

# Analyse de la situation financière des administrations locales

## Table des matières

Introduction .....	2
1. Solde nominal, recettes totales et dépenses totales .....	4
2. Sous-catégories de recettes .....	9
3. Sous-catégories de dépenses .....	12
4. Endettement public .....	15

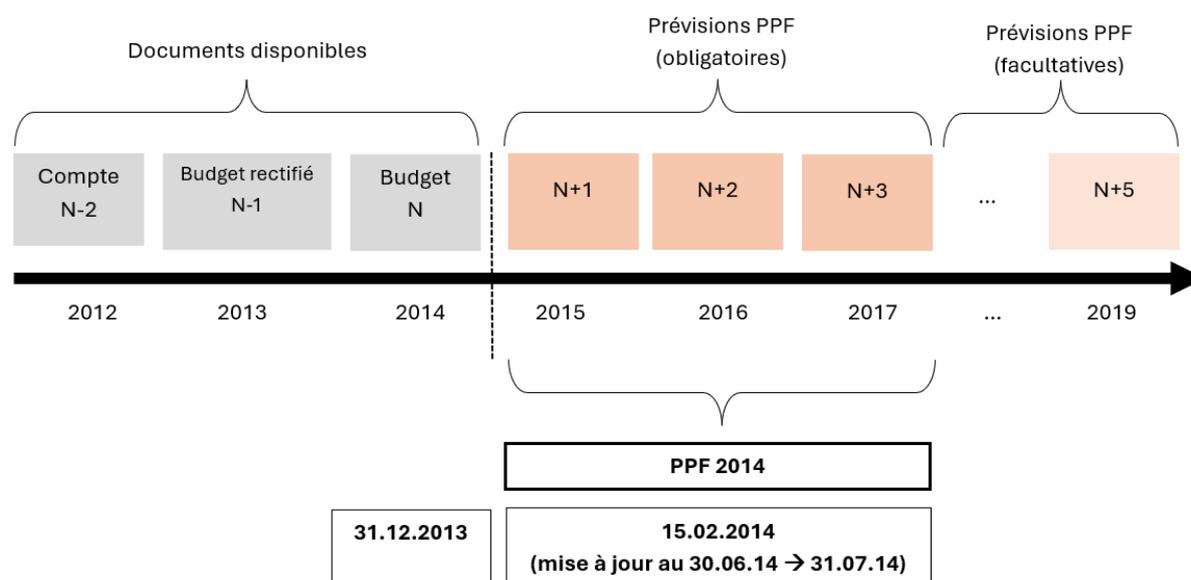
## Introduction

Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2023, le Luxembourg compte 100 communes, qui représentent les administrations locales. Elles jouent un rôle essentiel dans la gestion de la vie locale sur le plan administratif, économique, sociale et financier. En tant qu'entités autonomes, les communes disposent de compétences propres, d'un budget indépendant et de ressources fiscales spécifiques leur permettant de gérer une large gamme de services : urbanisme, voirie, gestion des déchets, approvisionnement en eau, infrastructures scolaires, culturelles et sportives.

### Plan pluriannuel de financement (PPF)<sup>1</sup>

Les PPF sont à établir par les trois sous-secteurs des administrations publiques (administration centrale, administrations de la sécurité sociale, administrations locales) et aussi par les entités des administrations locales, à savoir les communes, les syndicats de communes, les offices sociaux et les autres établissements publics placés sous la surveillance des communes. L'objectif des PPF est d'établir des prévisions financières pour le court et le moyen terme dans une optique de gestion cohérente, durable et stratégique des ressources communales, en tenant compte des priorités politiques, des contraintes réglementaires et des besoins d'investissement à long terme.

L'article 129bis de la loi communale prévoit que le collège des bourgmestre et échevins établit chaque année un PPF qui porte au moins sur les trois exercices financiers qui suivent l'exercice pour lequel le budget est établi. Ce plan sert de base à l'établissement du budget. Le schéma suivant résume le calendrier pour l'établissement et la mise à jour des PPF.



\* Le PPF est communiqué par le collège des bourgmestre et échevins par voie électronique au conseil communal et au ministre de l'Intérieur au plus tard le 15 février. Une mise à jour du PPF au 30 juin de chaque année est communiquée par le collège des bourgmestre et échevins par voie électronique au ministre de l'Intérieur au plus tard le 31 juillet.

Source : Vademecum pour l'établissement des PPF dans le secteur communal.

Le PPF consiste en un état prévisionnel par exercice financier des recettes et des dépenses de la commune tant au chapitre ordinaire qu'au chapitre extraordinaire du budget. Le PPF englobe les

<sup>1</sup> Les informations présentées dans ce sous-chapitre sont issues du « Vademecum pour l'établissement des plans pluriannuels de financement dans le secteur communal » de la Direction des Finances Communales du Ministère de l'Intérieur du 21 novembre 2013, de la version consolidée applicable au 14/08/2023 de la « Loi communale du 13 décembre 1988 » et du « Règlement grand-ducal du 30 juillet 2013 portant exécution de certaines dispositions du Titre 4. – De la comptabilité communale de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ».

recettes et les dépenses qui résultent aussi bien de projets votés que de projets non encore votés par le conseil communal de même que les recettes et les dépenses résultant des besoins de financement y relatifs. Il tient également compte des recettes et des dépenses récurrentes résultant des projets planifiés au chapitre extraordinaire. Le PPF doit par ailleurs être conforme aux exigences d'équilibre budgétaire telles que définies dans l'article 117 de la loi communale.

Concernant l'établissement des prévisions du PPF, les estimations suivent quatre étapes principales :

1. Estimation du budget ordinaire ;
2. Estimation du budget extraordinaire (projets votés) ;
3. Estimation de l'impact des projets non encore votés ;
4. Estimation du besoin de financement éventuel.

Les méthodes d'estimation sont présentées en détail dans le *Vademecum pour l'établissement des PPF dans le secteur communal* et il convient de distinguer entre trois types :

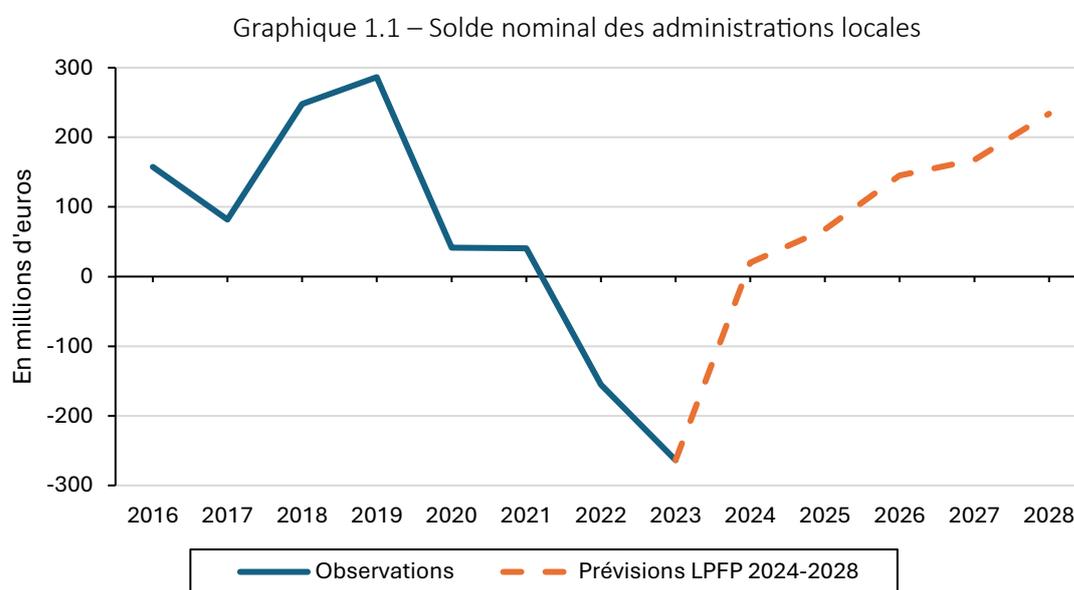
1. Les estimations simples basées sur l'historique : reprise des montants historiques à partir des derniers comptes disponibles, du budget rectifié N-1 ou encore par calcul de la moyenne des derniers comptes (par exemple de N-3 à N-1). Ces montants historiques peuvent être indexés sur l'inflation pour tenir compte de l'évolution des prix ;
2. Les estimations basées sur l'historique et sur des variables d'activité (population, niveau de consommation d'eau, nombre d'enfants scolarisés, effectif des services communaux, etc.) : il s'agit de la même estimation que la précédente, en y ajoutant une évolution sur base d'une variable d'activité ;
3. Les estimations directes : estimations par « saisie manuelle » assignées librement aux articles budgétaires.

Finalement, les facteurs exogènes et les facteurs endogènes doivent être pris en considération pour l'établissement des PPF. Les facteurs exogènes englobent les prévisions relatives à différents paramètres macroéconomiques (taux d'inflation, taux d'intérêt et valeur du point indiciaire) et les prévisions des principales recettes fiscales des communes (Impôt commercial communal « ICC » et Fonds de dotation globale des communes « FDGC »). Ces prévisions sont établies par les instances compétentes de l'Etat dans un délai approprié et sont communiquées aux communes par l'intermédiaire d'une circulaire du ministre de l'Intérieur. Les facteurs endogènes sont des paramètres microéconomiques propres à chaque commune (nombre d'habitants, nombre d'élèves, etc.). Les autorités communales procèdent à une estimation détaillée des crédits budgétaires. Pour les projets d'investissement, une estimation globale des recettes et des dépenses afférentes est suffisante.

Par la suite, l'évolution passée et prévisionnelle du solde des administrations locales telle que présentée par les autorités budgétaires dans les différentes lois de programmation financière pluriannuelle « LPFP » est montrée. Le CNFP regrette dans ce contexte que les LPFP ne contiennent pas des statistiques détaillées par communes mais que seules les données agrégées y sont publiées. En outre, la présente note contient une analyse de la fiabilité des prévisions de la situation financière des administrations locales. Faute de données disponibles sur une période suffisamment longue, elle ne couvre qu'un horizon temporel de 9 ans (2015-2023) et il faut donc noter sa pertinence limitée. C'est la raison pour laquelle l'analyse ne figure pas dans le corps du texte mais est présentée sous forme d'encadrés à la fin de chaque chapitre.

## 1. Solde nominal, recettes totales et dépenses totales

Le graphique suivant montre le solde nominal, c.-à-d. la différence entre les recettes et les dépenses, des administrations locales observé au cours des années 2016 à 2023<sup>2</sup>. Par ailleurs, le solde nominal pour les années 2024 à 2028, tel que prévu par la loi de programmation financière pluriannuelle (« LPFP ») 2024-2028, est montré.



Sources : LPFP 2017-2021 à LPFP 2024-2028.

Entre 2016 et 2019, le solde nominal des administrations locales s'améliore nettement, atteignant un pic de 286 millions d'euros en 2019. Ensuite, dans le contexte de la crise sanitaire, le solde se dégrade, tout en restant positif, et se stabilise autour de 40 millions d'euros entre 2020 et 2021. Cette phase est suivie d'une forte dégradation, aboutissant à un déficit prononcé de 264 millions d'euros en 2023. A court et à moyen terme, la LPFP 2024-2028 prévoit un redressement progressif du solde des administrations locales, avec une amélioration moyenne du solde de 127 millions d'euros par an, pour atteindre 234 millions d'euros en 2028.

Il convient de noter ici que l'article 117 de la loi communale dispose que « *les dépenses de chaque chapitre budgétaire [à savoir le chapitre ordinaire et le chapitre extraordinaire,] sont équilibrées par des recettes de même nature* » et précise qu'« *un excédent de recette dans le chapitre ordinaire peut contribuer à équilibrer le chapitre extraordinaire* ». <sup>3</sup> La contrainte d'un budget communal équilibré tient compte des emprunts prévus pour couvrir un éventuel déficit, tandis que le solde nominal, tel que défini dans les comptes nationaux, exclut ces emprunts en tant que ressources. Il est donc possible qu'un budget soit formellement équilibré selon la législation communale, tout en affichant un solde nominal négatif dans la comptabilité nationale.

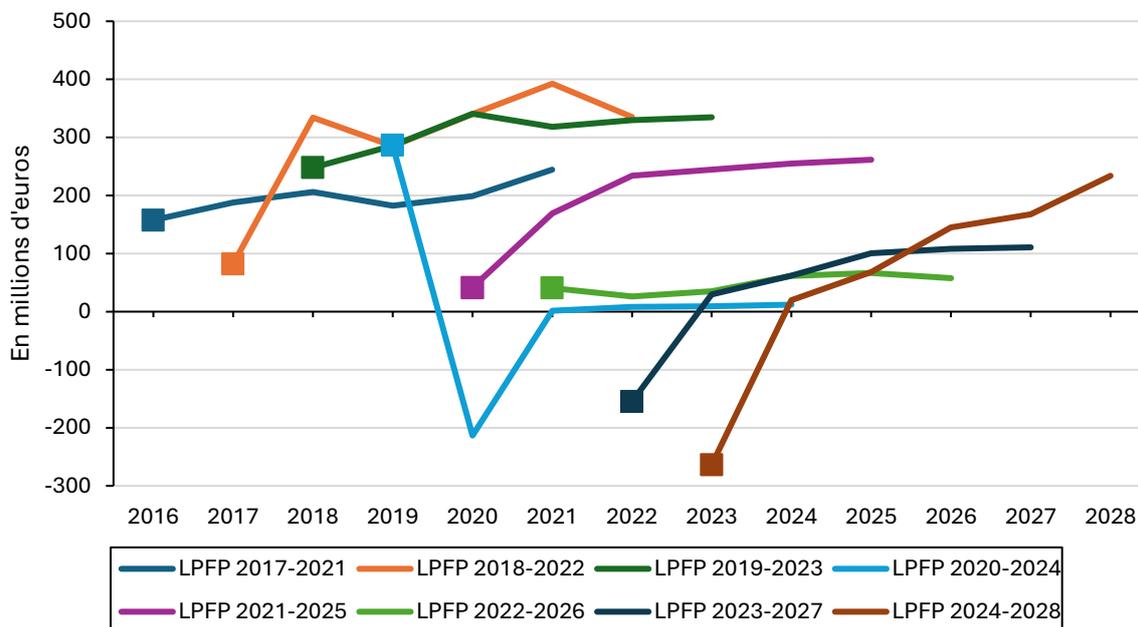
Le CNFP note par ailleurs que l'évolution du solde prévue dans la LPFP 2024-2028 pourrait s'avérer trop optimiste, du fait que l'évolution du solde nominal a été surestimée dans les dernières LPFP. Comme le montre le graphique 1.2, le solde nominal effectivement observé pour une année donnée, indiqué par un carré, se situe pour la plupart des années nettement en-dessous des soldes prévus dans les

<sup>2</sup> Les observations sont issues des LPFP 2017-2021 à 2023-2027. Chaque LPFP présente toujours une première observation pour l'année t+1, à côté des prévisions pour les années t-4 à t.

<sup>3</sup> A titre illustratif, supposons que la partie ordinaire du budget est excédentaire de 500 000 euros et que la partie extraordinaire est déficitaire de 750 000 euros, alors le solde extraordinaire ajusté est de  $-750\,000 + 500\,000 = -250\,000$  euros. La commune devra donc emprunter 250 000 pour équilibrer le budget.

différentes LPFP pour cette année. Les prévisions faites dans la LPFP 2017-2021 pour les années 2018 et 2019 ainsi que celles faites dans la LPFP 2020-2024 pour les années 2020 et 2021 constituent des exceptions à cet égard.

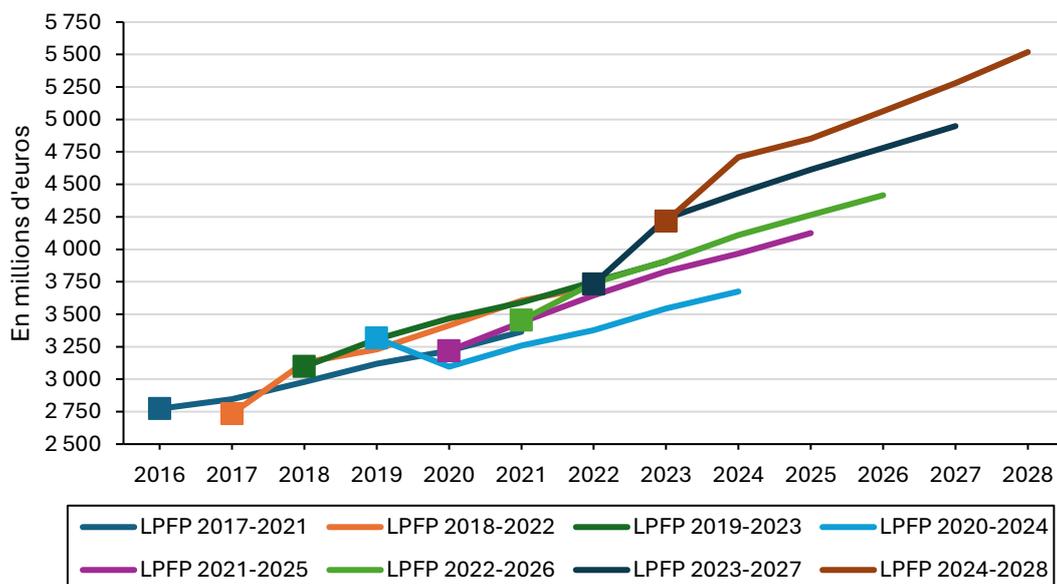
Graphique 1.2 – Observations (■) et prévisions du solde nominal des administrations locales



Sources : LPFP 2017-2021 à LPFP 2024-2028.

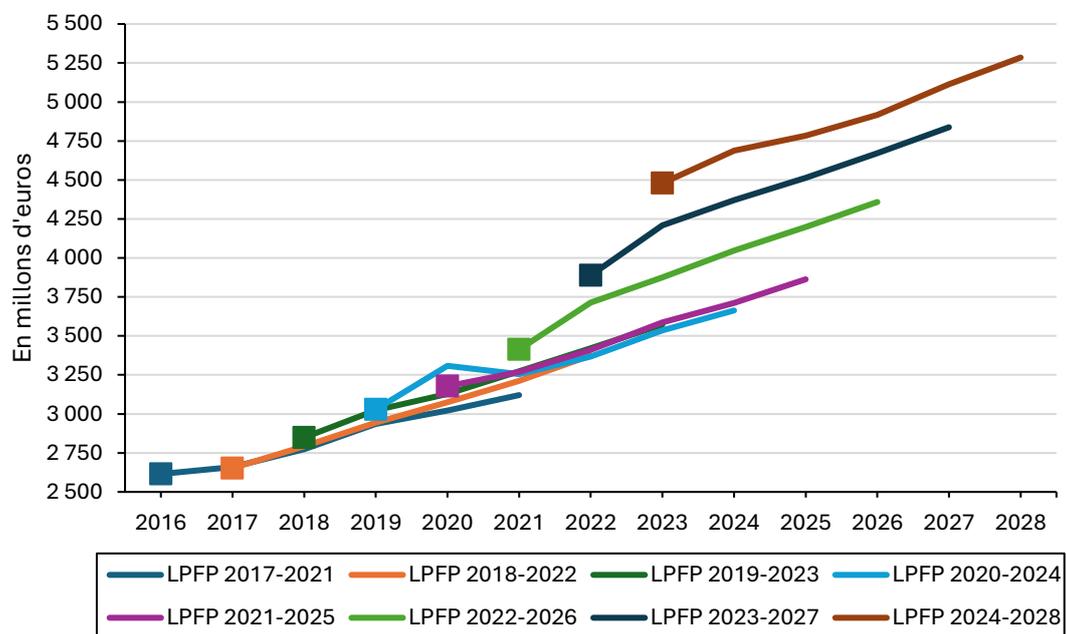
La surestimation du solde des administrations locales prévu implique que soit les recettes sont surestimées (c.-à-d. moins élevées que prévues), soit les dépenses sont sous-estimées (c.-à-d. plus élevées que prévues), voire une combinaison des deux. Concernant l'évolution des recettes (graphique 1.3) des administrations locales, il convient de constater une sous-estimation des prévisions à moyen terme (à l'exception des années 2019 à 2021). Cette sous-estimation des recettes est plus que compensée par une sous-estimation des dépenses (graphique 1.4). Ce constat est approfondi dans l'encadré 1.

Graphique 1.3 – Observations (■) et prévisions des recettes totales des administrations locales



Sources : LPFP 2017-2021 à LPFP 2024-2028.

Graphique 1.4 – Observations (■) et prévisions des dépenses totales des administrations locales

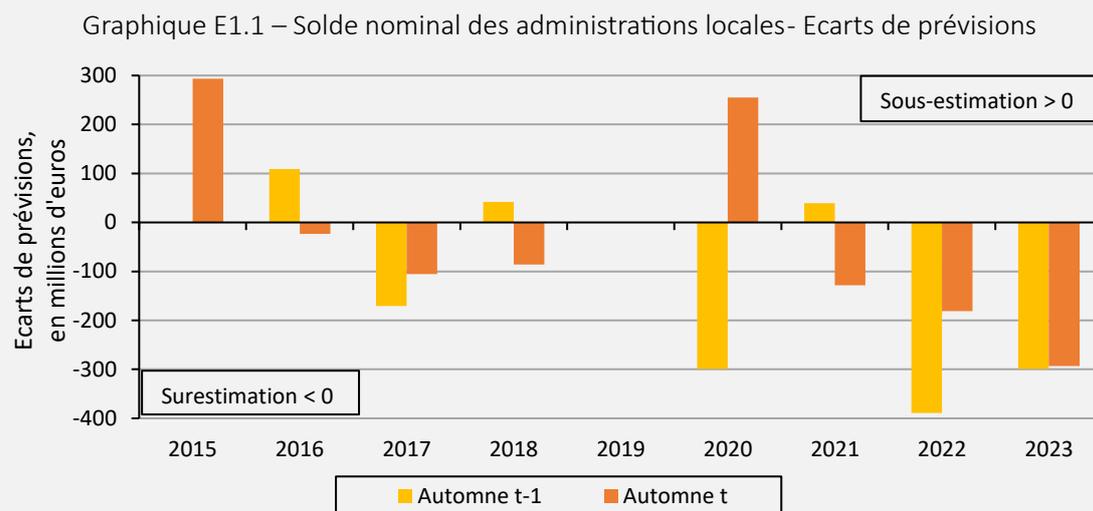


Sources : LPFP 2017-2021 à LPFP 2024-2028.

### Encadré 1 – Analyse de fiabilité des prévisions du solde nominal des administrations locales

Le graphique ci-après montre les erreurs de prévisions du solde nominal des administrations locales sur la période de 2015 à 2023. L'écart de prévision correspond à la différence entre l'observation établie en « t+1 » et la prévision réalisée en « t-1 » et en « t » pour chaque année « t ».

A titre d'illustration, pour l'année 2023 (« année t »), le solde nominal est surestimé de 299 millions d'euros en automne 2022 (« t-1 », barre jaune) et de 293 millions d'euros en automne 2023 (« t », barre orange). En effet, pour l'année 2023, la prévision du solde nominal se situe à 35 millions en automne 2022 et à 30 millions d'euros en automne 2023, contre une observation de -264 millions d'euros en automne 2024 (« t+1 »).



Sources : Comptes nationaux ; Projets de budgets (2016-2025) ; Calculs CNFP.

L'écart moyen (« EM ») et l'écart absolu moyen (« EAM ») des prévisions du solde nominal de l'administration centrale sont présentés dans le tableau ci-après<sup>4</sup>.

Tableau E1.1 – Solde nominal des administrations locales- EM et EAM et test statistique

Solde nominal des administrations locales	EM (en millions)		EAM (en millions)	
	Prévision pour l'année t établie en :			
	Automne t-1	Automne t	Automne t-1	Automne t
t = Période 2015-2023	-121	-70	169	134
Sous-/Surestimation	Surestimation			
Test de Wilcoxon (seuil de 5%)	Statistiquement non-significative			

Source : Calculs CNFP.

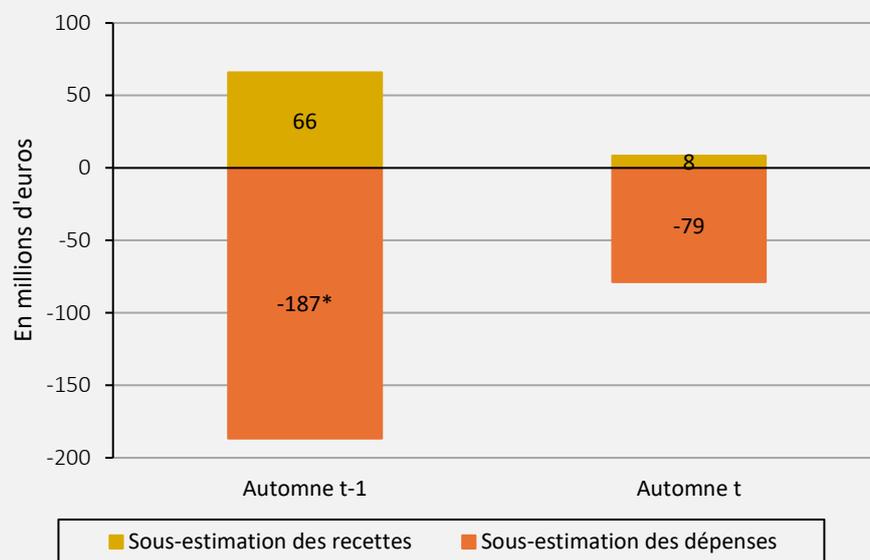
L'écart moyen entre les prévisions d'automne « t-1 » et les observations en automne « t+1 » s'élève à -121 millions d'euros, et entre les prévisions « t » et les observations « t+1 » à -70 millions d'euros. Le test de Wilcoxon indique que ces surestimations du solde nominal de l'administration centrale sont statistiquement non-significatives.

Le graphique suivant présente l'effet que les recettes et les dépenses ont sur la surestimation du solde nominal. En moyenne sur la période 2015 à 2023, les prévisions de l'automne « t-1 » font preuve d'une sous-estimation des recettes (66 millions d'euros), qui s'améliore pour les prévisions en automne « t » (8 millions d'euros). Les deux sous-estimations des recettes sont statistiquement non-significatives. De l'autre côté, le CNFP note une sous-estimation statistiquement significative des dépenses pour les prévisions de l'automne « t-1 » (187 millions d'euros). Les prévisions des

<sup>4</sup> Pour une explication plus en détail de ces deux concepts, veuillez consulter le document « Evaluation de la fiabilité des prévisions macroéconomiques et budgétaire » de juin 2018 publié par le CNFP.

dépenses de l'automne « t » ont été sous-estimées (59 millions d'euros) mais de manière non-significative.

Graphique E1.2 – Surestimation du solde des administrations locales-  
Ventilation selon dépenses et recettes



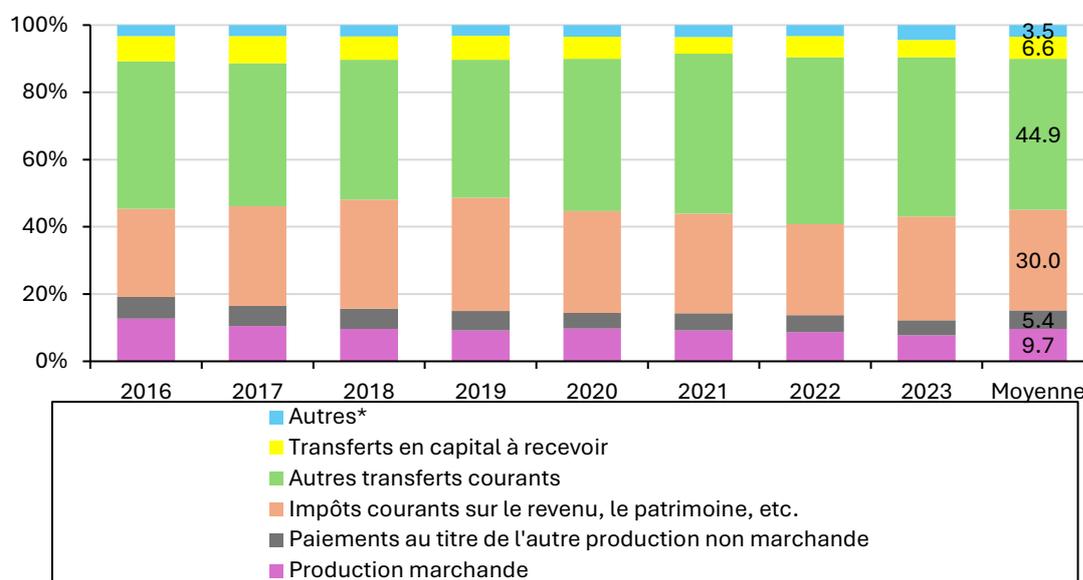
\* Sous- ou surestimation statistiquement significative.

Source : Calculs CNFP.

## 2. Sous-catégories de recettes

Le graphique 2.1 montre le poids des différentes sous-catégories de recettes dans le total des recettes des administrations locales pour les années 2016 à 2023, ainsi que le poids moyen sur cette période.

Graphique 2.1 – Poids des différentes catégories de recettes dans le total des recettes des administrations locales



\* La sous-catégorie *Autres* comprend les sous-catégories *Production pour usage final propre*, *Impôts sur la production et les importations*, *Autres subventions sur la production à recevoir*, *Revenus de la propriété* et *Cotisations sociales*.

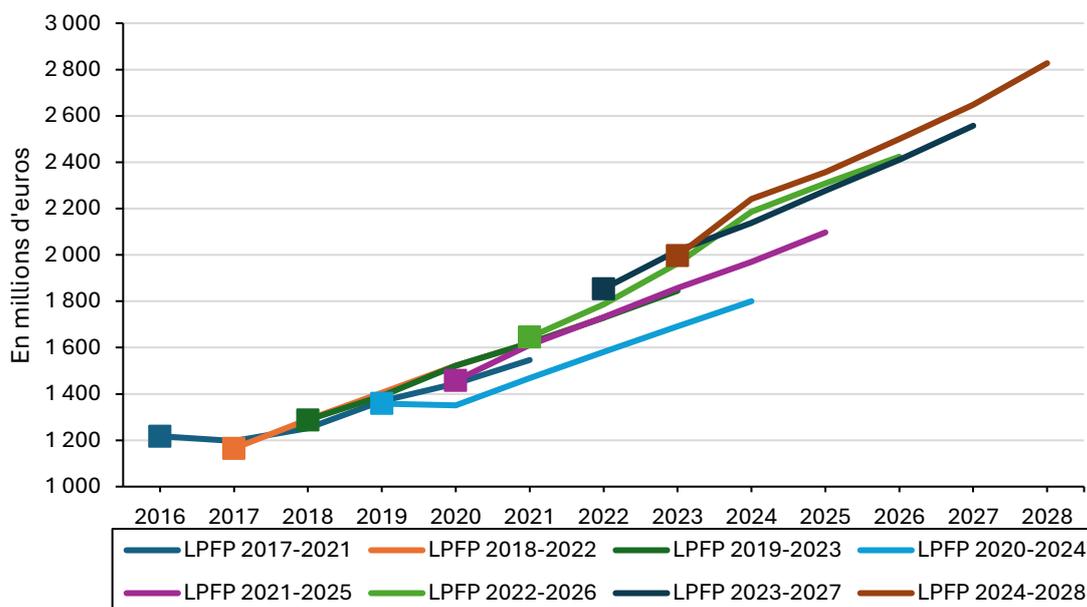
Sources : LPFP 2017-2021 à LPFP 2024-2028.

Il ressort du graphique 2.1 que les *Autres transferts courants* et les *Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.* sont les sous-catégories de recettes les plus importantes avec un poids moyen de respectivement 44,9% et 33,0% dans les recettes totales des administrations locales. La sous-catégorie *Autres transferts courants* est passée de 43,9% en 2016 à 47,4% en 2023, avec un pic de 49,7% en 2022. Il s'agit des versements de l'administration centrale vers les administrations locales. La sous-catégorie *Impôt sur le revenu, le patrimoine, etc.* est passée de 26,1% en 2016 à 30,9% en 2023, avec un pic de 33,7% en 2019.

Par ailleurs, le CNFP note que le poids de la sous-catégorie *Production marchande* a diminué de manière continue de 12,7% en 2016 à 7,7% en 2023. Le poids des sous-catégories *Paiements au titre de l'autre production non marchande* (2016 : 6,5% ; 2023 : 4,4%) et *Transferts en capital à recevoir* (2016 : 7,5% ; 2023 : 5,2%) a également diminué, mais dans une moindre mesure.

Le graphique 2.2 montre que la sous-catégorie *Autres transferts courants* a progressé de manière continue de 1 217 millions d'euros en 2016 à 1 996 millions d'euros en 2023, ce qui correspond à un taux de croissance annuel moyen de 7,3%, et devrait atteindre 2 828 millions d'euros en 2028 selon la LPFP 2024-2028. Il convient de noter que l'évolution prévisionnelle est établie sous l'hypothèse d'une progression quasiment linéaire dans les différentes LPFP.

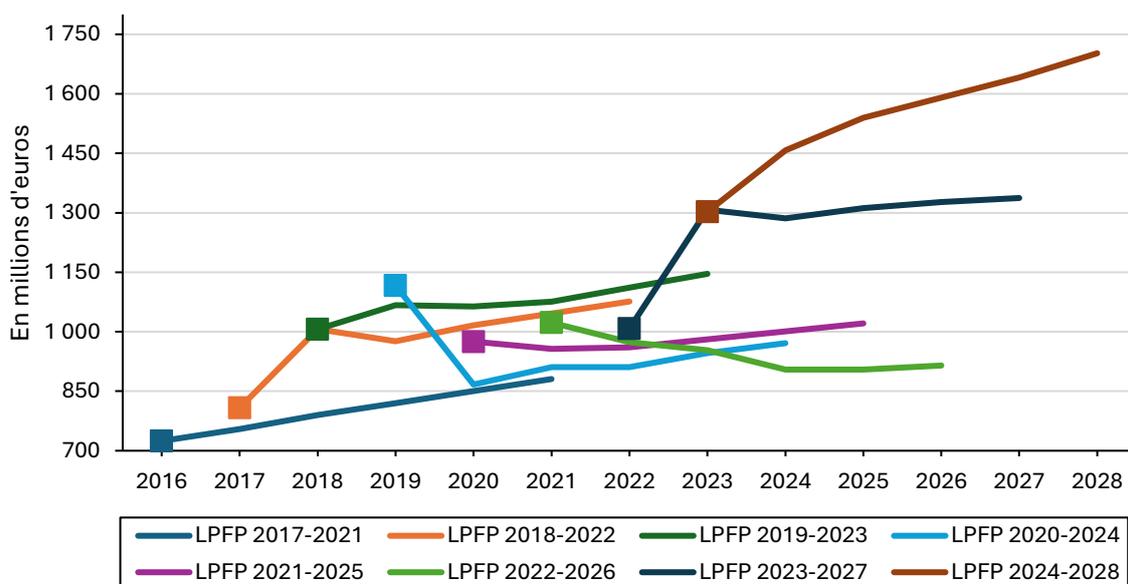
Graphique 2.2 – Observations (■) et prévisions de la sous-catégorie de recettes *Autres transferts courants*



Sources : LPFP 2017-2021 à LPFP 2024-2028.

L'évolution pluriannuelle de la sous-catégorie *Impôts sur le revenu, le patrimoine, etc.* est plus volatile, comme le montre le graphique 2.3. Les recettes y liées ont progressé de 725 millions d'euros en 2016 à 1 116 millions d'euros en 2019, avant de stagner à 1 002 millions d'euros en moyenne entre 2020 et 2022, pour ensuite atteindre 1 303 millions d'euros en 2023. En 2028, les *Impôts sur le revenu, le patrimoine, etc.* devraient s'élever à 1 702 millions d'euros selon la LPFP 2024-2028.

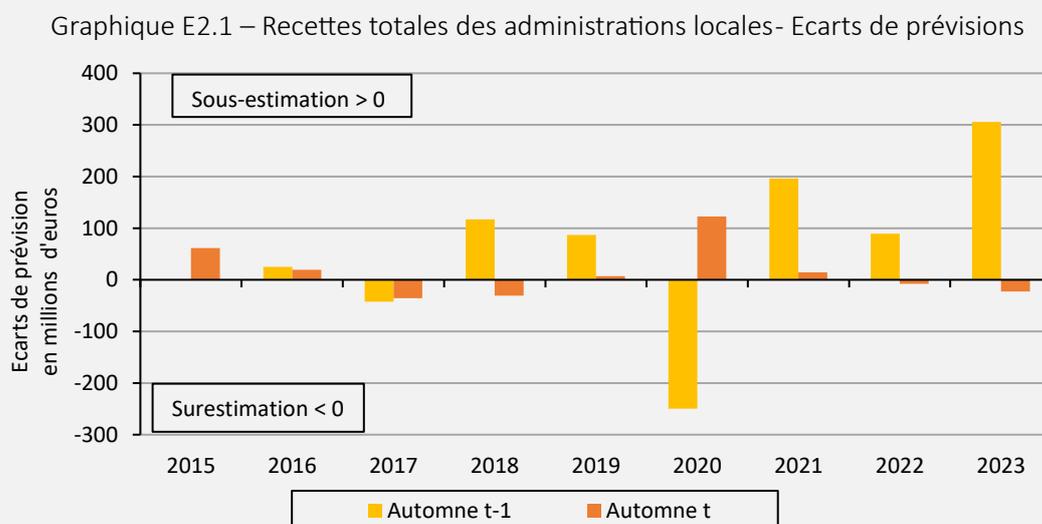
Graphique 2.3 – Observations (■) et prévisions de la sous-catégorie de recettes *Impôts sur le revenu, le patrimoine, etc.*



Sources : LPFP 2017-2021 à LPFP 2024-2028.

## Encadré 2 – Analyse de fiabilité des prévisions des recettes des administrations locales

Le graphique ci-après montre les écarts de prévision des recettes des administrations locales sur la période de 2015 à 2023.



Sources : Comptes nationaux ; Projets de budgets (2016-2025) ; Calculs CNFP.

L'écart moyen (« EM ») et l'écart absolu moyen (« EAM ») des prévisions des recettes de l'administration centrale sont présentés dans le tableau ci-après.

Tableau E2.1 – Recettes totales des administrations locales- EM et EAM et test statistique

Recettes des administrations locales	EM (en millions)		EAM (en millions)	
	Prévision pour l'année t établie en :			
	Automne t-1	Automne t	Automne t-1	Automne t
t = Période 2015-2023	66	8	139	33
Sous-/Surestimation	Sous-estimation			
Test de Wilcoxon (seuil de 5%)	Statistiquement non-significative			

Source : Calculs CNFP.

L'écart moyen entre les prévisions d'automne « t-1 » et les observations en automne « t+1 » s'élève à 66 millions d'euros et entre les prévisions « t » et les observations « t+1 » à 8 millions d'euros. Le test de Wilcoxon indique que ces sous-estimations des recettes totales de l'administration centrale sont statistiquement non-significatives.

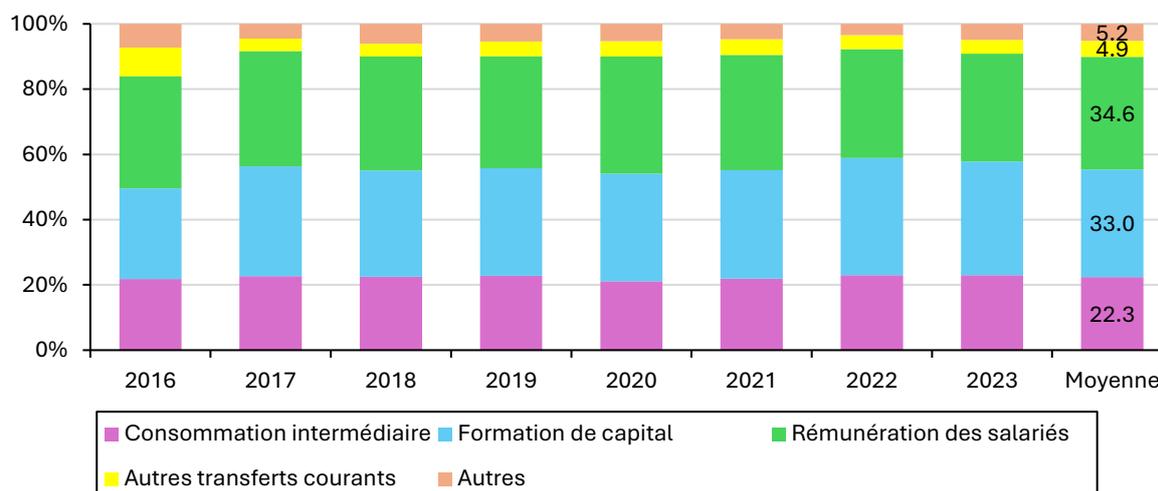
La sous-estimation des recettes en automne « t-1 » à hauteur de 66 millions d'euros s'explique notamment par la sous-estimation statistiquement significative des *Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.* à hauteur de 197 millions d'euros en moyenne lors des prévisions établies en automne « t-1 ». Celle-ci est en partie contrebalancée par une surestimation des catégories *Paiements pour autre production non marchande* (-22 millions d'euros en moyenne, statistiquement non-significative), *Autres transferts courants* (-55 millions d'euros en moyenne, statistiquement non-significative) et *Transferts en capital à recevoir* (-72 millions d'euros en moyenne, statistiquement significative).

Le CNFP note encore que les prévisions des recettes plus précises en automne « t » s'expliquent principalement par le fait que la sous-estimation de la catégorie *Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.* s'élève à 52 millions en moyenne lors des prévisions établies en automne « t » (statistiquement significative) contre 197 millions en moyenne pour les prévisions établies en « t-1 ».

### 3. Sous-catégories de dépenses

Le graphique 3.1 montre le poids des différentes sous-catégories de dépenses dans le total des dépenses des administrations locales pour les années 2016 à 2023, ainsi que le poids moyen sur cette période.

Graphique 3.1 – Poids des différentes catégories de dépenses dans le total des dépenses des administrations locales



\* La sous-catégorie *Autres* comprend les sous-catégories *Autres impôts sur la production*, *Subventions à payer*, *Revenus de la propriété*, *Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.*, *Prestations sociales autres que transferts en nature*, *Prestations sociales en nature correspondant aux dépenses consacrées à l'achat de produits fournis par l'intermédiaire de producteurs marchands*, *Ajustement pour variation des droits des ménages sur les fonds de pension*, *Transferts en capital à payer* et *Acquisitions moins cessions d'actifs financiers non produits*.

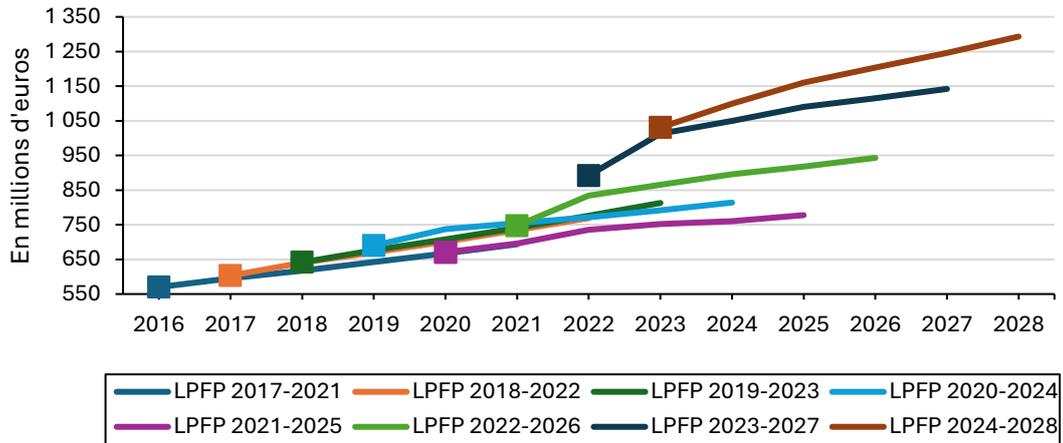
Sources : LPFP 2017-2021 à LPFP 2024-2028.

Du côté des dépenses, les sous-catégories *Rémunération des salariés*, *Formation de capital* et *Consommation intermédiaire* ont un poids moyen de respectivement 34,6%, 33,0% et 22,3% dans les dépenses totales sur la période 2016 à 2023 (voir graphique 3.1). A noter que le poids de la sous-catégorie *Rémunération des salariés* a légèrement diminué au cours de la période sous revue (2016 : 34,3% et 2023 : 33,1%), tandis que celui de la sous-catégorie *Formation de capital* a nettement augmenté (2016 : 27,8% et 2023 : 34,8%).

Les trois graphiques suivants montrent l'évolution passée et prévisionnelle des sous-catégories de dépenses *Consommation intermédiaire* (graphique 3.2), *Formation de capital* (graphique 3.3) et *Rémunération des salariés* (graphique 3.4). De manière générale, il convient de constater une sous-estimation de ces trois sous-catégories de dépenses (à l'exception des *Rémunérations des salariés* au début de la période sous revue), qui s'est accentuée depuis 2022 dans le contexte d'une inflation élevée, et du déclenchement de plusieurs tranches indiciaires en résultant, et d'une hausse des taux d'intérêt.

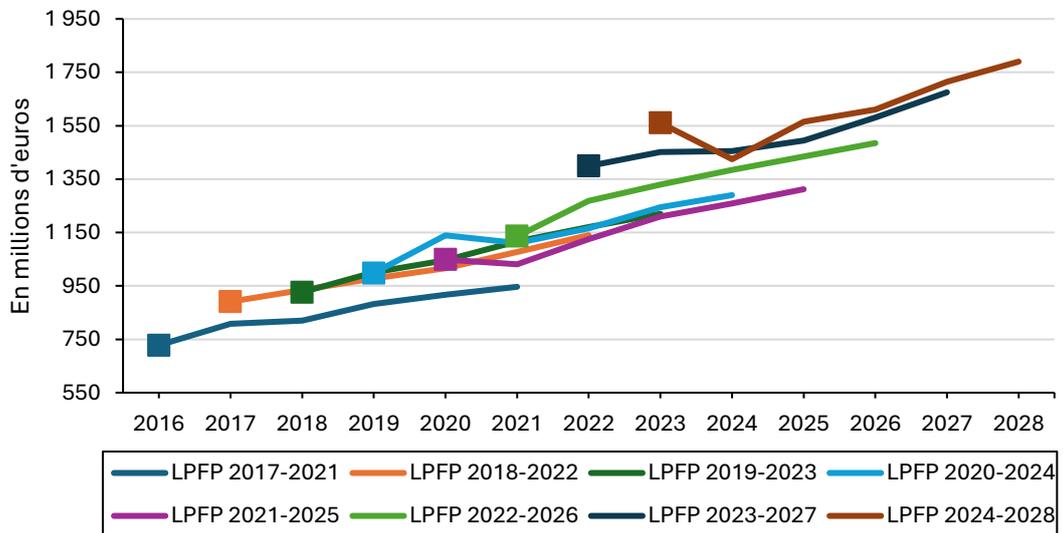
En effet, si on compare l'observation faite dans la LPFP 2024-2028 pour l'année 2023 par rapport à la prévision établie dans la LPFP 2019-2023, établie avant les crises sanitaire et énergétique, il y a lieu de constater un écart de 218 millions d'euros pour la sous-catégorie *Consommation intermédiaire*, de 341 millions d'euros pour la sous-catégorie *Formation de capital* et de 220 millions d'euros pour la sous-catégorie *Rémunération des salariés*.

Graphique 3.2 – Observations (■) et prévisions de la sous-catégorie de dépenses *Consommation intermédiaire*



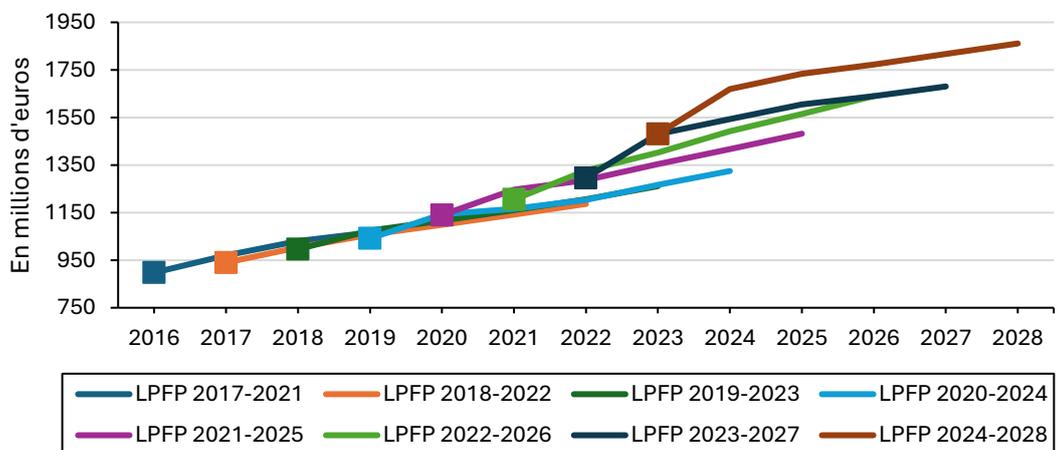
Sources : LPFP 2017-2021 à LPFP 2024-2028.

Graphique 3.3 – Observations (■) et prévisions de la sous-catégorie de dépenses *Formation de capital*



Sources : LPFP 2017-2021 à LPFP 2024-2028.

Graphique 3.4 – Observations (■) et prévisions de la sous-catégorie de dépenses *Rémunération des salariés*

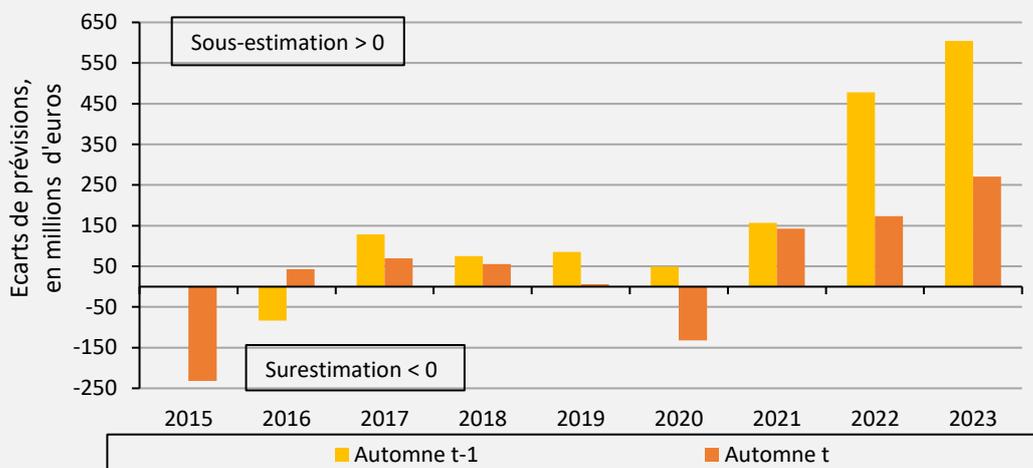


Sources : LPFP 2017-2021 à LPFP 2024-2028.

### Encadré 3 – Analyse de fiabilité des prévisions des dépenses des administrations locales

Le graphique ci-après montre les écarts de prévision des dépenses des administrations locales sur la période de 2015 à 2023.

Graphique E3.1 – Dépenses totales des administrations locales- Ecart de prévisions



Sources : Comptes nationaux ; Projets de budgets (2016-2025) ; Calculs CNFP.

L'écart moyen (« EM ») et l'écart absolu moyen (« EAM ») des prévisions des dépenses de l'administration centrale sont présentés dans le tableau ci-après.

Tableau E3.1 – Dépenses totales des administrations locales- EM et EAM et test statistique

Dépenses des administrations locales	EM (en millions)		EAM (en millions)	
	Prévision pour l'année t établie en :			
	Automne t-1	Automne t	Automne t-1	Automne t
t = Période 2015-2023	187	79	208	112
Sous-/Surestimation	Sous-estimation			
Test de Wilcoxon (seuil de 5%)	Statistiquement significative	Statistiquement non-significative		

Source : Calculs CNFP.

L'écart moyen entre les prévisions d'automne « t-1 » et les observations en automne « t+1 » s'élève à 187 millions d'euros et entre les prévisions « t » et les observations « t+1 » à 79 millions d'euros. Le test de Wilcoxon indique que la sous-estimation des dépenses totales en automne « t-1 » est statistiquement significative.

La sous-estimation des dépenses en automne « t-1 » à hauteur de 187 millions d'euros s'explique notamment par la sous-estimation statistiquement significative des dépenses des sous-catégories *Formation de capital* à hauteur de 98 millions d'euros en moyenne et *Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers* à hauteur de 58 millions d'euros en moyenne. Ces deux sous-catégories de dépenses restent sous-estimées d'environ 50 millions d'euros dans les prévisions établies en automne « t », ce qui explique en grande partie la sous-estimation des dépenses totales à hauteur de 79 millions d'euros en automne « t », qui est cependant statistiquement non-significative.

Le CNFP note encore que les dépenses de la sous-catégorie *Rémunération des salariés* sont surestimées de 21 millions d'euros lors des prévisions établies en automne « t » (statistiquement significative), alors qu'elles sont sous-estimées de 11 millions d'euros lors des prévisions établies en automne « t-1 » (statistiquement non-significative).

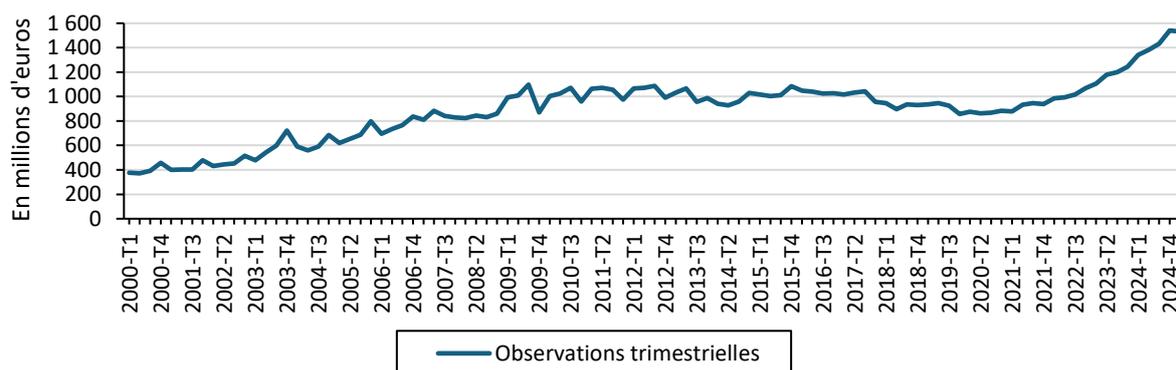
## 4. Endettement public

L'article 118 de la loi communale dispose que les communes peuvent recourir à l'emprunt pour financer des dépenses qualifiées comme extraordinaires à condition qu'aucun autre financement ne soit possible ou économiquement viable, et que le remboursement régulier des annuités est assuré<sup>5</sup>. Un tel emprunt constitue une recette extraordinaire pour couvrir le besoin de financement. Il convient de noter que la règle de bonne conduite impose que la charge de remboursement des emprunts ne peut dépasser 20% des recettes ordinaires.

Concernant la procédure administrative, le montant de l'emprunt doit figurer au budget de la commune pour l'exercice en question avant que le conseil communal puisse se prononcer sur le recours à l'emprunt ainsi que délibérer des modalités de celui-ci. Cette délibération est ensuite, selon l'article 107bis de la loi communale, à soumettre à l'approbation ministérielle si la valeur de l'emprunt dépasse 50 000 euros. Par la suite, il appartient au collège des bourgmestre et échevins de passer le contrat avec un établissement bancaire. L'article 127 de la loi communale permet au conseil communal de voter des crédits nouveaux ou supplémentaires pour des dépenses imprévues.

Le graphique 4.1 montre l'évolution trimestrielle de la dette publique des administrations locales entre le 1<sup>er</sup> trimestre 2000 et le 1<sup>er</sup> trimestre 2025.

Graphique 4.1 – Endettement public des administrations locales



Source : STATEC.

L'endettement des administrations locales a progressé d'environ 375 millions d'euros début 2000 à environ 1 000 millions d'euros début 2009, niveau autour lequel il a fluctué jusqu'en 2017<sup>6</sup>. Par la suite, entre 2018 et 2019, il y a lieu de constater une tendance générale à la réduction de la dette au niveau des administrations locales qui est passée d'environ 950 millions d'euros (2018-T1) à environ 850 millions d'euros (2019-T4). Dans le contexte de la crise sanitaire, l'endettement au niveau communal est reparti à la hausse et est passé de 875 millions d'euros (2020-T1) à 938 millions d'euros (2021-T4). Il faut noter une accélération particulièrement marquée de l'endettement des administrations locales depuis 2022 qui se traduit par une hausse trimestrielle moyenne de 42 millions d'euros, portant la dette publique des administrations locales à près de 1 531 millions d'euros début 2025.

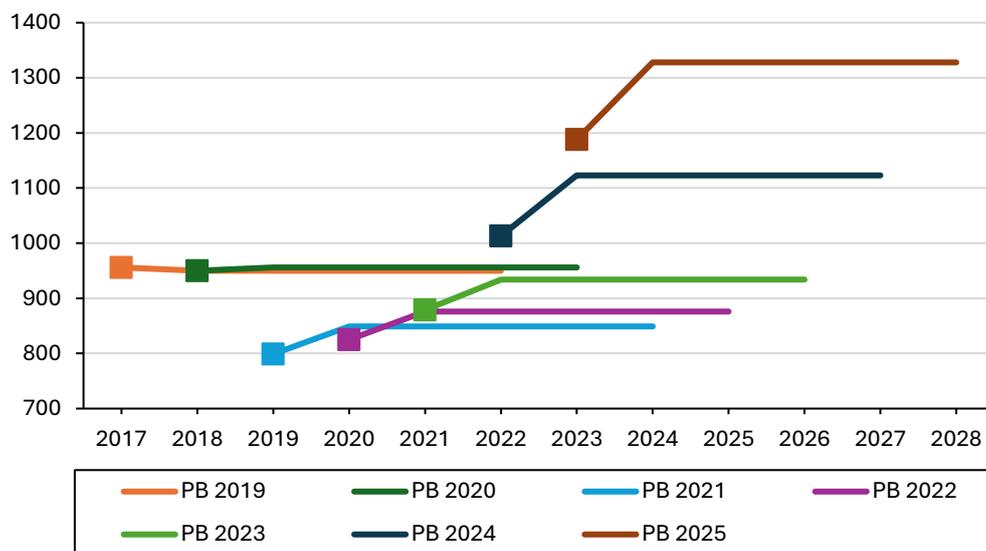
Concernant l'évolution à court et à moyen terme de l'endettement public des administrations locales, la LPFP 2024-2028 prévoit une stabilisation à 1 328 millions d'euros d'ici 2028. Le CNFP note que cette hypothèse de stabilisation à un niveau constant est l'approche courante déjà appliquée dans les

<sup>5</sup> Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région, « de Finanzbuett No. 3 », 29 décembre 2008.

<sup>6</sup> Endettement moyen entre 2009-T1 et 2017-T4 : 1 017 millions d'euros avec un pic de 1 098 millions d'euros au 2009-T3 et un plancher de 869 millions d'euros au 2009-T4.

dernières LPFP, comme le montre le graphique 4.2, et en souligne le manque de réalisme. Par ailleurs, la prévision est inférieure aux derniers chiffres trimestriels publiés par le STATEC.<sup>7</sup>

Graphique 4.2 – Observations (■) et prévisions de l’endettement des administrations locales



Sources : LPFP 2018-2022 à LPFP 2024-2028.

Finalement, le CNFP note que, afin de mieux comprendre l’évolution de la situation financière au niveau local, une ventilation de l’endettement public ainsi que des réserves selon les communes dans le cadre de la LPFP serait souhaitable. Par ailleurs, un récapitulatif des prêts et frais de refinancement permettrait une analyse plus fine de la dynamique de l’endettement au niveau des administrations locales.

<sup>7</sup> Selon le STATEC, l’endettement public des administrations locales en 2024 s’élève à (en millions d’euros) : 1 340 (T1), 1 383 (T2), 1 433 (T3) 1 541 (T4).