

ENDETTEMENT DES COLLECTIVITÉS : un levier pour financer la transition écologique

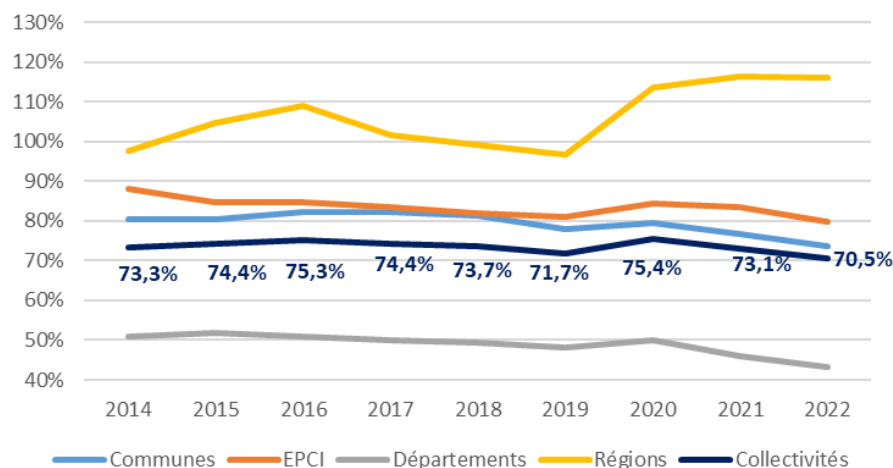
Les collectivités, pourtant peu endettées, sont soumises à des injonctions contradictoires : poursuivre une trajectoire de désendettement pour participer à la réduction des déficits publics tout en investissant massivement dans les transitions écologique et énergétique. Autrement dit, adopter une vision de court terme pour satisfaire des objectifs gestionnaires ou une vision de long terme pour préparer l'avenir du pays et des citoyens.

Des collectivités globalement peu endettées

Après 3 années de baisse, le taux d'endettement (encours de dette rapporté aux recettes de fonctionnement) avait globalement progressé en 2020 en lien avec la crise Covid pour atteindre 75,4%. Dès 2021 ce taux reculait de nouveau (73,1%), une décrue qui s'est poursuivie en 2022 à 70,5% (-2,6 points).

La réduction du taux d'endettement est de -3 points pour les communes, -3,8 points pour les EPCI, -2,8 points pour les départements. Elle est plus faible pour les régions, -0,2 point, qui conservent un taux d'endettement important s'expliquant par une participation accrue à la gestion de la crise Covid et à la relance post-Covid.

Evolution du taux d'endettement des collectivités locales



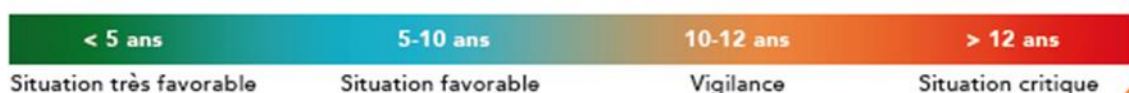
Source : OFGL

Le délai de désendettement se maintient à un niveau faible

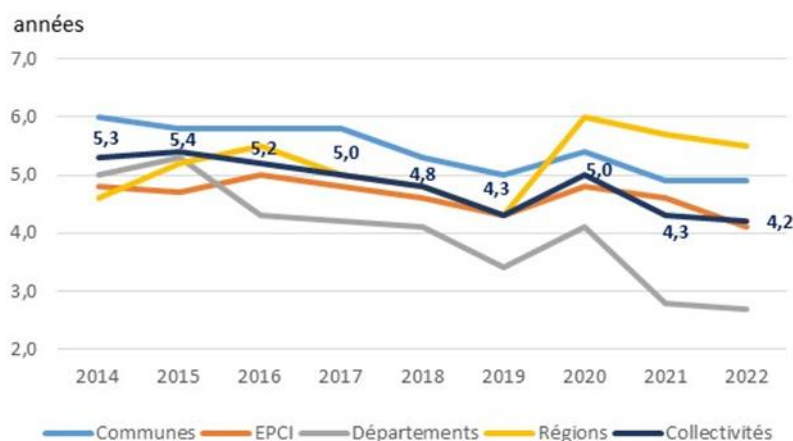
Le délai de désendettement, soit l'encours de dette rapporté à l'épargne brute, constitue un indicateur synthétique de la situation financière d'une collectivité. Il exprime le nombre d'années théoriques nécessaires à la collectivité pour rembourser sa dette si elle y consacrait la totalité de son épargne brute.

La dégradation de cet indicateur en 2020 n'a été que conjoncturelle. En 2021, le délai de désendettement a retrouvé son niveau de 2019 à 4,3 ans. Et il s'est de nouveau réduit en 2022, à 4,2 ans. Il atteint même un nouveau point bas pour les départements à 2,7 ans. D'après le [dernier rapport de l'OFGL](#), plus aucun département ne se situe en situation critique et même les situations de vigilance sont marginales.

D'après l'échelle d'évaluation indicative ci-dessous, les collectivités sont donc essentiellement en situation favorable ou très favorable.



Evolution du délai de désendettement des collectivités locales



Source : OFGL

L'évolution de ces indicateurs témoigne clairement d'une gestion financière rigoureuse des collectivités ces dernières années et la forte maîtrise de l'endettement.

Certes, ces ratios se dégradent en 2023. Les prévisions de La Banque postale prévoient en effet un recours plus important à l'emprunt cette année compte tenu du recul de la capacité d'autofinancement. Ce sera, a fortiori, le cas des départements qui subissent une nette baisse de leurs recettes de fonctionnement en raison de la chute des droits de mutation liée à la crise immobilière. Cependant, si les tensions inflationnistes s'apaisent (la prévision d'inflation est de +2,6% en 2024), les taux pourraient plafonner voire décroître à moyen terme et relâcher la pression sur l'épargne brute des collectivités.

Mobiliser la dette pour financer des projets de transition écologique

Une grande part des investissements dans la transition écologique passe par l'action des collectivités locales. Celles-ci ne pourront financer cet effort uniquement par leur autofinancement ou par les dotations de l'Etat. Le levier de la dette doit être mobilisé d'autant que le coût de la dette est inférieur à celui de l'inaction climatique. La dette doit être appréhendée comme un moyen d'atteindre un objectif et pas uniquement comme un problème dont il faut gérer la soutenabilité. Au-delà d'un blocage financier, c'est une barrière psychologique qu'il faut dépasser et qui nécessite un travail d'acceptabilité.

Un [rapport d'information du Sénat du 4/07](#) souligne que « des marges d'emprunts sont donc possibles pour financer des investissements en faveur de la transition écologique à la condition que l'acceptabilité de la dette se développe ».

Il est ajouté que « la dette doit être considérée comme une modalité nécessaire de financement des investissements en faveur de la transition écologique en complément des dotations de l'État et des capacités d'autofinancement des collectivités, [mais qu']elle reste relativement mal acceptée par le ministère de l'économie et des finances, faute de pouvoir distinguer finement l'objet de l'endettement, mais également par certains élus locaux par crainte d'être taxés de mauvais gestionnaires ou de devoir augmenter les impôts locaux afin de couvrir la charge de la dette. Il est donc recommandé d'isoler dans les ratios d'endettement la part de la dette permettant de financer des investissements en faveur de la transition écologique. »

Par ailleurs, [le rapport de France Stratégie](#) confié à Jean Pisany-Ferry à la demande de la Première ministre confirme qu'il est inutile « de retarder les efforts au nom de la maîtrise de la dette publique ». Cela pourrait en effet avoir pour conséquence d'accroître « le coût pour les finances publiques et l'effort nécessaire les années suivantes pour atteindre nos objectifs climatiques ».

Enfin, l'Institut de l'économie pour le climat I4CE et La Banque Postale publient [une étude](#) développant 4 scénarios prospectifs de financement des investissements climat à horizon 2030. L'analyse montre que pour atteindre les objectifs nationaux et européens de réduction des émissions de gaz à effet de serre, un doublement des investissements de transition écologique des collectivités locales est nécessaire et qu'un recours accru à l'emprunt est indispensable pour assurer cette accélération de l'investissement. Toutefois, le scénario prévoyant le plus important recours à l'endettement, et qui ferait passer l'encours de dette de 200 Md€ en 2022 à un peu plus de 300 M€ en 2030 (+54%), ne verrait passer l'encours de dette exprimé en point de PIB que de 7,4% à 8,4%, soit « seulement » 1 point de PIB supplémentaire.

Un [amendement](#) adopté dans le cadre du PLF 2024 donne la possibilité aux collectivités d'identifier dans un document annexé à leur compte administratif le « montant de la dette consacrée à la couverture des dépenses d'investissement qui, au sein du budget, contribuent positivement, à tout ou partie des objectifs environnementaux (...) et indique la part cumulée de cette dette au sein de l'endettement global de la collectivité ». Le recours à l'emprunt est d'autant plus approprié que les investissements dans la transition écologique peuvent s'amortir sur les durées très longues.

En conclusion

Pour relever les défis écologiques, climatiques et énergétiques, il faut de l'ambition et de la hauteur peu compatibles avec une vision de court terme. La dette utilisée à bon escient pour financer des équipements indispensables à la France doit être dédiabolisée. Les collectivités ont fourni des efforts de gestion ces dernières années qui leur permettent d'afficher des ratios d'endettement très satisfaisants. Néanmoins, au-delà d'une approche comptable, c'est aujourd'hui une volonté d'investissement qu'il faut mettre en œuvre face à l'urgence écologique et aux coûts économiques et sociaux de l'inaction.