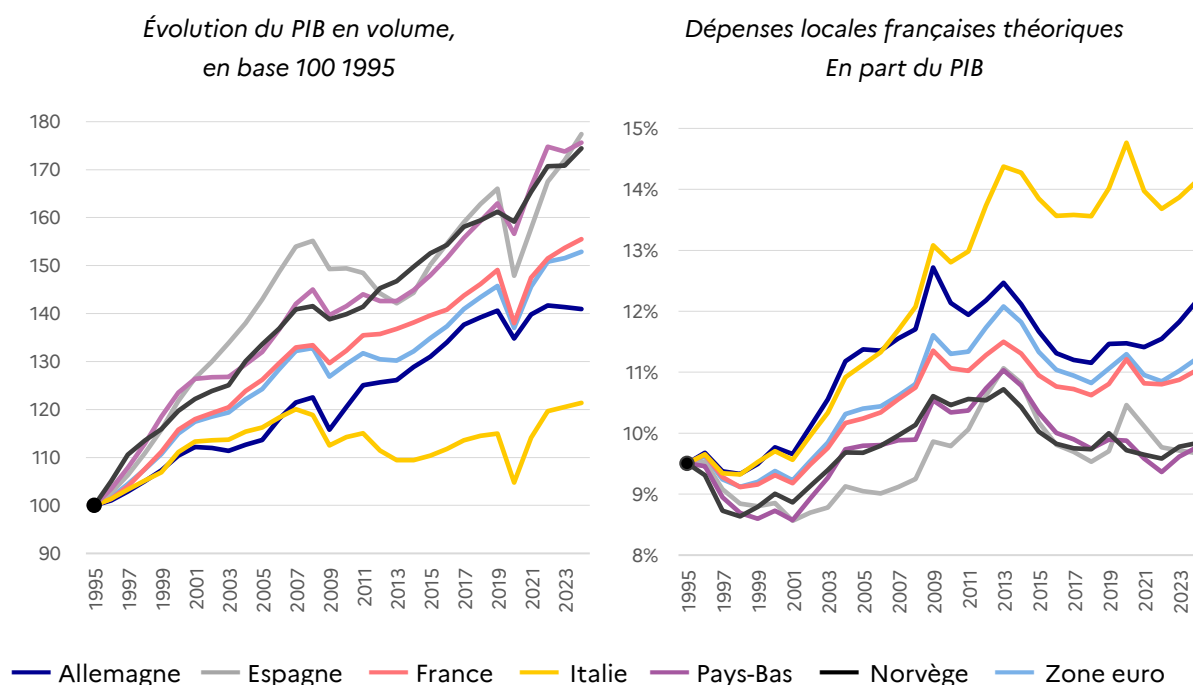
³ *Idem.*

mieux comparer des niveaux de responsabilités comparables en matière de gestion de services publics territorialisés. Si la dépense locale française demeure à 11 points de PIB en 2024, la dépense locale allemande, intégrant les dépenses des *Länder*, s'élève à 19,6 points de PIB, en hausse de 1 point de PIB depuis 1995. Ainsi, le niveau comparativement faible de la dépense locale française reflète autant une réalité institutionnelle qu'un choix de centralisation fonctionnelle, et impose de recourir à une approche consolidée pour éviter les biais de comparaison entre pays unitaires et pays fédéraux.

Annexe 3 – Dynamisme retraité du PIB des dépenses locales

Entre 1995 et 2024, la croissance réelle du PIB s'est élevée à +56 % en France, contre +53 % en moyenne européenne et +41 % en Allemagne. Hypothétiquement, si la France avait connu la même croissance cumulée que l'Allemagne durant cette période, son PIB serait 9,3 % plus faible. Ainsi en 2024, les dépenses locales françaises qui représentaient 11 % du PIB atteindraient, corrigées de cet effet, 12,2 %. En revanche, si la France avait connu les taux de croissance cumulés de pays comme l'Espagne, les Pays-Bas ou la Norvège, les dépenses publiques locales ne représenteraient plus qu'environ 9,8 % du PIB.

Graphiques A1 – Évolution réelle du PIB et évolution des dépenses locales théoriques si la France avait connu la croissance de chaque pays

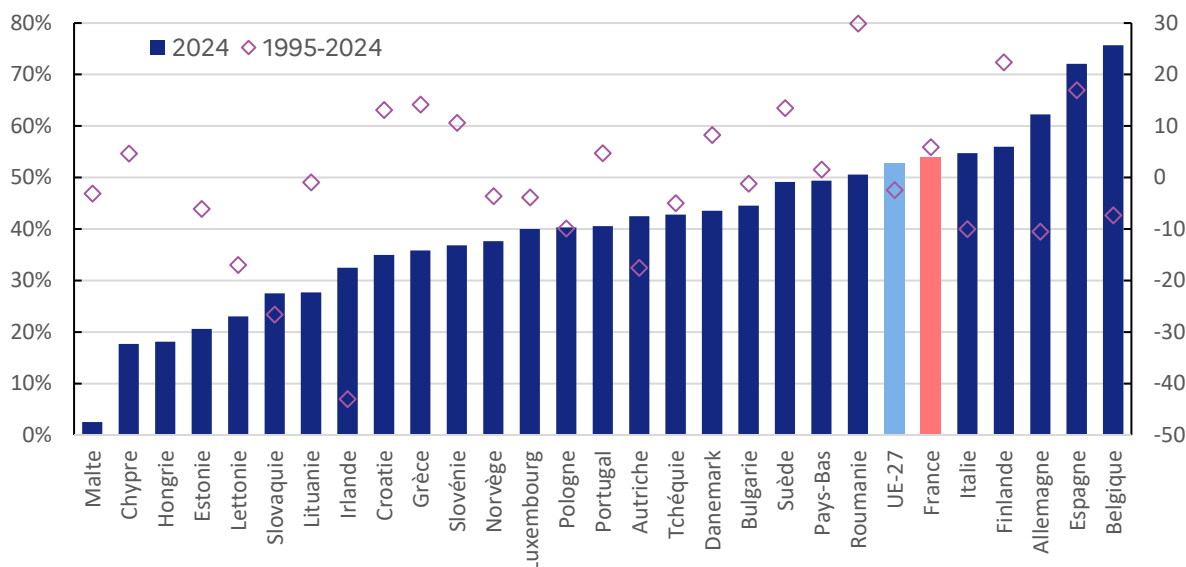


Lecture : entre 1995 et 2024, le PIB de la France a crû de 56 % contre 41 % pour l'Allemagne. Si la France avait connu le taux de croissance cumulé de l'Allemagne sur la période, ses dépenses locales représenteraient 12,2 % du PIB contre 11 % actuellement.

Source : calculs HCSP, Eurostat 2024

Annexe 4 – Investissement

Graphique A2 – Investissement des administrations locales en 2024 (échelle de gauche, en % de l'investissement public total) et évolution entre 1995 et 2024 (échelle de droite, en points de pourcentage de l'investissement public total)



Lecture : en 2024, 54 % de l'investissement public français était réalisé par les collectivités, soit 5,9 points de plus qu'en 1995.

Source : calculs HCSP, Eurostat 2024

Annexe 5 – Les indicateurs de solvabilité

Les collectivités françaises surveillent de près certains indicateurs de référence. Ces ratios – informels mais largement partagés par la doctrine financière locale, les chambres régionales des comptes et les banques prêteuses – permettent d'évaluer la soutenabilité de la trajectoire budgétaire et la capacité d'action future d'une collectivité. Ces indicateurs de solvabilité ne sont pas une fin en soi mais une nécessité pour l'action publique locale. Ils ne représentent qu'un faisceau d'indices permettant d'appeler l'attention des pouvoirs publics sur de potentielles dérives des finances locales. Enfin, leur pertinence ne vaut que par comparaison au sein d'une même strate de communes ou de collectivités, compte tenu de la diversité de leur taille, de leurs compétences et de leurs bases fiscales :

- **Le taux d'épargne brute**, soit le ratio de l'épargne brute sur les recettes de fonctionnement, est l'indicateur central de la capacité d'autofinancement : il traduit la marge dégagée chaque année par la collectivité après avoir couvert ses charges courantes, et qui peut être consacrée soit au remboursement de la dette, soit au financement de nouveaux investissements. En dessous de 7 %, la situation devient préoccupante, car la collectivité n'a presque plus de ressources propres pour investir, ce qui l'expose à un recours excessif à l'endettement. À l'inverse, un taux élevé

renforce son autonomie et sa crédibilité vis-à-vis des partenaires financiers, au prix d'une contrainte importante sur les dépenses de fonctionnement ;

- **Le délai de désendettement** correspond au nombre d'années théoriques nécessaires pour rembourser la dette si toute l'épargne brute y était consacrée. Lorsque cet indicateur de soutenabilité de l'endettement est inférieur à 4 ans, la situation est considérée comme très confortable et ouvre la possibilité d'un nouvel endettement au service de projets. Entre 6 et 12 ans (10 ans selon la Cour des comptes), la marge est plus restreinte : la collectivité doit arbitrer soigneusement entre remboursement et nouveaux engagements. Au-delà de 12 ans, l'endettement est jugé excessif et devient difficilement soutenable, limitant la capacité de financement.
- **L'effort fiscal** mesure le niveau de pression fiscale exercée par une collectivité par rapport à la moyenne de sa strate. Un effort fiscal inférieur de 15 % à la moyenne indique que la collectivité dispose encore d'une marge pour augmenter ses taux d'imposition si nécessaire. À l'inverse, un effort supérieur à 100 % révèle que ce levier est déjà largement utilisé.
- **La trésorerie** enfin, mesurée en nombre de jours de fonctionnement couverts, renseigne sur la capacité de la collectivité à faire face à ses besoins de liquidité à court terme. Un niveau inférieur à 90 jours (30 jours pour la Cour des comptes) constitue un signal d'alerte, car il reflète une vulnérabilité face à des décalages de trésorerie ou à des chocs imprévus. Une trésorerie solide permet non seulement d'éviter des tensions financières, mais aussi de conserver une image de bonne gestion vis-à-vis des partenaires bancaires.

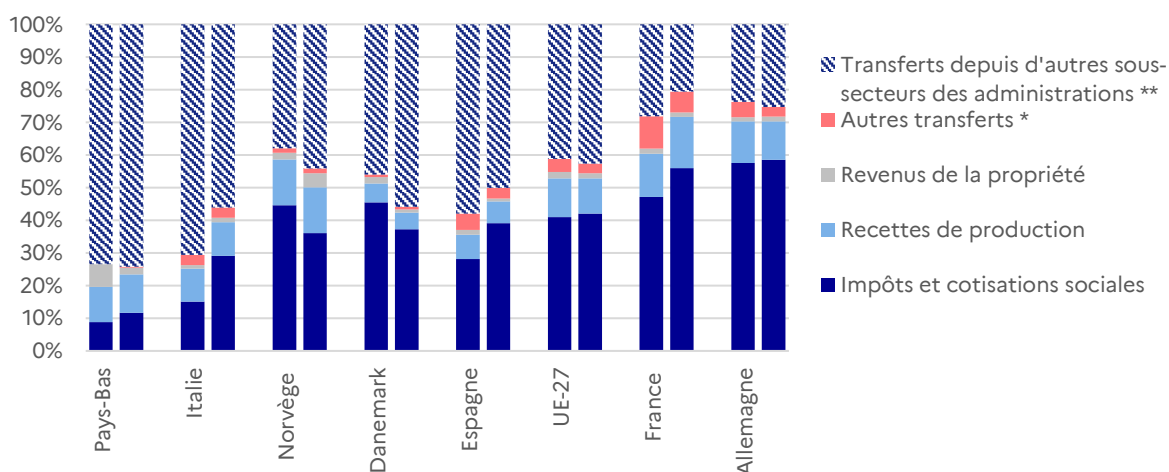
La Direction générale des finances publiques (DGFIP), qui joue un rôle central d'accompagnement des collectivités locales, a recours à des indicateurs semblables pour limiter les risques de dérive des dépenses. Elle produit et diffuse une information régulière sur les finances locales notamment via la création d'un score de bonne santé financière⁴ qui alimente le réseau d'alerte. Procédure interne du Trésor public et des préfectures, le réseau d'alerte permet aux préfets de suivre la situation financière des communes et des groupements les plus en difficulté. Lorsqu'une situation à risque est identifiée, un échange s'ouvre en amont entre les services locaux de la DGFIP et le préfet, qui est l'interlocuteur direct des collectivités. Ce dialogue, prévu notamment par la circulaire du 4 janvier 2013, vise à prévenir toute situation de fragilité financière sans engager de contentieux. En cas de déséquilibre budgétaire ou de non-inscription d'une dépense obligatoire⁵, le préfet peut, s'il le juge nécessaire, saisir la chambre régionale des comptes, laquelle rend un avis public pour rétablir l'équilibre, voire pour prononcer le budget.

⁴ Cet indicateur repose sur quatre indices financiers pondérés : le coefficient d'autofinancement courant, le ratio de rigidité des charges structurelles, le ratio d'endettement et le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal.

⁵ Articles du code des collectivités, dont L. 2321-2 pour les communes.

Annexe 6 – Recettes des administrations locales

Graphique A3 – Nature des ressources des administrations locales en 1995 (barre de gauche) et en 2024 (barre de droite), en part des recettes totales



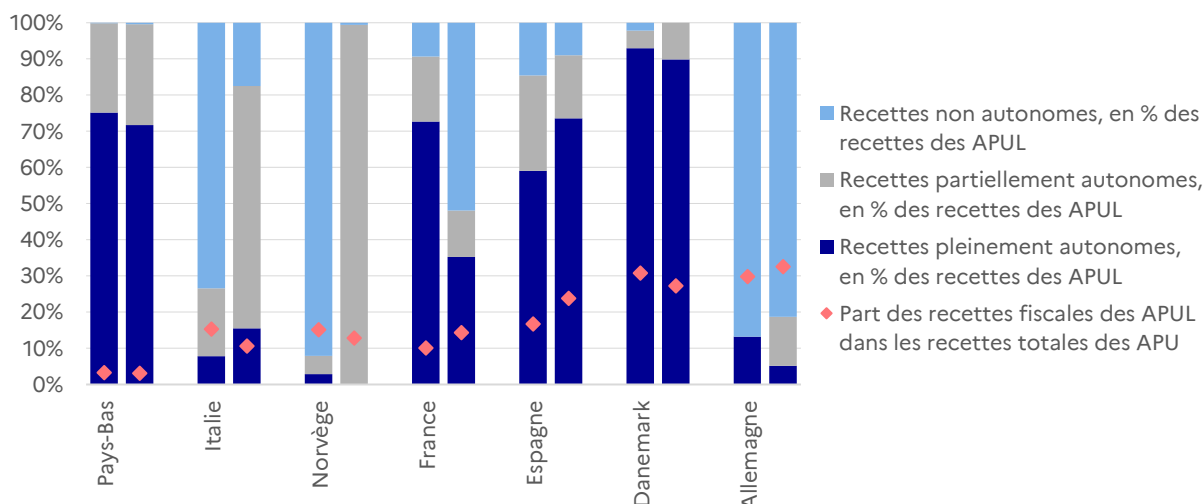
* Y compris transferts entre États-fédérés et administrations locales pour les pays concernés.

** Y compris transferts en capital et autres transferts courants.

Lecture : en 2024 en France, les impôts et cotisations sociales représentent 56 % des recettes des administrations locales. Cette part était de 47 % en 1995.

Sources : calculs HCSP, Eurostat 2024

Graphique A4 – structure des recettes fiscales et part des recettes fiscales des APUL dans les recettes fiscales totales en 2000 (barre de gauche) et 2023 (barre de droite)



Note : sont considérées comme autonomes les recettes fiscales où l'administration infranationale fixe les taux d'imposition et/ou les niveaux d'exonération fiscale. Ce pouvoir peut être total, mais l'administration centrale peut aussi déterminer des seuils et des plafonds de taux ou fixer des niveaux maximaux d'augmentation de recettes fiscales. Sont ici considérées comme administrations infranationales les États fédérés ainsi que les administrations locales. Cette définition d'autonomie fiscale correspond au niveau « *partially autonomous* », voir OCDE (2021), *Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work*, chapitre 3, pour des précisions sur la méthodologie.

Lecture : en France en 2023, 14 % des recettes fiscales totales étaient collectées par les APUL, contre 10 % en 2000 ; 48 % des recettes fiscales des APUL étaient considérées comme autonomes, contre 91 % en 2000.

Sources : calculs HCSP, à partir de l'OCDE (*Fiscal Decentralisation Database*) ; OCDE (2021), *Fiscal federalism 2022*

Annexe 7 – Les principes de l'OCDE

À partir du cadre budgétaire idéal de l'OCDE structuré autour de dix principes, trois règles générales peuvent être tirées pour la bonne administration des finances publiques locales⁶ :

- **Objectivité des risques fiscaux** – Lorsque les collectivités assurent une partie de leurs revenus par des impôts locaux associés à l'activité économique, leurs revenus sont fonction des cycles économiques. Dès lors, la programmation des dépenses (en fonctionnement et en investissement) doit tenir compte des risques fiscaux liés aux cycles économiques possibles et identifier les actions pour contrôler l'impact de ces risques. Ce principe invite donc à objectiver ces risques, en donnant de la visibilité sur les recettes associées à des taxes ou des impôts dynamiques.
- **Clarté du cadre budgétaire d'investissement** – À l'instar de l'État, les collectivités locales doivent faire reposer leurs décisions d'investissement sur l'analyse objective des besoins locaux, en procédant à une évaluation prudente des coûts et bénéfices liés aux investissements et à leurs capacités à faire face aux coûts récurrents. Elles doivent aussi s'intéresser au niveau de priorité de chaque projet. Ces principes permettent de clarifier les montants d'engagement à prendre pour les investissements sur plusieurs années, combinant coûts d'investissement et coûts récurrents de fonctionnement de l'investissement.
- **Performance, évaluation et optimisation des ressources** – Les collectivités locales doivent mettre en œuvre un cadre de suivi de la performance et d'évaluation afin d'optimiser les ressources. Ce cadre passe par un petit nombre d'indicateurs pertinents associés à chaque domaine (fonctionnement et investissement), qui soient clairs et intelligibles. Ils doivent permettre d'évaluer les résultats vis-à-vis d'objectifs fixés *ex ante* en comparant la cible et les réalisations. Ces objectifs doivent eux aussi s'inscrire dans un cadre stratégique plus large mis en place par la collectivité locale. En parallèle d'une étude stratégique, le dispositif de suivi-évaluation doit permettre d'évaluer l'efficacité des programmes de dépenses (incluant les dépenses de fonctionnement et d'investissement). Ces revues de dépenses doivent se faire régulièrement sur des échantillons de dépenses, et périodiquement sur l'ensemble des dépenses afin de remettre à plat la structure des dépenses. Les mesures nouvelles doivent être aussi évaluées à l'aune de leur pertinence avec le cadre stratégique et de leur efficacité estimée.

De plus, les principes de décentralisation et de distribution des responsabilités de l'OCDE⁷ offrent plusieurs lignes directrices pour une gestion optimale des dépenses locales :

- **Clarification des rôles des niveaux d'administration** – Dans la répartition des compétences, il est nécessaire de rendre explicites les rôles de chaque niveau et de s'assurer qu'ils soient compris par tous les acteurs (administrations centrales, régionales, locales). La révision périodique des compétences est recommandée par l'OCDE, afin d'ajuster les missions en fonction des évolutions économiques, territoriales ou institutionnelles.

⁶ OCDE (2021), *Cadre d'action en matière de bonne gouvernance publique. Éléments fondamentaux pour le bon fonctionnement des administrations publiques*, Paris, Éditions de l'OCDE.

⁷ OCDE (2019), *Making Decentralisation work. A Handbook for Policy-Makers*, Paris, Éditions de l'OCDE.

- **Combinaison des compétences et des financements** – Dans la plupart des pays de l'OCDE, les dépenses sont plus décentralisées que les recettes, alors que les collectivités territoriales doivent disposer de ressources suffisantes pour exercer leurs compétences efficacement.
- **Renforcement de l'autonomie budgétaire locale pour renforcer la responsabilisation** – L'autonomie budgétaire désigne la capacité pour une collectivité de déterminer le taux et l'assiette de sources locales de revenu, offrant une responsabilisation des responsables politiques locaux et les citoyens finançant eux-mêmes les services locaux.
- **Adoption de dispositifs de décentralisation asymétrique** – La décentralisation asymétrique permet de moduler le niveau de décentralisation en fonction des capacités ou des préférences locales. Les diverses caractéristiques d'un territoire (des pyramides des âges différenciées, par exemple) peuvent justifier des besoins de services différents.