

DOSSIER

L'encours de dette des collectivités locales et son coût

Ce dossier dresse un état des lieux de la dette publique locale et des charges financières associées.

Tout d'abord, il apporte une vision d'ensemble de l'endettement des collectivités locales, en décrivant les spécificités de chaque niveau (bloc communal, départements et régions).

Puis, il s'attarde sur les disparités individuelles au sein de chacune de ces catégories, tant sur le niveau d'endettement que sur sa soutenabilité pour les acteurs.

Enfin, il se termine par l'observation des hausses de charges d'intérêts observées en 2023.

Table des matières

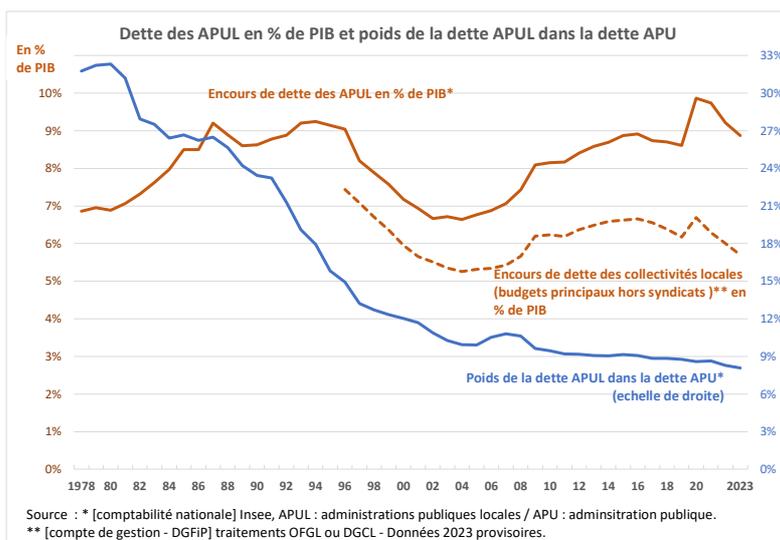
Partie I : Vision d'ensemble sur la dette publique locale.....	2
I-1 La dette des administrations publiques locales, composante importante mais sous contrôle de la dette publique	2
I-2 Un encours de dette aux évolutions différenciées selon la catégorie de collectivités.....	2
Partie II : Derrière le niveau national, des disparités locales importantes.....	5
II-1 Entre communes, des situations contrastées qui s'expliquent en partie par leur taille, leur niveau de centralité et leur appartenance intercommunale.....	5
II-2 Des différences également marquées entre groupements, en fonction notamment de leur nature juridique	9
II-3 Départements et régions, une certaine hétérogénéité derrière les tendances.....	10
Partie III : Le net rebond des charges de la dette	12

Partie I : Vision d'ensemble sur la dette publique locale

I-1 La dette des administrations publiques locales, composante importante mais sous contrôle de la dette publique

En comptabilité nationale, l'Insee évalue la dette brute des administrations publiques locales (APUL) à 250,4 Md€¹ fin 2023. Cet encours comprend la dette portée par les collectivités locales mais aussi celle des ODAL-Organismes divers d'administration locale- qui sont des structures à compétence spécialisée. Parmi ces dernières figurent notamment Ile-de-France mobilités et la SGP (Société des Grand Projets, ex Société du Grand Paris) dont les activités ont nécessité un recours important à l'endettement².

Il n'en reste pas moins que les collectivités locales représentent en 2023 une part importante de l'ensemble de la dette des APUL.



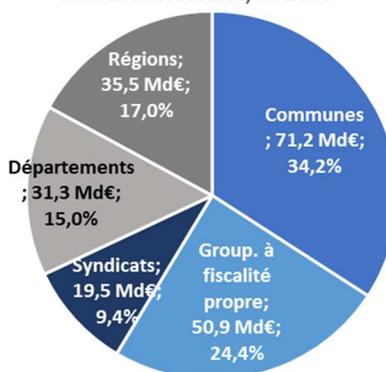
Sur 45 ans, la dette des APUL a été multipliée par 10 en valeur mais est restée, en % de PIB, dans une fourchette comprise entre 6,6% (en 2002) et 9,9% (en 2020), alternant les phases de progression (1981-1987 ou 2004-2015) et des périodes de stabilité ou de repli (1994-2002). La période récente se caractérise plutôt comme une période de repli, avec une tendance à la baisse de la dette des APUL en pourcentage du PIB depuis 2016, à l'exception notable de l'année de récession de 2020 ; et ce, malgré une progression soutenue de la dette des ODAL depuis 2020.

En parallèle, et là quasiment sans rupture, le poids des APUL dans l'ensemble de la dette publique a nettement diminué au cours des dernières décennies, passant de 32,3% en 1980 à 8,1% en 2023. Ce résultat est à la fois le fruit de la relative modération dans l'accroissement de la dette locale et de la hausse, parfois forte en période de crise, de la dette de l'Etat ou des administrations de sécurité sociale.

I-2 Un encours de dette aux évolutions différenciées selon la catégorie de collectivités

Sur les seules collectivités locales et leurs structures intercommunales, et en quittant la comptabilité nationale pour s'appuyer sur les comptes de gestion (source DGFIP), l'encours de dette total s'élève à 208,5 Md€ fin 2023. Ce montant comprend 33,4 Md€ portés par des budgets annexes (16% du total). Ces derniers concernent très majoritairement les intercommunalités et leurs compétences spécifiques, par exemple en matière de transports urbains, d'eau et assainissement ou de gestion des déchets. Pour les groupements à fiscalité

Répartition de l'encours de dette des collectivités locales, en 2023



Sources : OFGL à partir de données DGCL et DGFIP provisoires. Budgets principaux et annexes.

¹ Dette publique au sens du traité de Maastricht – Insee, mai 2024.

² L'encours de dette de fin d'année d'Ile-de-France Mobilités s'élevait à 10,440 Md€ fin 2023, soit +18% en un an. (Source CA 2023). Celui de la SGP s'élevait à 26,9 Md€ fin 2022. (Source Rapport financier 2022).

propre, les budgets annexes portent 42,3% de leur encours de dette, la part passe à 28,5% pour les syndicats et à 7,9% pour les communes. Elle est marginale dans les départements et les régions.

Le bloc communal, y compris les syndicats (SIVU, SVOM...), concentre 68,0% de l'encours des collectivités locales (budgets principaux et budgets annexes) dont la moitié pour les seules communes. **Les départements et régions se partagent le solde à parts à peu près égales, respectivement 15,0% et 17,0%.**

Le poids de chaque catégorie de collectivités a bougé au cours des douze dernières années, avec une hausse de la part des groupements à fiscalité propre et des régions. Les premiers représentent dorénavant un quart de la dette publique locale contre 21% en 2011. Pour les régions, la part est passée de 11% à 17% du total.

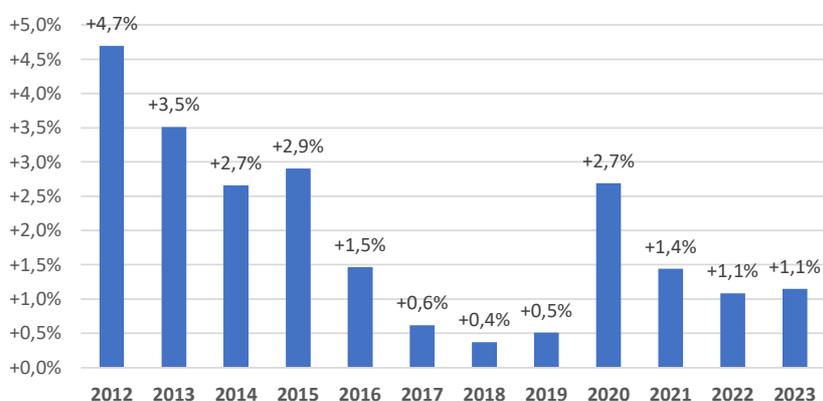
Depuis 2011, l'encours de dette total des collectivités locales, budgets annexes et syndicats inclus, a progressé de 26% en valeur.

Entre 2011 et 2015, les croissances annuelles oscillent entre +2,7% et +4,7%. A partir de 2016 le rythme ralentit nettement, entre +0,4% et +1,5% par an, à l'exception notoire de l'année 2020 (+2,7%).

Sur la période du milieu des années 2010, et principalement de 2015 à 2018, il est utile de préciser que **l'accroissement de l'encours de dette est pour partie porté par les opérations de désensibilisation des crédits structurés à haut risque** dont la plupart se sont traduites par des indemnités de remboursements anticipés (IRA) recapitalisées dans le stock de dette des collectivités concernées. L'observation des comptes de gestion permet d'estimer à plus de 2,5Md€ ces opérations de capitalisation des IRA pour les collectivités et leurs groupements, uniquement sur la période 2015-2018, dont plus de la moitié pour la seule année 2016. Elles représentent un quart de l'accroissement de la dette sur cette période (la moitié sur 2016).

Pour certaines collectivités, une partie des coûts de désensibilisation est couverte par le fonds de soutien institué par la loi de finances pour 2014. Entre 2015 et 2023, ce fonds a versé plus de 1,4 Md€ aux collectivités bénéficiaires³, une partie importante sert à la couverture d'IRA capitalisés (80% en 2023).

Evolution de l'encours de dette des collectivités locales (yc syndicats)



Sources : OFGL à partir de données DGCL et DGFIP provisoires. Budgets principaux et annexes.

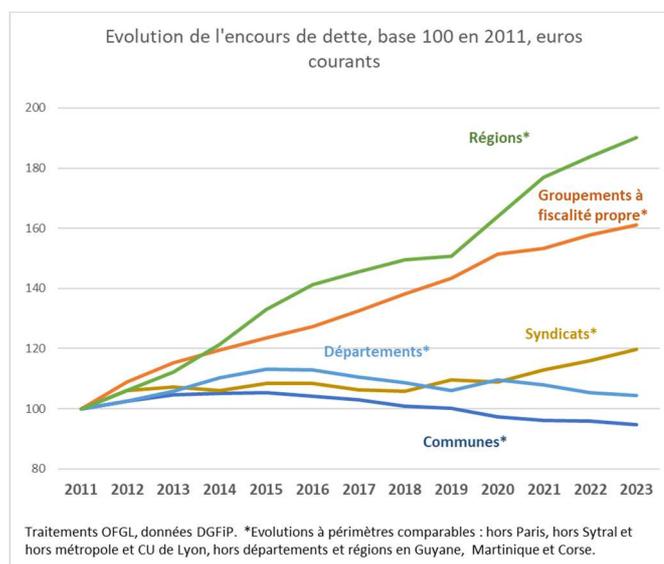
Derrière l'évolution globale de l'encours de dette des collectivités locales sur les 12 dernières années (+26%, soit +1,9% par an en moyenne), coexistent bien entendu des situations différentes par niveau de collectivités même si tous illustrent une tendance au ralentissement sur la période récente par rapport au début des années 2010.

³ Sources : estimation OFGL à partir des comptes de gestion DGFIP. Le montant total du fonds est légèrement supérieur car il concerne d'autres établissements publics locaux (notamment certains OPH, SDIS, centre de gestion, territoire ultra-marin...) qui représentaient environ 10 % du fond en 2021 (comparaison avec extrait du rapport du comité national d'orientation et de suivi (CNOS) fourni dans le cadre de la discussion de l'article 45 bis de la loi de finances pour 2024).

L'analyse qui suit est réalisée en neutralisant les effets des changements de catégories de certaines grandes collectivités : création de la métropole de Lyon en 2015, des Collectivités Territoriales Uniques (CTU) de Guyane et Martinique en 2016, de la Corse en 2018 et de la Ville de Paris en 2019 et enfin sortie du Sytral du périmètre des syndicats en 2022. A cette fin, ces collectivités ont été retirées sur l'ensemble de la période.

Les régions constituent la catégorie dont l'encours de dette a le plus progressé depuis 2011, +90% en 12 années soit +5,5% par an en moyenne. Mais le rythme de croissance s'est réduit sur la seconde partie de la période avec quatre années entre 2016 et 2023 affichant une croissance de moins de 4%, ce qui n'était jamais arrivé sur la période précédente.

Ce constat sur les régions s'explique notamment par une situation initiale particulière puisque leur encours de dette était à la fin des années 2000 en phase d'augmentation mais restait modeste. A titre d'illustration, leur stock de dette fin 2010 représentait l'équivalent de 2 années d'investissement, là où le ratio était plus de 2,6 pour le bloc communal et 2,5 pour les départements. Les régions disposaient par ailleurs d'un délai de désendettement moyen très favorable, seulement 3,1 années en 2010 ; il atteint désormais 6,0 ans en 2023.



Les communes (hors Paris) et les départements partagent ensemble un constat de repli assez prononcé de leur encours de dette lors des dernières années, respectivement -10% et -8% depuis fin 2015.

Pour **les départements**, ce constat fait suite à une période d'augmentation de la dette, +13% entre 2011-2015. Le repli sur les dernières années est probablement en partie lié à la très bonne tenue du produit des droits de mutation jusqu'en 2022 qui a permis à certains départements de limiter le recours à l'emprunt voire de se désendetter. C'est pourquoi le retournement de conjoncture sur les droits de mutation à partir de 2023 devrait, s'il se confirme les années suivantes, compliquer la poursuite du mouvement de désendettement.

Pour **les communes (hors Paris)**, le constat d'une phase de repli de la dette débute également en 2016 mais les deux années précédentes présentent des progressions moyennes très faibles, c'est donc l'ensemble du mandat 2014-2019 et du début du mandat suivant qui se caractérisent par une modération dans le recours à l'emprunt. Ce constat est partagé par le plus grand nombre de communes ; à titre d'illustration, 59 % d'entre elles voient leur encours diminuer entre 2017 et 2023. Il s'accompagne en revanche d'une montée en puissance de la dette portée par **les communautés de communes et d'agglomération et les métropoles**. Ces intercommunalités à fiscalité propre « prennent le relai », elles affichent ainsi un accroissement de 61% de leur encours depuis 2011 (hors métropole de Lyon et communauté urbaine avant). Mais, cette tendance à l'accroissement présente des signes de ralentissement sur la période récente avec +2,1% par an sur les trois derniers exercices contre +4,7% par an entre 2011 et 2020.

Parmi les facteurs explicatifs de l'accroissement de la dette totale des intercommunalités à fiscalité propre, rappelons que, sur la période étudiée, le nombre

de syndicats s'est fortement réduit passant de 15 091 en 2011 à 8 766 en 2023⁴ avec parfois récupération de l'activité, et donc de la dette, par les groupements à fiscalité propre. Dans le même temps, le transfert progressif de compétences de la part des communes et notamment celles concernant la gestion de l'eau s'accompagne de celui de la dette associée. D'une manière générale, les intercommunalités réalisent une part de plus en plus importante des dépenses d'équipement du bloc communal : 37% en 2023 contre 31% 10 ans auparavant ; ce mouvement s'accompagne d'une augmentation du recours à l'endettement.

Au final, **pour le bloc communal et les syndicats** et en excluant les spécificités de Paris, de la métropole de Lyon et du Sytral⁵, l'encours de dette ne progresse depuis 2015 que très modérément, +0,6%/ an en moyenne. Le fait marquant est plus celui du transfert d'une partie du recours à l'emprunt des communes vers les intercommunalités.

Partie II : Derrière le niveau national, des disparités locales importantes

II-1 Entre communes, des situations contrastées qui s'expliquent en partie par leur taille, leur niveau de centralité et leur appartenance intercommunale

Cette partie vise à décrire les disparités de la dette des communes, hors Paris, tant en termes de niveau (encours de dette par habitant) que de soutenabilité (délai de désendettement). Elle porte uniquement sur les dettes bancaires et assimilées, qui représentent 99% de l'encours de dette total des communes, et incluent les encours portés par les budgets annexes.

Plus d'une commune sur dix n'a pas d'encours de dette.

Toutes les communes n'ont pas recours à l'endettement. En 2023, environ 4 200 communes (12%) n'ont aucune dette bancaire ou assimilée. Ces communes sont essentiellement des petites communes. Elles représentent 39% des communes de moins de 100 habitants (environ 1 300 communes), 22% de celles de 100 à 200 habitants (environ 1 200 communes), 13% de celles de 200 à 500 habitants (environ 1 200 communes) mais seulement 4% de celles de 500 à 2 000 habitants (environ 500 communes). De 2 000 à 50 000 habitants, ces cas sont encore plus marginaux (une centaine de communes) et, au-delà de 50 000 habitants, toutes les communes ont des dettes bancaires ou assimilées en cours.

Si le pourcentage de communes non concernées par le recours à l'endettement est assez stable depuis 2017, il a cependant légèrement progressé pour les strates de communes de moins de 3 500 habitants (+3 points pour les communes de moins de 100 habitants, +2 points pour les communes de 100 à 200 habitants et celles de 200 à 500 habitants, +1 point pour les communes de 500 à 2 000 habitants et celles de 2 000 à 3 500 habitants). En 2023, on compte ainsi près de 500 communes sans dette de plus qu'en 2017 (alors même que le nombre de communes a diminué sur la période).

Ces communes sans dette présentent, en moyenne et par strate, des taux d'épargne (autofinancement rapporté aux recettes de fonctionnement) comparables à ceux des communes avec dette, mais des taux d'équipement (dépenses d'équipement rapportées aux recettes de fonctionnement) plus faibles, ce qui illustre plutôt que l'absence de dette est souvent un choix de gestion mêlant un besoin d'investissement plus modéré et/ou une volonté d'autofinancement total, plus qu'une absence de capacité à recourir à l'emprunt.

Dans la suite de cette partie, tant pour l'analyse de la dette par habitant que pour celle du délai de désendettement, les communes sans dette ne sont plus prises en compte.

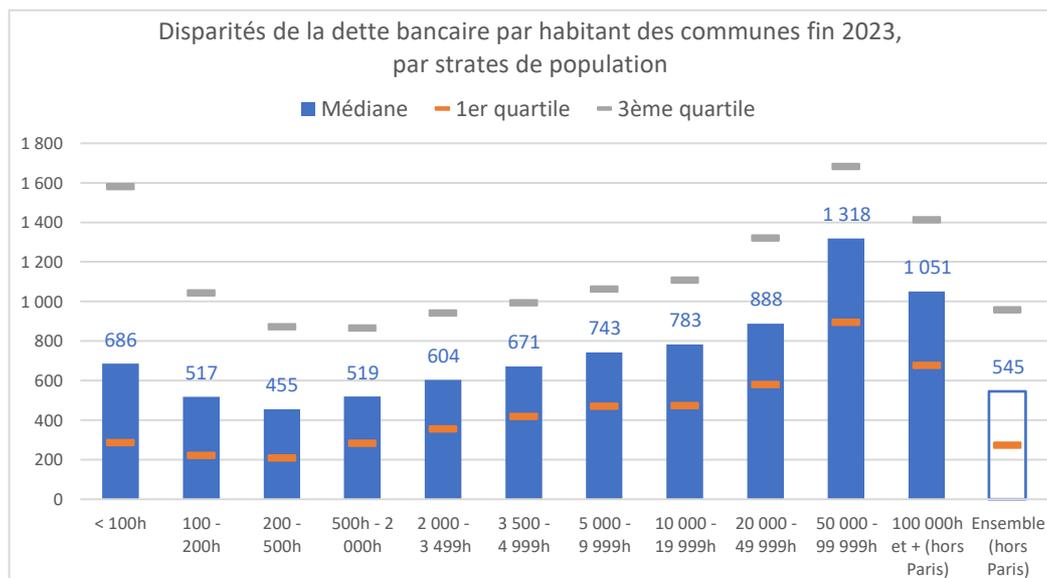
Une dette communale par habitant qui a tendance à croître avec la taille et la centralité

⁴ Source : département des études et des statistiques locales de la DGCL, dénombrement des SIVU, SIVOM, Syndicats mixtes, PETR ou pôles métropolitains mais hors EPT (établissements publics territoriaux).

⁵ Le Sytral (syndicat transport pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise) prend, en 2022, la forme d'un établissement public local et sort ainsi du périmètre des « collectivités locales ».

Les disparités entre communes sont importantes. La médiane⁶ de la dette par habitant des communes ayant une dette s'est établie à 545 euros en 2023. Autour de cette valeur, l'encours par habitant s'échelonne entre 274 et 958 euros pour 50% des communes. 10% des collectivités sont en dessous de 121 euros (sans compter les dettes nulles déjà évoquées) et 10% sont au-delà de 1 588 euros.

Le niveau de la dette par habitant a tendance à s'accroître avec la population des communes à partir de 500 habitants, les communes de 50 000 à 100 000 présentant cependant un niveau particulièrement élevé. Cette spécificité s'explique en partie par la présence dans la strate des 50 000 à 100 000 habitants de communes de la métropole du Grand Paris, pour lesquelles la métropole et les établissements publics territoriaux (EPT) ne se sont pas substitués à leurs membres en termes d'endettement. A l'inverse, la dette par habitant décroît avec la population en deçà de 500 habitants.



Source : traitement OFGL, données DGFiP (budgets principaux et annexes consolidés), hors communes ne portant aucune dette bancaire

Après avoir classé, au sein de chaque strate, de manière croissante les communes en fonction de leur encours de dette bancaire par habitant, le 1er quartile est la valeur en dessous de laquelle se trouvent 25% des communes et le 3ème quartile est la valeur en dessous de laquelle se trouvent 75% des communes. La médiane est la valeur pour laquelle on compte autant de communes au-dessus qu'en dessous.

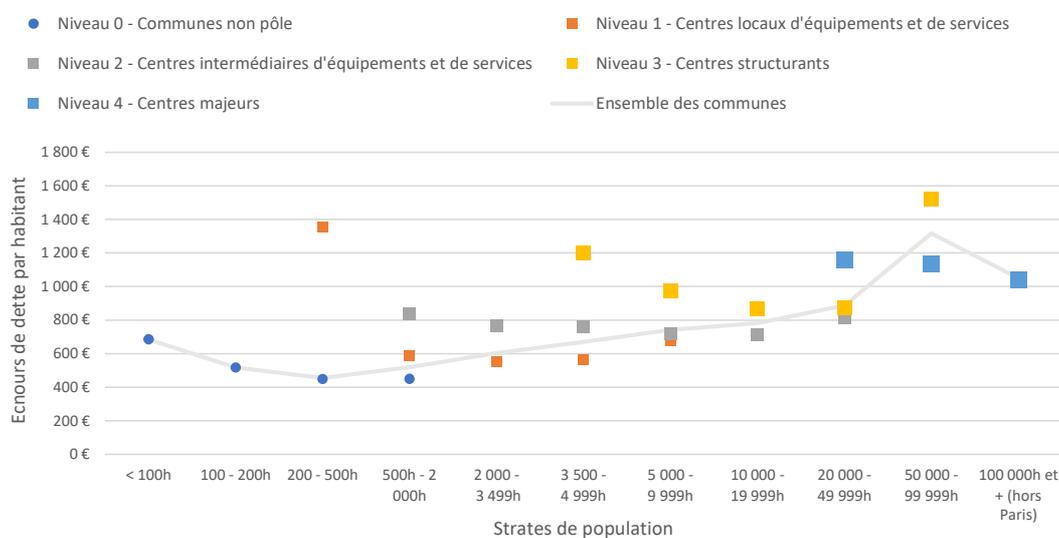
La croissance du niveau de dette médian avec la taille en population pour les communes de plus de 500 habitants peut trouver son explication dans l'apparition de charges et d'équipements de centralité, même si une partie de ces responsabilités est confiée aux intercommunalités (cf. partie suivante). En tenant compte de la classification en quatre niveaux de centralité opérée par l'ANCT (dans l'ordre croissant d'importance : centres locaux d'équipements et de services, centres intermédiaires d'équipements et de services, centres structurants et centres majeurs⁷), on observe que, **pour un même niveau de population, le niveau de centralité de la commune joue de manière croissante sur le niveau de la dette communale (cf. graphique).** Or, le nombre de communes occupant un rôle de centralité et l'importance de leur centralité s'accroissent avec les strates de population. Pour les communes de plus de 50 000 habitants, le phénomène est moins évident : la dette des communes constituant des centres majeurs est même inférieure à celle des centres structurants pour les communes de 50 000 à 100 000 habitants, qui

⁶ valeur pour laquelle on compte autant de communes au-dessus qu'en dessous

⁷ [Niveau de centres d'équipements et de services des communes | L'Observatoire des Territoires \(observatoire-des-territoires.gouv.fr\)](https://observatoire-des-territoires.gouv.fr/). Les niveaux de centralité sont issus de la typologie INRAE-CESAER de Dijon pour l'ANCT. Les **centres majeurs** concentrent les services et équipements les plus rares sur le territoire national, notamment dans les domaines de la santé ou de l'administration. Les **centres structurants** proposent un grand nombre d'équipements, y compris non essentiels. Les **centres intermédiaires** offrent des dizaines d'équipements mais les soins rares ou les lycées y sont généralement absents. Les **centres locaux** comportent quelques équipements centraux mais l'offre y est limitée. Très peu d'équipements se trouvent dans les **non-centres**.

comprennent notamment les communes membres de la métropole du Grand Paris mentionnées précédemment.

Médiane de l'encours de dette par habitant des communes en fonction de la strate de population et du niveau de centralité



Source : traitement OFGL, données DGFIP (budgets principaux et annexes consolidés), hors communes ne portant aucune dette bancaire. Niveau de centralité : source typologie INRAE-CESAER de Dijon pour l'ANCT.

Pour chaque groupe de communes défini en fonction de la strate de population et du niveau de centralité, la médiane est la valeur pour laquelle on compte autant de communes au-dessus qu'en dessous. Elle n'est pas présentée pour les groupes comprenant moins de 20 communes.

La nature juridique du groupement d'appartenance est un autre facteur de disparité entre les communes. Pour un même niveau de population, la dette par habitant est relativement plus élevée pour les communes membres d'une communauté de communes, puis d'une communauté d'agglomération, que pour les communes appartenant à une communauté urbaine ou à une métropole. En fonction du niveau d'intégration intercommunal, une partie de la dette du bloc communal est en effet plus portée par le groupement⁸.

Si elles sont importantes, les disparités de dette par habitant au sein de chaque strate sont de moins en moins marquées avec l'augmentation de la population de la strate d'appartenance. L'écart interquartile⁹ passe progressivement de 5,5 pour les communes de moins de 100 habitants à 1,9 pour les communes de 50 000 à 100 000 habitants et 2,1 pour les communes de 100 000 habitants et plus. **Pour les petites communes, l'importance de la dispersion trouve surtout son origine dans l'existence de communes ayant un encours de dette par habitant particulièrement élevé.** Certaines d'entre elles présentent des particularités (communes touristiques, communes de montagne) qui expliquent des niveaux de dette sans rapport avec leur population de référence.

Enfin, ces disparités sont stables dans le temps. En effet, **le phénomène de diminution de la dette communale a touché la grande majorité des communes, indépendamment de leurs caractéristiques spécifiques** (démographie, centralité, appartenance intercommunale). Entre 2017 et 2023, 63% des communes ayant eu de la dette sur la période ont ainsi affiché une baisse de leur encours de dette par habitant, cette proportion s'échelonnant par exemple entre 61% et 66% selon les strates de population.

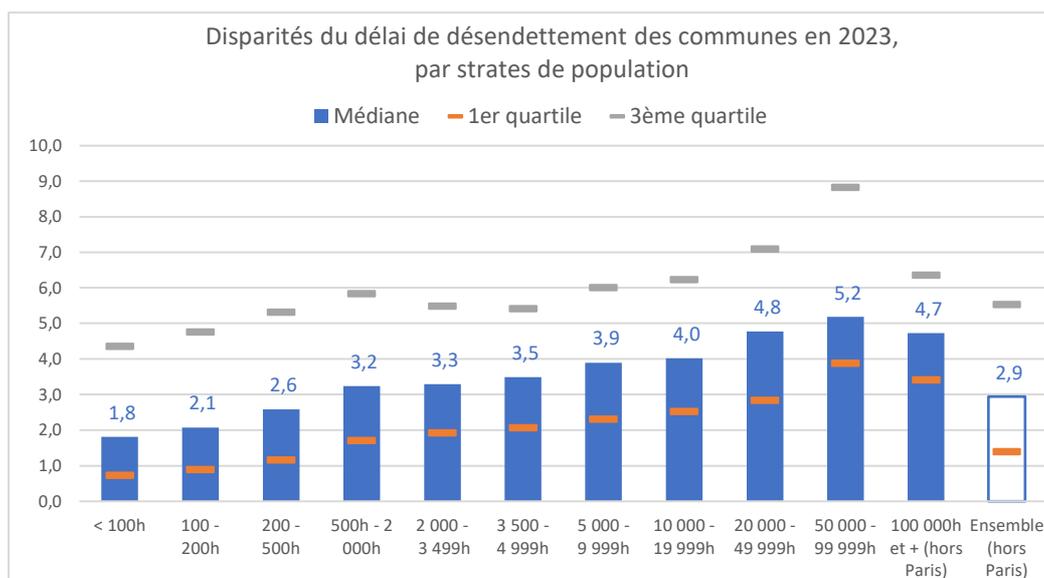
Des disparités également en matière de délai de désendettement

⁸ Se reporter à la partie consacrée aux disparités entre groupements à fiscalité propre

⁹ Rapport entre le 3^{ème} quartile et le 1^{er} quartile. Après avoir classé de manière croissante les communes en fonction de leur encours de dette par habitant, le 1^{er} quartile est la valeur en dessous de laquelle se trouvent 25% des communes et le 3^{ème} quartile est la valeur en dessous de laquelle se trouvent 75% des communes.

Dans la grande majorité des cas, le délai de désendettement, qui correspond au rapport entre l'encours de dette et l'épargne brute¹⁰, est faible. Pour les communes portant de la dette bancaire, la médiane du délai de désendettement s'établit ainsi à 2,9 années en 2023. Le ratio est inférieur à 5,5 ans pour 75% des communes, sans compter celles qui n'ont pas de dette donc pas de problème de soutenabilité.

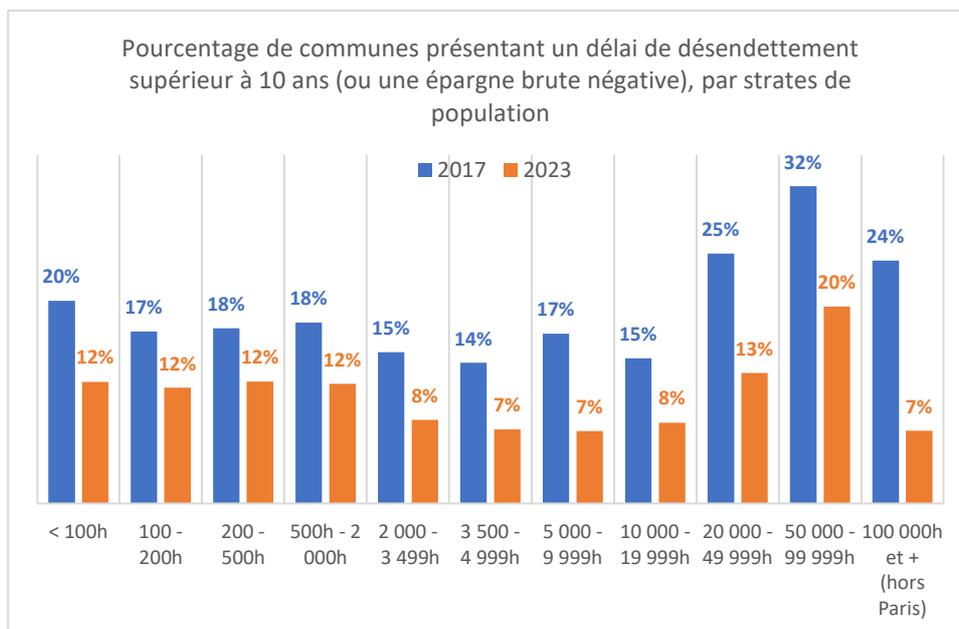
Les délais de désendettement augmentent avec les strates de population tout en restant à des niveaux modérés. Seule la classe des communes de plus de 100 000 habitants présente une médiane un peu moins élevée que la classe des communes de 50 000 à 100 000 habitants, comme pour le montant de dette par habitant vu précédemment. A l'inverse, la médiane des communes de moins de 500 habitants suit ici la tendance générale, montrant que parmi les petites communes, les niveaux de dette par habitant élevés concernent des communes présentant aussi des niveaux d'épargne par habitant conséquents.



Source : traitement OFGL, données DGFIP (budgets principaux et annexes consolidés), hors communes ne portant aucune dette bancaire

Après avoir classé, au sein de chaque strate, de manière croissante les communes en fonction de leur délai de désendettement, le 1er quartile est la valeur en dessous de laquelle se trouvent 25% des communes et le 3ème quartile est la valeur en dessous de laquelle se trouvent 75% des communes. La médiane est la valeur pour laquelle on compte autant de communes au-dessus qu'en dessous.

¹⁰ Ce ratio mesure le nombre d'années théorique qu'il faut à une collectivité pour rembourser toute sa dette en y consacrant toute son épargne brute de l'année (excédent des recettes sur les dépenses de fonctionnement).



Source : traitement OFGL, données DGFIP (budgets principaux et annexes consolidés), hors communes ne portant aucune dette bancaire

La proportion de communes présentant un délai de désendettement supérieur à dix ans ou une épargne brute négative s'établit en moyenne à 11% : environ 3 500 communes sont ainsi concernées sur les 30 700 ayant une dette. Le recours à l'endettement dans les communes s'accompagne donc dans la très grande majorité des cas d'une volonté des décideurs locaux de le calibrer en fonction de leur autofinancement. Ce pourcentage de collectivités au-delà de 10 ans varie légèrement selon les strates de population et atteint au maximum 20% pour les communes de 50 000 à 100 000 habitants en 2023.

La diminution du délai de désendettement s'observe de manière généralisée : les deux-tiers des communes ont ainsi enregistré une diminution du ratio entre 2017 et 2023, proportion assez proche dans toutes les strates de population. Ces évolutions peuvent recouvrir des situations différentes. En effet, si 72% des communes affichent entre 2017 et 2023 une hausse de leur épargne et 79% une baisse de leur encours de dette, elles ne sont que 41% parmi celles concernées par l'amélioration du ratio à enregistrer ces deux évolutions simultanément. Les autres cas d'amélioration du délai de désendettement se retrouvent chez des communes pour lesquelles l'encours de dette a progressé moins que l'épargne ou pour lesquelles il a diminué plus rapidement.

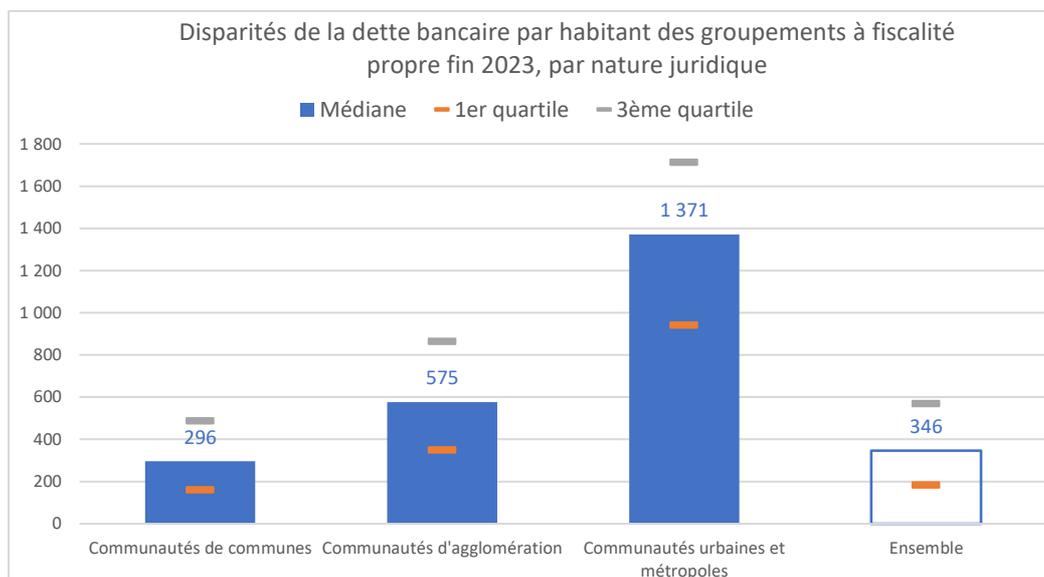
II-2 Des différences également marquées entre groupements, en fonction notamment de leur nature juridique

Contrairement aux communes, le recours à la dette bancaire concerne la quasi-totalité des groupements à fiscalité propre. En 2023, ils ne sont que quatorze à avoir un encours nul (12 communautés de communes et 2 communautés d'agglomération).

Le niveau de dette des groupements à fiscalité propre présente de fortes disparités. En euros par habitant, la médiane s'établit à 346 euros en 2023, mais 25% des groupements sont en deçà de 183 euros et un autre quart au-delà de 569 euros.

La nature juridique du groupement explique une part de ces disparités. En effet, la médiane de l'encours de dette des communautés urbaines et des métropoles s'établit à 1 371 euros, alors qu'elle est de 575 euros pour les communautés d'agglomération et de 296 euros pour les communautés de communes. Ce constat est le revers de celui fait précédemment sur les communes, il s'explique par le niveau d'intégration et par l'existence de politiques spécifiques dans les zones les plus denses (réseau de transports, centres des congrès...), souvent portées par l'intercommunalité. Sur la période 2017-2023, les groupements ont ainsi assumé 24% des dépenses

d'équipement du bloc communal sur le territoire des communautés de communes, 34% sur celui des communautés d'agglomération et 58% sur celui des communautés urbaines et des métropoles.



Source : traitement OFGL, données DGFiP (budgets principaux et annexes consolidés), hors groupements à fiscalité propre ne portant aucune dette bancaire
Après avoir classé de manière croissante les groupements à fiscalité propre (GFP) pour chaque catégorie en fonction de leur encours de dette bancaire par habitant, le 1er quartile est la valeur en dessous de laquelle se trouvent 25% des GFP et le 3ème quartile est la valeur en dessous de laquelle se trouvent 75% des GFP. La médiane est la valeur pour laquelle on compte autant de GFP au-dessus qu'en dessous.

En considérant le délai de désendettement, les différences liées à la nature juridique des groupements restent visibles, mais sont moins marquées. La médiane du délai de désendettement est de 3,3 ans pour les communautés de communes, de 3,7 ans pour les communautés d'agglomération et de 4,9 ans pour les communautés urbaines et les métropoles.

A l'instar des communes, les groupements présentant un délai de désendettement supérieur à 10 ans sont peu nombreux (moins de 8% en 2023), quel que soit la catégorie de groupement considérée.

Par rapport à 2017, la majorité des groupements (59%) ont vu leur encours de dette bancaire progresser. Les groupements les plus intégrés ont été relativement plus concernés : près des trois-quarts (74%) des communautés urbaines et des métropoles ont vu leur encours progresser, contre deux-tiers des communautés d'agglomération et 57% des communautés de communes.

Cependant, sur la même période, le délai de désendettement s'est également amélioré pour la majorité des groupements (63%), quelle que soit leur nature juridique.

II-3 Départements et régions, une certaine hétérogénéité derrière les tendances

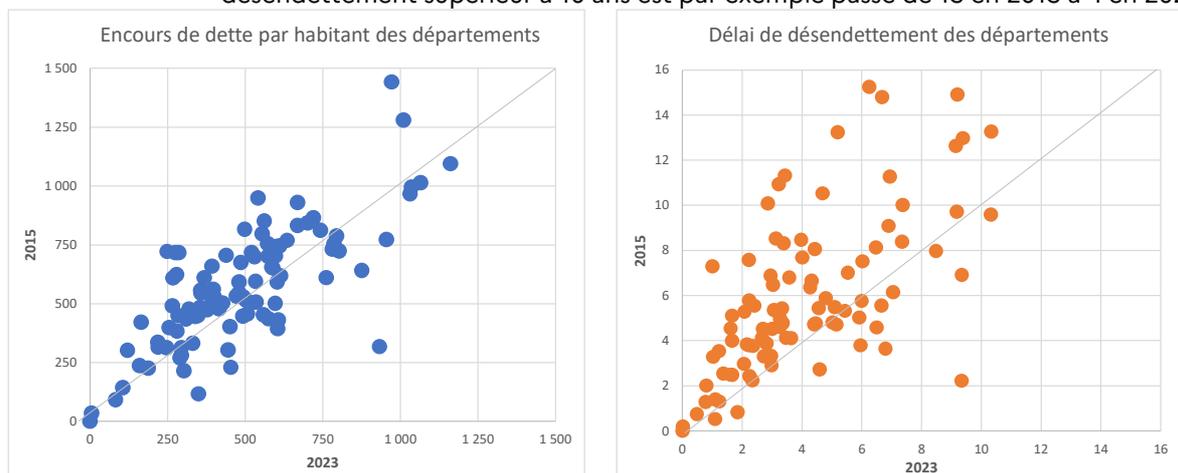
Départements : une détérioration en 2023 qui atténue les améliorations antérieures

En euros par habitant, la moyenne s'établit à 488 euros en 2023, mais d'un département à l'autre, les montants se répartissent sur une échelle allant de 0 euro (pour un département) à 1162 euros. En bas de l'échelle, 25% des départements présentent un encours de dette par habitant inférieur à 306 euros. A l'opposé, 25% des départements enregistrent un encours supérieur à 604 euros.

La baisse de la dette départementale, observée après 2015, est partagée par la grande majorité d'entre eux : 69% d'entre eux affichent une baisse de leurs encours entre 2015 et 2023, contre 31% pour lesquels ce dernier a augmenté.

En 2023, avec la forte chute de l'épargne brute des départements, notamment liée au fort recul des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), le délai de désendettement a fortement progressé (+1,6 an pour s'établir à 4,2 ans), alors même que l'encours de dette départementale diminuait encore légèrement. La quasi-totalité des départements affichent une hausse de leur délai de désendettement.

Malgré ce rebond, le délai de désendettement reste inférieur à son niveau de 2015 pour la majorité d'entre eux. Le nombre de département présentant un délai de désendettement supérieur à 10 ans est par exemple passé de 15 en 2015 à 4 en 2023.



Source : traitement OFGL, données DGFIP (budgets principaux et annexes consolidés), hors Paris

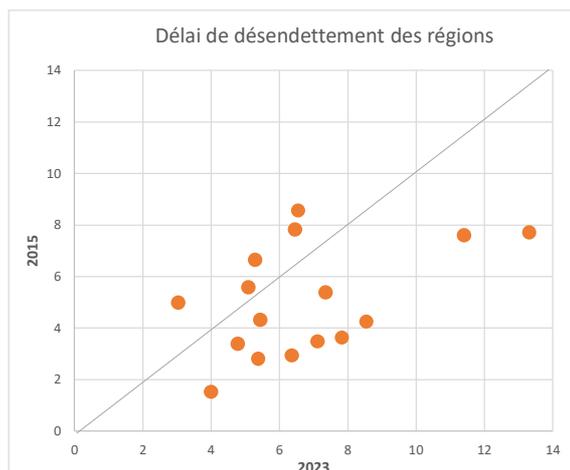
Pour le graphique relatif aux délais de désendettement, trois départements ne sont pas représentés parce qu'ils affichent respectivement un délai de désendettement supérieur à 20 ans, une épargne brute négative en 2015 et une épargne brute négative en 2023.

Régions : une augmentation pour toutes mais d'ampleurs variables

Les régions et collectivités territoriales uniques d'outre-mer, ainsi que la Corse, présentent des niveaux d'endettement par habitant élevés. Cette particularité s'explique par un champ de compétence plus large que celui des régions de métropole, ainsi que par les spécificités propres à leur insularité.

Pour les régions de métropole hors Corse, l'encours de dette par habitant s'échelonne entre 274 et 575 euros en 2023, pour une moyenne de 479 euros. Elles ont toutes connu une hausse de leur encours de dette par habitant depuis 2015, dans des proportions plus ou moins marquées derrière une moyenne de +131 euros par habitant. La hausse est inférieure à +100 euros pour cinq régions, comprise entre +100 et +200 euros pour trois autres, et supérieure à +200 euros pour les quatre dernières, avec un maximum à +310 euros.

Le délai de désendettement s'établit en moyenne à 6,1 ans en 2023 pour les régions et les collectivités assimilées. Dans un contexte de hausse du délai de désendettement assez partagée, seules six d'entre elles présentent une situation plus favorable en 2023 qu'en 2015. Deux régions enregistrent désormais un ratio supérieur à dix ans.



Source : traitement OFGL, données DGFIP (budgets principaux et annexes consolidés)

Pour le graphique relatif aux délais de désendettement, La Guyane n'est pas représentée parce qu'elle enregistrait une épargne brute négative en 2015.

Partie III : Le net rebond des charges de la dette

La remontée des taux se répercute sur les charges financières des collectivités

Dans un contexte inflationniste, la Banque Centrale Européenne (BCE) a modifié sa politique monétaire en augmentant ses taux directeurs à partir de juillet 2022 (pour la première fois depuis juillet 2011). Les effets se sont rapidement traduits par une accélération de la hausse des taux de marché.

Ce sujet, quasiment disparu des problématiques locales ces dernières années en raison de taux très faibles, refait ainsi son apparition. Selon l'observatoire de la dette du cabinet Finance Active¹¹, le taux d'intérêt moyen auquel les collectivités de son panel ont emprunté a fortement augmenté sous l'impact de la hausse des taux de marché et des marges bancaires, passant de 0,62% en 2021 à 2,07% en 2022 puis à 3,79% en 2023. A cet effet sur les emprunts nouveaux, s'ajoute un effet sur la part variable du stock¹², avec par exemple des indexations sur Euribor ou Livret A.

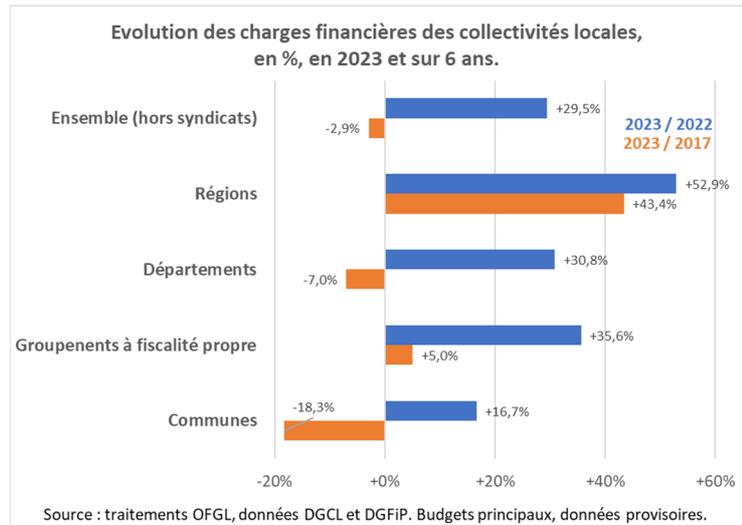
Pour les collectivités locales, les conséquences prennent la forme **d'une hausse sensible des charges financières en 2023**. Pour les budgets principaux des collectivités, la charge supplémentaire se monte à +880 M€, soit +29,5%, pour un total qui s'élève à 3,88 Md€. En un exercice, les charges financières reviennent quasiment à leur niveau de 2017 (4,0 Md€). En ajoutant les charges portées par les budgets annexes, la variation sur un an est de +1,0 Md€.

¹¹ Les chiffres de cet observatoire se basent sur un panel de près de 1 200 collectivités locales, pour un encours dépassant les 100 Md€. Communiqué de presse (2023) :

https://financeactive.com/wp-content/uploads/2015/05/CP_Obs_FinanceActive_CL_2023.pdf

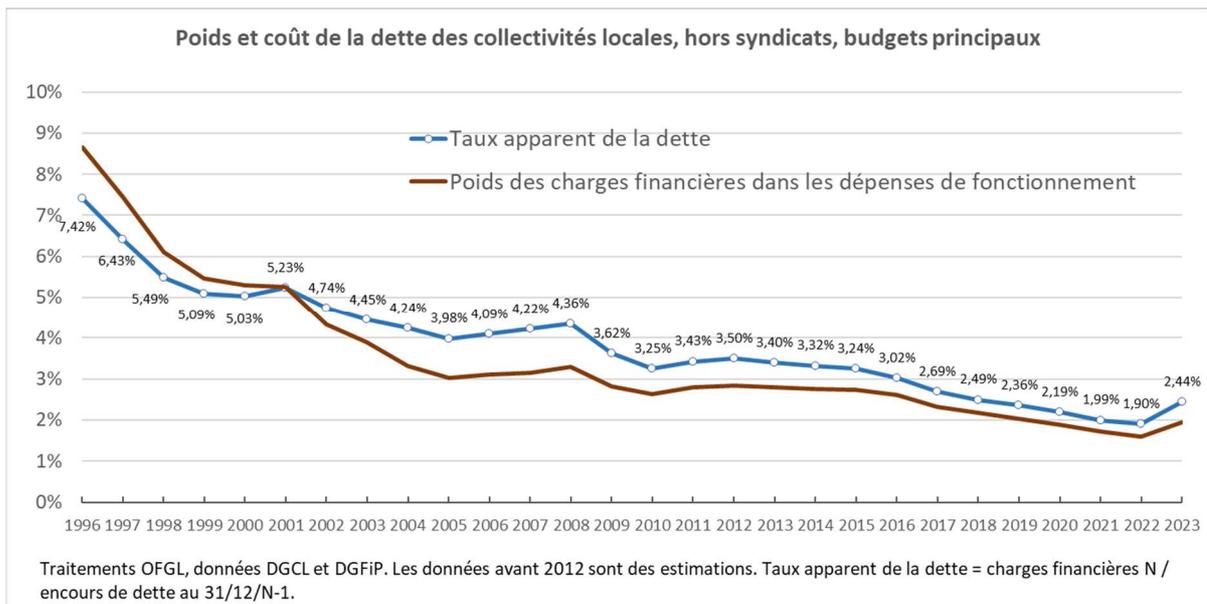
¹² Cette part variable (y compris livret A mais hors taux structuré) représente 24,2% de l'encours de la dette du panel étudié par Finance Active au 31 décembre 2023.

Le constat s'applique à **tous les niveaux de collectivités**, mais il est particulièrement marqué pour les groupements à fiscalité propre (+35,6%) et les régions (+52,9%) pour lesquels le rebond des taux s'applique dans un contexte de hausse du stock. Pour les régions, la part de l'encours de dette à taux variable plus importante explique aussi la dynamique plus grande des charges d'intérêt mais pourra être source d'une diminution plus prompte lors d'une baisse des taux.



Pour les communes, les frais financiers en 2023 évoluent de manière différenciée en fonction de la taille de la commune puisqu'ils sont en moyenne stables pour les moins de 500 habitants, en légère progression entre 500 et 5 000 habitants (+6,0%) et plus dynamiques entre 5 000 et 20 000 habitants (+10,1%) et surtout au-delà de 20 000 habitants (+25,0%). Le poids de la part variable dans les encours explique probablement une grande part de ces différences.

D'une manière générale, les progressions des charges financières sont très supérieures à celles des autres postes de dépenses, en conséquence, **leur poids dans les dépenses de fonctionnement des collectivités augmente en 2023** en passant de 1,6% à près de 2,0%. Il reste faible par rapport à ce que les collectivités ont connu par le passé (plus de 5% dans les années 1990) mais ce rebond intervient après une baisse régulière sur 10 ans, entre 2012 et 2022.



Autre conséquence, le **taux apparent moyen de la dette des collectivités repart à la hausse**. Ce taux est calculé en rapportant les charges financières payées en année N à l'encours de dette au 31 décembre N-1.

Il varie entre 2022 et 2023 de plus de 500 points de base pour atteindre 2,44%. C'est la hausse annuelle la plus forte sur la période étudiée (27 ans) puisque, jusqu'ici, les plus marquées étaient de 200 points de base en 2001 et 180 en 2011.

Cependant, ce constat d'un coût de la dette sensiblement majoré laisse les collectivités très loin des niveaux records sur le début de la période étudiée, avec un taux apparent de la dette de 7,42% en 1996.

Les progressions sur 2023 concernent toutes les catégories de collectivités mais plus spécifiquement les collectivités les plus grandes qui sont souvent celles disposant de plus d'encours à taux variable. Au final, en 2023, les taux apparents de la dette sont proches d'une catégorie de collectivités à l'autre, compris entre 2,39% (communes) et 2,51% (régions), avec les départements à 2,43% et les groupements à 2,48%.

Ces constats moyens illustrent la sensibilité globale des budgets locaux à cette période de remontée des taux mais, finalement, aussi l'absence de risque systémique sur la dette des collectivités.

Pour autant, à titre individuel, une collectivité peut être dans une situation beaucoup plus tendue au regard du coût de sa dette. Mais ces cas sont rares : à titre d'illustration, en 2023, seuls 5,5% des communes ayant une dette règlent des frais financiers représentant plus de 5% de leurs dépenses de fonctionnement, soit moins de 1 700 communes. Elles étaient près de 5 200 en 2017, soit 17% des communes concernées par un encours de dette.

Depuis la fin de l'année 2023, les taux de marché se stabilisent, voire reculent légèrement, tout en restant à des niveaux élevés au regard de ceux constatés les années antérieures. Ce contexte sera encore amené à évoluer d'ici la fin de l'année 2024, notamment en fonction des décisions de la BCE, il aura un impact sur l'évolution des charges financières des collectivités locales au cours des prochaines années.

En parallèle, les collectivités n'affichent pas de modification sensible des durées moyennes d'amortissement.

Les collectivités locales ont remboursé sur leur budgets principaux 14,7 Md€ de dette en 2023, soit l'équivalent de 9,3% de leur encours en début d'année¹³. Ce montant permet d'évaluer une durée résiduelle de remboursement à 10,8 années (nombre d'années théorique pour rembourser l'ensemble de leur stock). Cette durée est assez stable dans le temps puisque comprise entre 10,4 et 11,0 au cours des 12 dernières années. Elle résulte de la juxtaposition d'emprunts long terme contractés récemment, le plus souvent pour des durées entre 15 et 25 ans, et d'un stock d'emprunts plus anciens dont les échéances sont mécaniquement plus courtes. D'après l'étude du cabinet Finance Active déjà citée, les collectivités de leur panel ont emprunté en 2023 sur une durée moyenne de 19,7 années, en augmentation de 1,7 année. Pour que ce rallongement de la dette se traduise sur la durée résiduelle de remboursement, il faudra confirmation sur plusieurs années.

¹³ Ces remboursements du capital de la dette s'entendent hors mouvements de gestion active de la dette détectés. En consolidant les budgets principaux des collectivités (hors syndicats) avec leurs budgets annexes, ils s'élèvent à 17,1 Md€ en 2023, soit 9,1% de leur encours en début d'année.

