

5 LES ADMINISTRATIONS LOCALES

112



LES ADMINISTRATIONS LOCALES

Si le projet de budget 2019 et la programmation pluriannuelle 2018-2022 portent essentiellement sur les finances de l'administration centrale, les finances publiques concernent aussi les administrations locales. À cet égard, il convient de saluer l'effort qui a été fourni pour étoffer les informations relatives aux administrations locales, qui sont désormais bien plus détaillées que par le passé et répondent en grande partie aux demandes répétées de la BCL en matière de transparence. Ainsi, le total en SEC2010 des recettes et des dépenses ainsi que leurs ventilations sont enfin publiés, même si, pour des raisons techniques¹⁴⁶, les projections ne sont pas encore basées sur les plans pluriannuels établis par les communes.

Rappelons que suivant les dernières données en SEC2010 disponibles, le secteur des administrations locales est composé de 102 communes (au 1^{er} janvier 2018), 55 syndicats communaux, 30 offices sociaux et 6 établissements publics actifs sous la surveillance des communes. Il convient également d'attirer l'attention sur le fait qu'un certain nombre de traitements statistiques sont nécessaires pour passer des comptes financiers et budgétaires des administrations locales aux données SEC2010¹⁴⁷. L'analyse qui suit est basée sur les statistiques SEC2010, à moins que le contraire ne soit indiqué.

Les revenus provenant de l'impôt commercial communal (ICC) et du Fonds Communal de Dotation Financière (FCDF) forment la principale source de revenus des administrations locales. Ces deux recettes se retrouvent dans le graphique 33 ci-dessous respectivement sous « Impôts courants sur le revenu » et « autres transferts courants ». La réforme communale, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017, a rassemblé dans un même fonds une partie de l'ICC et l'ancien FCDF. Toutefois, en SEC2010, cette réunification n'est pas visible, car cette méthodologie estime que l'ICC est un impôt directement alloué aux communes et ne transitant donc pas via le FDGC. Ce nouveau fonds appelé le Fonds de dotation globale des communes (FDGC) répartit désormais le montant alloué aux communes selon d'autres critères et d'autres poids que le FCDF¹⁴⁸. Les communes conservent par ailleurs leur part d'intéressement à l'ICC.

Le graphique 33 illustre l'évolution des recettes depuis l'année 2012. Les données concernant la période 2012 à 2017 se basent sur les données de la comptabilité nationale, tandis que celles pour la période 2018 à 2022 reflètent des estimations, voire des projections. En 2017, les recettes des administrations locales se sont élevées à 2 735 millions d'euros, soit 4,9 % du PIB. Les autres transferts courants représentent 43 % du total des recettes des administrations locales ; viennent ensuite les impôts courants sur le revenu avec un poids de 30 %¹⁴⁹. Les revenus de la production¹⁵⁰ constituent également une catégorie de recettes non négligeable (17 %).

Les recettes des administrations locales, enregistrées en 2017, ont baissé de 0,5 % par rapport à 2016. Cette évolution s'explique principalement par une baisse des revenus de la production et des autres transferts courants qui n'a pas été entièrement compensée par la hausse des revenus des impôts courants sur le revenu.

146 Voir la page 27 du projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2018-2022.

147 Voir notamment le point 2 de l'annexe 6B du projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2018-2022.

148 Voir Avis de la BCL sur le projet de budget 2017.

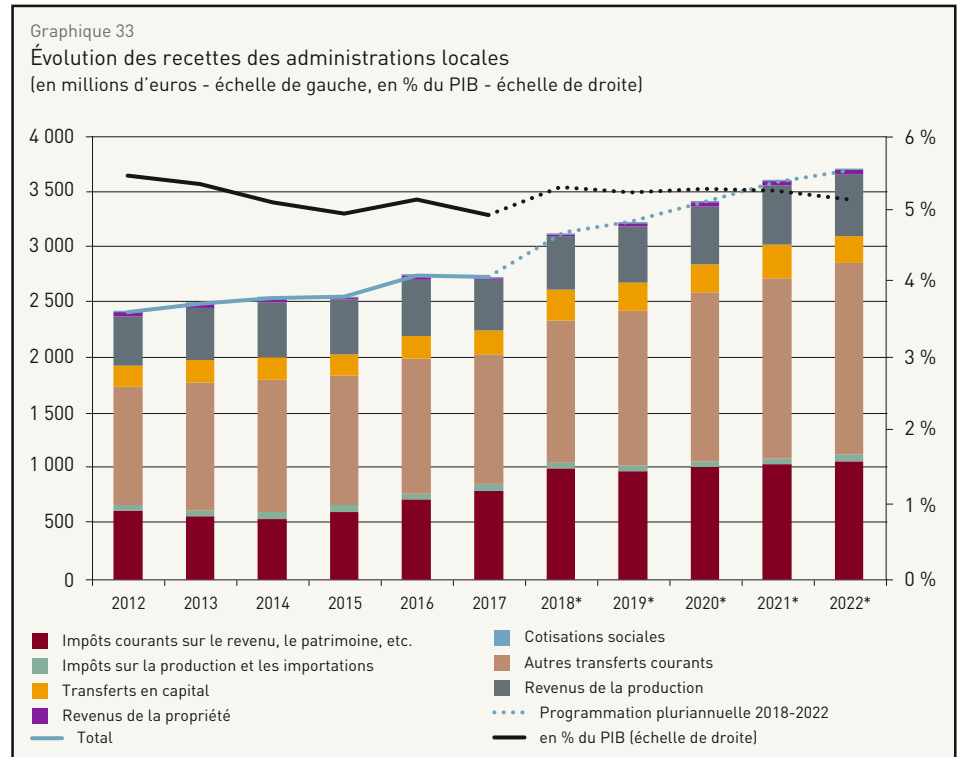
149 La catégorie « autres transferts courants » est composée essentiellement du FDGC hors ICC ; l'ICC se retrouve quant à lui dans la catégorie « impôts courants sur le revenu » dont il constitue la quasi-totalité des recettes.

150 Cela comprend les revenus de la production marchande et non marchande.

En 2018, les recettes s'élevaient à 3 126 millions d'euros, soit une hausse d'un peu plus de 14 % par rapport à 2017. Celle-ci s'expliquerait par une hausse de 24 % des impôts courants sur le revenu et par une augmentation de 11 % des autres transferts courants. L'évolution positive de l'impôt commercial communal ainsi que celle de l'impôt sur les traitements et salaires¹⁵¹ se feraient donc ressentir sur les recettes des administrations locales.

Entre 2018 et 2022, les recettes progresseraient en moyenne de 4,4 % par an, soit un taux inférieur à la croissance moyenne du PIB nominal (5,1 %). Toutefois, ce taux est supérieur à la progression moyenne observée entre 2012 et 2016 (3,3 %).

Le tableau 33 est basé sur les chiffres en base caisse repris dans des documents budgétaires. Il indique que les recettes du FDGC estimées pour 2018 auraient été largement supérieures à celles budgétisées en raison d'une croissance importante de l'ICC. Ainsi selon les documents de l'ACD présentés le 8 mars 2019 à la COFIBU, les recettes de l'ICC se seraient élevées à près de 961 millions d'euros, dont un peu plus de 37 % proviendraient des recettes issues de soldes relatifs aux années antérieures¹⁵².



En 2019, les recettes du FDGC progresseraient de seulement 3,7 % par rapport aux recettes estimées pour 2018¹⁵³, soit un taux légèrement inférieur au taux de croissance du PIB nominal (4,1 %). Ceci s'expliquerait par le fait que l'ICC budgétisé pour 2019 est équivalent au montant estimé pour 2018. Il s'agit là d'une hypothèse prudente.¹⁵⁴

Entre 2019 et 2022, les recettes du FDGC augmenteraient en moyenne de 6,3 % par an soit à un taux supérieur à la croissance moyenne du PIB nominal (5,4 %).

151 Cet impôt intervient dans le calcul de la dotation du FDGC.

152 En 2017 et 2016, le pourcentage de recettes issues des soldes étaient de l'ordre de 31 %. Il n'était que de 28 % en 2015.

153 Ce taux est de 16 % si on se réfère aux recettes budgétisées pour 2018.

154 Voir partie relative à l'impôt des sociétés qui indique que les montants pour 2019 devraient être facilement atteints.

Tableau 33 :

Fonds de dotation globale des communes et impôt commercial communal (en millions d'euros)

	2018	2018*	2019	2020	2021	2022
FDGC	1 721	1 926	1 997	2 142	2 261	2 400
dont ICC	628	810	809	843	868	894
dont ancien FCDF	1 093	1 116	1 188	1 299	1 393	1 506
ICC participation directe	142	151	151	157	162	166

Note : 2018* correspond aux estimations actuelles de recettes. La répartition de l'ICC est basée sur celle de la programmation pluriannuelle 2018-2022 qui prévoit que 84 % des recettes de l'ICC seront affectées au FDGC. Ce taux est maintenu constant sur la période 2019-2022.

Sources : Budget 2018, projet de budget 2019, programmation pluriannuelle 2018-2022, documents ACD pour la COFIBU; calculs BCL.

En ce qui concerne les dépenses, celles-ci se sont élevées à 2 653 millions d'euros en 2017, soit 4,8 % du PIB. Le graphique 34 indique, d'une part, l'évolution des dépenses totales et, d'autre part, leur répartition en fonction de leur nature économique. La rémunération des salariés a constitué la catégorie de dépenses la plus importante, avec une part de 35 % en 2017. Les investissements directs et la consommation intermédiaire ont représenté respectivement 34 % et 23 % du total des dépenses.

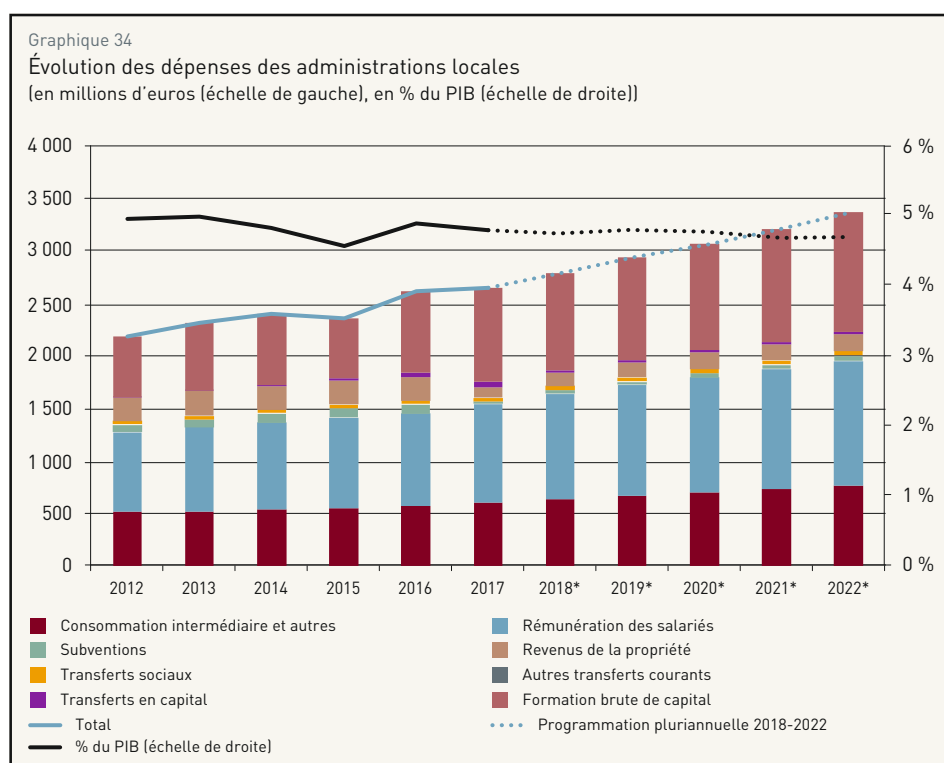
En 2017, les dépenses des administrations locales ont progressé de 1,4 % par rapport à 2016. Le caractère modéré de cette hausse des dépenses s'explique principalement par une baisse des subventions et des autres transferts courants qui résulte de la réforme des finances communales. En effet, la participation des communes dans la rémunération du personnel de l'enseignement fondamental est maintenant directement prise en charge par l'administration centrale. Il convient de noter que la formation brute de capital a connu une progression de l'ordre de 16 % en 2017, sachant qu'en

2016 elle avait également déjà fortement progressé.

En 2018, les dépenses auraient augmenté de 5,3 % par rapport à 2017, principalement en raison d'une hausse des dépenses courantes.

Entre 2018 et 2022, les dépenses progresseraient en moyenne de 4,8 %, soit à un rythme inférieur au taux de croissance moyen du PIB nominal (5,1 %). Cependant, cette progression serait légèrement supérieure à celle sur la période 2012-2016 (4,6 %). Les parts relatives de chaque catégorie dans le total des dépenses resteraient stables au cours de la période 2018-2022.

La répartition des dépenses par classes fonctionnelles permet d'appréhender les missions dévolues aux administrations locales. Il ressort ainsi du graphique 35 que



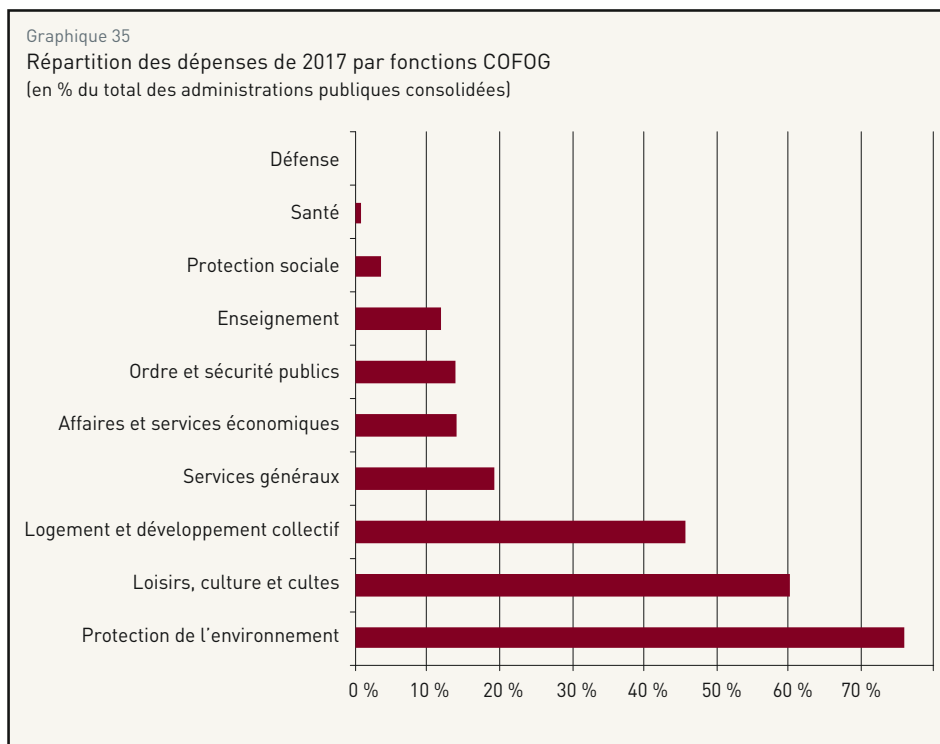
Note : * estimation pour 2018 et projections pour 2019-2022 issues de la programmation pluriannuelle.
Sources : STATEC, programmation pluriannuelle 2018-2022, calculs BCL.

la grande majorité des dépenses de l'ensemble des administrations publiques ayant trait aux deux domaines, à savoir celui des « Loisirs, cultures et cultes » et celui de la « Protection de l'Environnement » ont été effectuées par les administrations locales. Ceci peut s'expliquer par la proximité de celles-ci vis-à-vis de la population, les pouvoirs locaux étant en effet mieux aptes à répondre aux attentes diverses et variées de leurs administrés. Par ailleurs, en 2017 les dépenses des administrations locales en matière de « Logement et développement collectif » ont représenté 46 % des dépenses des administrations publiques en cette matière.

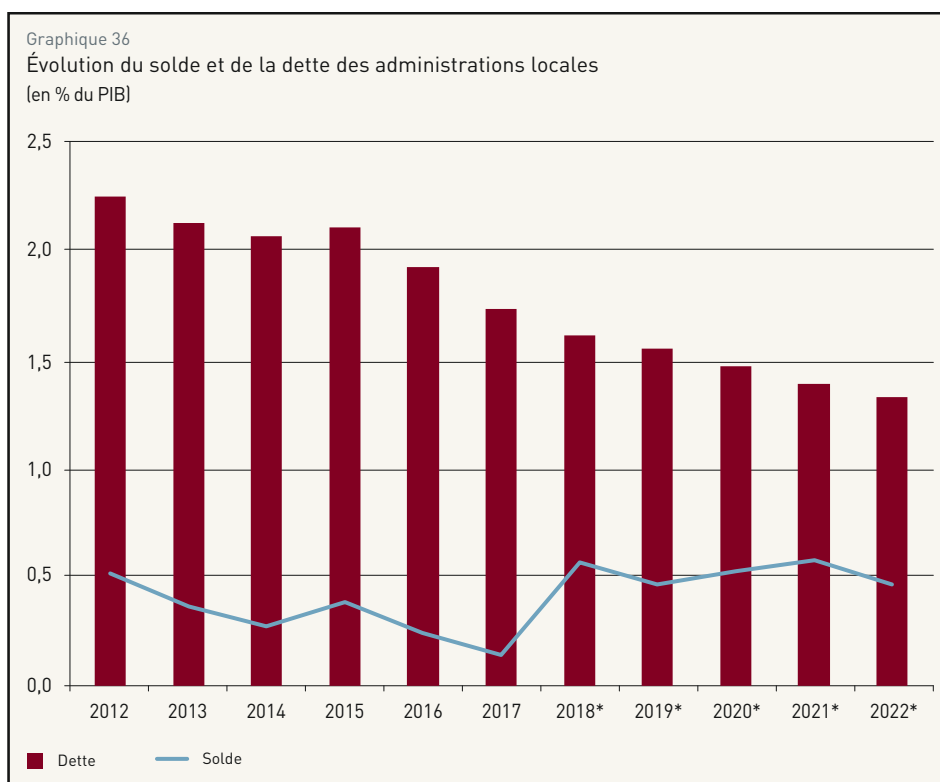
Il convient finalement de noter que les administrations locales ont réalisé 39 % de la formation brute de capital des administrations publiques en 2017, dont une partie est financée par des transferts en capital de l'administration centrale.

Le graphique 36 montre l'évolution du solde et de la dette des administrations locales. Sur la période 2012-2017, les administrations locales ont enregistré des surplus récurrents. En 2017, ce surplus a été le plus bas de la période considérée et s'est élevé à 82 millions d'euros, soit 0,1 % du PIB. En 2018, le solde aurait connu une forte amélioration en passant à 334 millions d'euros, soit 0,6 % du PIB. Cette évolution positive aurait trouvé sa source dans un taux de croissance des recettes nominales de 14,3 % largement supérieur à celui des dépenses (5,3 %).

Finalement après une légère baisse en 2019, les soldes resteraient relativement stables au



Sources : STATEC, calculs BCL.



Note : * estimation pour 2018 et projections pour 2019-2022 issus de la programmation pluriannuelle.
Sources : STATEC, programmation pluriannuelle 2018-2022, calculs BCL.



cours de la période 2019-2022 et les administrations locales prises dans leur ensemble continueraient de dégager de légers surplus.

En ce qui concerne le niveau de la dette des administrations locales, il s'est élevé à 956 millions d'euros, soit 1,7 % du PIB en 2017. Le graphique indique également que ce niveau suit une tendance à la baisse en raison d'un taux de croissance de la dette inférieur à celui du PIB. Sur l'horizon 2019-2022, la programmation pluriannuelle prévoit un niveau de dette stabilisé à 950 millions d'euros. Le poids relativement bas de la dette publique des administrations locales s'explique par le fait que les communes ne peuvent recourir au crédit que pour autant que le remboursement des annuités (intérêt + capital) soit assuré.

En conclusion, la situation des administrations locales considérées dans leur ensemble resterait positive dans les années à venir. Dans ce contexte, la BCL rappelle qu'une publication régulière et désagrégée de la situation financière des administrations locales serait utile d'un point de vue analytique. Finalement, il sera intéressant d'analyser l'impact de la possible réforme de l'impôt foncier, annoncée dans le cadre de l'accord de coalition publié le 3 décembre 2018, sur l'évolution des finances communales.

