

4. LES ADMINISTRATIONS LOCALES

Si le projet de budget 2021 et la programmation pluriannuelle 2020-2024 portent essentiellement sur les finances de l'administration centrale, les finances publiques concernent aussi les administrations locales. L'analyse qui suit est basée sur les statistiques SEC2010, à moins que le contraire ne soit indiqué. Dans ce contexte, 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 SEC2010⁸⁸.

En outre, il convient de mentionner que le délai de remise par les communes des plans pluriannuels de financement a été prolongé au 30 novembre 2020⁸⁹. De ce fait, les prévisions pour la période 2021-2024 ont été établies de manière globale et par catégories SEC, sur base des évolutions antérieures tout en tenant compte de l'incidence potentielle de la crise sanitaire. Concernant les estimations pour 2020, aucune information concrète sur des ajustements au niveau des dépenses n'étaient disponibles au moment de l'établissement du projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024. Du côté des recettes, seules les recettes transitant par le budget de l'État ont pu être réévaluées⁹⁰ et intégrées dans les documents budgétaires. Des données mensuelles sont en effet disponibles.

Analyse des recettes

Le graphique 27 illustre l'évolution des recettes depuis l'année 2014. En 2019, les recettes des administrations locales se sont élevées à 3 315 millions d'euros, soit 5,2 % du PIB. Les transferts courants ont représenté 41 % du total des recettes des administrations locales ; viennent ensuite les impôts courants sur le revenu avec un poids de 34 %⁹¹. Les revenus de la production⁹² ont constitué également une catégorie de recettes non négligeable (15 %).

Les recettes des administrations locales, enregistrées en 2019, ont augmenté de 7,1 % par rapport à 2018. Cette évolution a trouvé son origine principalement dans la hausse de 11 % des impôts courants sur le revenu et dans l'augmentation de 6 % des autres transferts courants. L'évolution positive de l'impôt commercial communal (ICC) ainsi que celle de l'impôt sur le revenu des personnes physiques⁹³ s'est donc fait ressentir sur les recettes des administrations locales.

En 2020, les recettes s'élèveraient à 3 096 millions d'euros, soit une baisse de 6,6 % par rapport à 2019. Cette diminution des recettes serait due principalement aux effets de la crise sanitaire et économique sur les recettes fiscales.

Entre 2020 et 2024, les recettes progresseraient en moyenne de 3,9 % par an, soit un taux inférieur à la croissance moyenne du PIB nominal (5,8 %). Ce taux est également inférieur à la progression moyenne observée entre 2014 et 2018 (5,8 %).

88 Voir notamment le point 2 de l'annexe 6 du projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024.

89 Source : p.55 du projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024.

90 Source : point 5.4 du projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024.

91 La catégorie « transferts courants » est composée essentiellement du Fonds de dotation globale des communes (FDGC) hors ICC ; l'ICC est inclus dans la catégorie « impôts courants sur le revenu » dont il constitue la quasi-totalité des recettes.

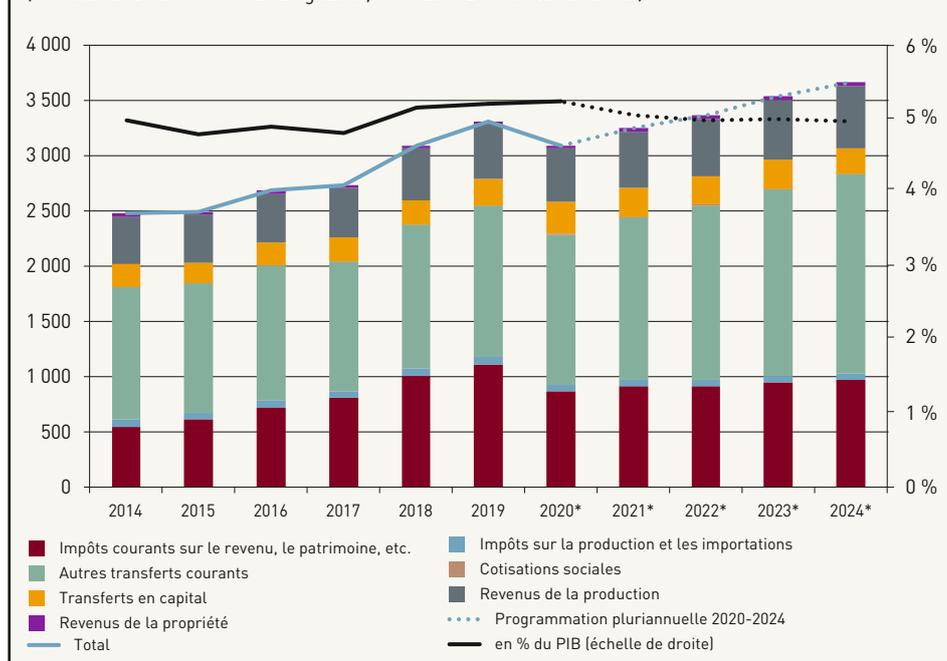
92 Cela comprend les revenus de la production marchande et non marchande.

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

Graphique 27

Évolution des recettes des administrations locales

(en millions d'euros - échelle de gauche, en % du PIB - échelle de droite)



Note : * estimation pour 2020 et projections pour 2021-2024 issus de la programmation pluriannuelle.

Sources : STATEC, programmation pluriannuelle 2020-2024, calculs BCL

Les recettes non affectées à des dépenses spécifiques constituent la source principale (deux-tiers) de revenus des communes⁹⁴. Le tableau 26 reprend le détail des recettes non affectées hors impôt foncier (IFON). Il est basé sur les chiffres en base caisse repris dans les documents budgétaires.

En 2019, les recettes du FDGC se sont élevées à 2 115 millions d'euros dont 957 millions provenaient de l'ICC. La participation directe des communes à l'ICC aurait été de l'ordre de 179 millions d'euros. Au total, les recettes non affectées (hors IFON) se chiffraient à 2 293 millions d'euros. Ces recettes ont été supérieures de 7 % à celles budgétisées en raison d'une croissance importante de l'ICC qui trouve son origine dans l'embellie conjoncturelle observée depuis 2012/2013.

Tableau 26 :

Recettes non affectées hors impôt foncier (en millions d'euros)

		BUDGET 2019	COMPTE 2019	BUDGET 2020	ESTIMATION 2020	PROJET DE BUDGET 2021	PROGRAMMATION PLURIANNUELLE 2022	2023	2024
ICC		960	1 136	1 053	860	900	900	935	960
dont part pour le FDGC	(1)	809	957	888	725	759	759	788	809
dont participation directe	(2)	151	179	165	135	141	141	147	151
FDGC	(3)	1 997	2 115	2 187	1 872	2 000	2 107	2 240	2 366
dont dotation étatique	(4)	1 188	1 158	1 299	1 147	1 241	1 348	1 452	1 557
Total recettes non affectées (hors IFON)	(5) = (2)+(3) =(2)+(1)+(4)	2 148	2 293	2 352	1 147	2 141	2 248	2 387	2 517

Sources : Budgets 2019 et 2020, projet de budget 2021, programmation pluriannuelle 2020-2024, calculs BC.

Note : Les chiffres en gris clair sont déduits à partir des données disponibles.

Sur base d'estimations préliminaires, les recettes non affectées (hors IFON) atteindraient le montant de 2 007 millions d'euros en 2020, soit une baisse de 14,7 % par rapport aux prévisions budgétaires pour 2020 et une diminution de 12,5 % par rapport au compte de 2019. À l'instar de ce que l'on observe au niveau de l'État, la crise sanitaire aurait donc un impact important sur les recettes communales. Les recettes de

⁹⁴ Les données relatives aux recettes communales affectées à des dépenses spécifiques ne sont pas disponibles car elles ne transitent pas par le budget de l'État.

L'ICC s'élèveraient à 860 millions d'euros, soit une baisse de 18 % par rapport au montant prévu dans le budget 2020 et de 24 % par rapport aux recettes encaissées en 2019. Le recul de la dotation étatique du FDGC ne serait par contre que de 0,9 % par rapport à 2019 et atteindrait 1 147 millions d'euros en 2020. En comparaison avec le budget 2020, il s'agirait néanmoins d'un recul de 12 %. Cette diminution par rapport au budget 2020 s'expliquerait par des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des recettes de TVA inférieurs de 12 % et 13 % par rapport aux montants budgétisés pour 2020. Ces deux impôts entrent en effet dans la formule de détermination de la dotation étatique du FDGC.

Tableau 27 :

Recettes fiscales entrant dans la détermination de la dotation étatique du FDGC (en millions d'euros)

	BUDGET 2019	COMPTE 2019	BUDGET 2020	ESTIMATION 2020	PROJET DE BUDGET 2021	PROGRAMMATION PLURIANNUELLE		
						2022	2023	2024
Impôt sur le revenu des personnes physiques (ITS et par voie d'assiette)	914	878	1010	893	961	1 048	1 130	1 214
TVA	353	358	374	327	357	385	412	438
Taxe sur les véhicules routiers	13	13	14	14	14	14	14	14
Total	1 280	1 250	1 397	1 233	1 332	1 447	1 557	1 667

Sources : Budgets 2019 et 2020, projet de budget 2021, programmation pluriannuelle 2020-2024, calculs BCL

Note : La différence entre le total du tableau et la dotation étatique du FDGC correspond à l'abattement forfaitaire qui tient compte des changements législatifs intervenus au cours du temps.

En 2021, les recettes non affectées (hors IFON) progresseraient de 6,7% par rapport aux recettes estimées pour 2020, soit un taux inférieur au taux de croissance du PIB nominal (9 %). Ce taux de croissance s'expliquerait, entre autres, par le fait que le projet de budget 2021 prévoit une hausse de la dotation étatique du FDGC de 8 %. Par ailleurs, l'ICC augmenterait également de 5 % par rapport aux recettes estimées pour 2020. Cette hypothèse peut être qualifiée de relativement prudente compte tenu de l'évolution prévue du PIB nominal pour 2021.

Entre 2021 et 2024, les recettes non affectées (hors IFON) augmenteraient en moyenne⁹⁵ de 5,5 % par an, soit un taux supérieur à la croissance moyenne du PIB nominal (4,7 %).

Analyse des dépenses

En ce qui concerne les dépenses, celles-ci se sont élevées à 3 029 millions d'euros en 2019, soit 4,8 % du PIB. Le graphique 28 indique, d'une part, l'évolution des dépenses totales et, d'autre part, leur répartition en fonction de leur nature économique. En 2019, les investissements directs ont constitué la catégorie de dépenses la plus importante, avec une part de 35 %. La rémunération des salariés et la consommation intermédiaire ont représenté respectivement 34 % et 23 % du total des dépenses.

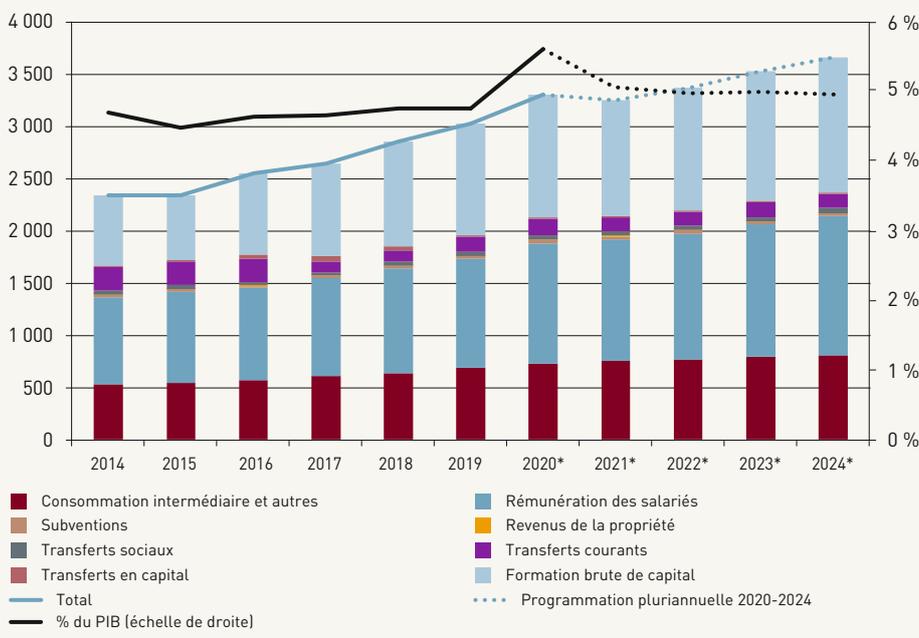
En 2019, les dépenses des administrations locales ont augmenté de 6 % par rapport à 2018 en raison d'une progression de 7 % de la formation brute de capital et des dépenses de rémunérations. Le taux de croissance des dépenses de consommation intermédiaire était, quant à lui, de l'ordre de 5 %.

En 2020, les dépenses courantes s'élèveraient à 3 310 millions d'euros. Elles augmenteraient de 9,3 % par rapport à 2019, principalement en raison d'une hausse des dépenses de rémunération de 9,8 % et des investissements directs de 9,4 %. L'impact des conséquences de la crise sanitaire et économique

95 Il s'agit de la moyenne arithmétique.

Graphique 28

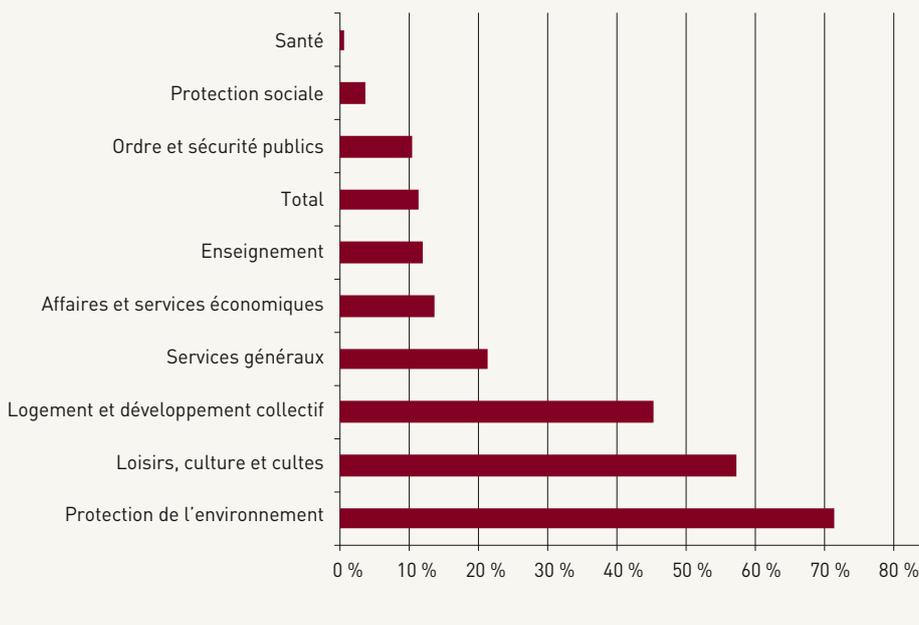
Évolution des dépenses des administrations locales
(en millions d'euros (échelle de gauche), en % du PIB (échelle de droite))



Note : *estimation pour 2020 et projections pour 2021-2024 issues de la programmation pluriannuelle.
Sources : STATEC, programmation pluriannuelle 2020-2024, calculs BCL

Graphique 29

Répartition des dépenses de 2019 par fonctions COFOG
(en % du total des administrations publiques consolidées)



Sources : STATEC, calculs BCL

sur les dépenses des administrations locales est à ce stade encore difficilement identifiable.

Entre 2020 et 2024, les dépenses progresseraient en moyenne de 2,6 %, soit à un rythme inférieur au taux de croissance moyen du PIB nominal (5,8 %). Cette progression serait également inférieure à celle observée sur la période 2014-2018 (5,1 %). Les parts relatives de chaque catégorie de dépenses dans le total de ces dernières resteraient quant à elles stables au cours de la période 2020-2024.

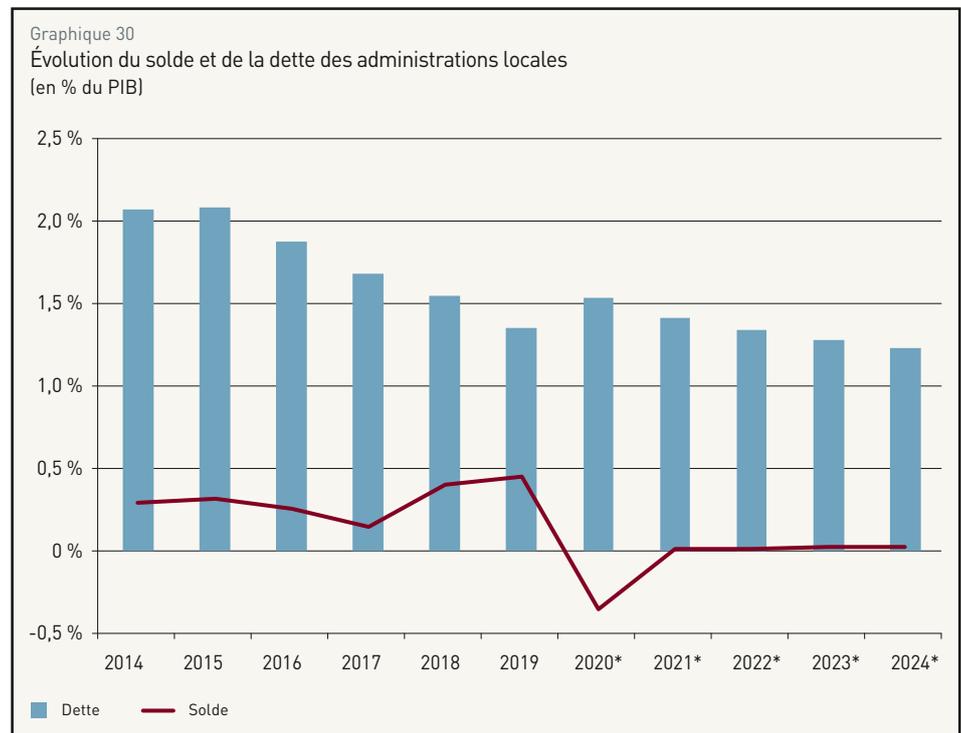
La répartition des dépenses par classes fonctionnelles permet d'appréhender les missions dévolues aux administrations locales. Il ressort ainsi du graphique 29 que pour l'année 2019, la grande majorité des dépenses ayant trait à deux domaines, à savoir celui des « Loisirs, cultures et cultes » et celui 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 2019, les dépenses des administrations locales en matière de « Logement et développement collectif » ont représenté 45 % des dépenses des administrations publiques en cette matière.

Il convient finalement de noter que les administrations locales ont réalisé 32 % de la formation brute de capital des administrations publiques en 2019, dont une partie a été financée par des transferts en capital de l'administration centrale.

Analyse des soldes et de la dette

Le graphique 30 montre l'évolution du solde et de la dette des administrations locales. Sur la période 2014-2019, les administrations locales ont enregistré des surplus récurrents. En 2019, le surplus dégagé a atteint le niveau le plus haut au cours de la période considérée et s'est élevé à 286 millions d'euros, soit 0,5 % du PIB.

Les estimations pour 2020 prévoient un déficit de 213 millions d'euros soit -0,4 % du PIB. Le solde des administrations locales reviendrait à l'équilibre en 2021 et s'y maintiendrait au cours de la période 2022-2024.



Sources : STATEC, programmation pluriannuelle 2020-2024, calculs BCL

Note : * estimation pour 2020 et projections pour 2021-2024 issues de la programmation pluriannuelle.

Le tableau suivant compare, pour la période 2018 à 2024, les estimations des soldes des administrations locales telles que mentionnées dans la LPFP 2020-2024 par rapport à celles qui prévalaient dans la LPFP 2019-2023. Il ressort du tableau qu'en raison de l'impact de la crise sanitaire et économique, les soldes des administrations locales ont été revus à la baisse sur la période 2020-2024.

Tableau 28 :

Comparaison des soldes budgétaires (en millions d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Prog pluriannuel 2019-2023	248	286	341	318	330	335	
Prog pluriannuel 2020-2024	60 053	63 516	59 047	64 378	67 672	70 805	73 826
Prog pluriannuel 2019-2023	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	
Prog pluriannuel 2020-2024	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Sources : STATEC, programmations pluriannuelles 2019-2023 et 2020-2024, calculs BCL

En ce qui concerne le niveau de la dette des administrations locales, il s'est élevé à 854 millions d'euros, soit 1,3 % du PIB en 2019⁹⁶. Le graphique 30 indique également que le ratio de dette a suivi une tendance à la baisse depuis 2014 en raison d'un taux de croissance du PIB supérieur à celui de la dette. Selon la programmation pluriannuelle, la dette des administrations locales devait augmenter en 2020 et se

⁹⁶ Le montant de la dette repris dans le projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024 est de 799 millions d'euros en 2019. La publication des comptes nationaux d'octobre 2020 fait cependant ressortir un montant de dette égale à 854 millions d'euros en 2019. Il semblerait donc que la dette rapportée en 2019 dans la programmation pluriannuelle tienne compte de la dette de l'État central détenue par les administrations locales (55 millions d'euros). Cette approche n'est pas celle adoptée par la BCL et est également contraire aux règles du SEC. De ce fait, en ce qui concerne la période 2020 à 2024, les données reprises dans le graphique tiennent compte de l'évolution de la dette en millions d'euros reprise dans la programmation pluriannuelle mais en partant d'un montant de 854 millions d'euros en 2019.



stabiliser ensuite entre 2021 et 2024. Après une hausse en 2020, le ratio devrait donc baisser au cours de la période 2021-2024 pour atteindre à la fin de l'horizon de projection un niveau légèrement inférieur à celui observé en 2019. Le poids relativement bas de la dette des administrations locales s'explique par le fait que les communes ne peuvent recourir au crédit pour autant que le remboursement des annuités (intérêt + capital) soit assuré.

En conclusion, la situation des administrations locales considérées dans leur ensemble devrait se dégrader en 2020, puis revenir à l'équilibre dans les années à venir. Il convient toutefois de souligner que la situation budgétaire au niveau des administrations locales prises dans leur ensemble peut cacher des situations budgétaires contrastées au niveau des communes considérées individuellement. 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.