

**N° 7666<sup>1</sup>**

**N° 7667<sup>1</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

---

**PROJET DE LOI**

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat  
pour l'exercice 2021 et modifiant :**

- 1° la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc. ;**
- 2° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;**
- 3° la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale ;**
- 4° la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances ;**
- 5° la loi modifiée du 1er février 1939 sur l'impôt dans l'intérêt du service d'incendie ;**
- 6° la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession ;**
- 7° la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;**
- 8° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;**
- 9° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;**
- 10° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement**
- 11° la loi modifiée du 14 mai 1997 relative à la participation à des institutions financières internationales ;**
- 12° la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ;**
- 13° la loi modifiée du 28 avril 1998 portant**
  - a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ;**
  - b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ;**
  - c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;**

- 14° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999 ;
- 15° la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ;
- 16° la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») ;
- 17° la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ;
- 18° la loi du 19 décembre 2008 portant révision du régime applicable à certains actes de société en matière de droits d'enregistrement, portant transposition de la directive 2008/7/CE du Conseil du 12 février 2008 concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux, modifiant: la loi modifiée du 7 août 1920, portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc., la loi modifiée du 20 décembre 2002 concernant les organismes de placement collectif, la loi du 22 mars 2004 relative à la titrisation, la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la société d'investissement en capital à risque (SICAR), la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep, la loi du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés, et abrogeant la loi modifiée du 29 décembre 1971 concernant l'impôt frappant les rassemblements de capitaux dans les sociétés civiles et commerciales et portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement ;
- 19° la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;
- 20° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
- 21° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ;
- 22° la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours ;
- 23° la loi modifiée du 23 décembre 2016
  - 1. instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement ;
  - 2. modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ;
- 24° la loi modifiée du 20 juillet 2017 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale ;

**25° la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale**  
**et portant abrogation de la loi modifiée du 22 décembre 1993**  
**ayant pour objet la relance de l'investissement dans l'intérêt**  
**du développement économique**

# **PROJET DE LOI**

**relative à la programmation financière pluriannuelle**  
**pour la période 2020-2024**

\* \* \*

## **AVIS DU SYNDICAT DES VILLES** **ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES**

(9.11.2020)

### **I. REMARQUES GENERALES**

Le SYVICOL remercie Monsieur le Ministre des Finances de l'avoir demandé en son avis sur les projets de loi n°7666 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021 et n°7667 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 par courrier du 14 octobre 2020. Il se félicite particulièrement de cette saisine – c'est d'ailleurs pour la première fois depuis sa création que l'organe représentant les communes est formellement consulté sur le projet de budget de l'Etat – car elle lui donne l'occasion de mettre en évidence les effets de la pandémie de Covid-19 sur les finances communales.

Des remerciements sont adressés également à Monsieur le Député François Benoy, rapporteur des projets de loi sous revue, pour l'échange constructif du 9 novembre 2020.

#### **1. Le rôle des communes dans la gestion de la crise sanitaire**

La gestion de la crise sanitaire des derniers mois a demandé de grands efforts non seulement des instances étatiques, mais aussi des autorités communales. En ne mettant aucunement en question les aides étatiques versées au secteur privé pour surmonter la crise, il faut constater que les communes n'ont pas été soutenues dans la même mesure.

D'abord, par exemple, de nombreux agents communaux ont dû être dispensés de leur travail pendant le confinement (équipes techniques, personnel d'encadrement des structures d'accueil, par exemple), sans que les communes ne puissent profiter du dispositif du congé partiel ou d'un mécanisme similaire. La sécurisation des lieux de travail du personnel, des guichets et autres locaux accessibles au public, ainsi que des constructions scolaires, a également causé des coûts à ne pas sous-estimer.

Ensuite, la reprise de l'enseignement en alternance à partir du 25 mai a constitué un vrai défi, au niveau logistique surtout, mais également sur le plan financier. En effet, à partir de cette date, et jusqu'au 15 juillet 2020, l'application du système du Chèque service accueil a été suspendue par décision du ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, c'est-à-dire que l'encadrement était gratuit pour les parents. Étant donné que cette décision s'imposait aux communes, le SYVICOL est intervenu auprès du ministère<sup>1</sup> pour obtenir une compensation de la perte de recettes ainsi causée. Il profite de l'occasion pour réitérer cette demande formellement.

Citons comme 3e exemple les maintes mesures prises par les communes pour soutenir les entreprises et les ménages. Dès le début du confinement, de nombreuses communes ont mis en place un service de livraison à domicile de biens de première nécessité pour les personnes vulnérables. Dans l'intérêt des commerces locaux, beaucoup de communes ont renoncé à une partie du loyer qui leur aurait été

---

<sup>1</sup> Dans le cadre de la réunion de la Commission gestion et finances du 9 septembre 2020

dû en temps normal, à certaines taxes, comme celle sur l'installation de terrasses, etc. Plus tard, certaines communes ont soutenu les entreprises implantées sur leur territoire par l'achat de bons qu'elles ont distribué aux ménages, voire par l'attribution d'aides directes.

Notons entre parenthèses que d'autres pays n'ont pas hésité à annoncer des mesures de soutien de leurs collectivités territoriales. Début juin déjà, par exemple, le gouvernement fédéral allemand a annoncé un « Rettungsschirm » contenant une panoplie de mesures de relance économique, y compris quelques-unes en faveur des communes, dont notamment la compensation de la perte de recettes en impôt commercial à hauteur de 11,8 milliards.

## 2. Les impacts à court terme de la crise sur les finances des communes

Du point de vue étatique également, le projet de budget sous revue est celui d'une période difficile, marquée par les effets néfastes de la pandémie de Covid-19 sur l'économie, qui a plongé le Grand-Duché en situation de récession avec une chute du PIB de 7,2% au second trimestre 2020.

C'est aussi le budget d'une période incertaine. Sur base d'hypothèses arrêtées au 31 août 2020, le STATEC prévoit une évolution du PIB luxembourgeois en volume de -6% pour 2020 et +7% pour 2021. Il s'attend, après l'affaissement causé par la pandémie, à une relance très forte et rapide dès le 3<sup>e</sup> trimestre 2020. Ces projections s'entendent sous condition d'absence d'une « nouvelle vague significative de contaminations »<sup>2</sup>.

Face à la flambée des nouvelles infections depuis le début du mois d'octobre, elles semblent malheureusement fort optimistes et on doit se demander si la réalité ne se rapprochera pas plus du scénario défavorable proposé par le STATEC. Celui-ci prévoit pour 2021, au lieu d'une hausse du PIB de 7% par rapport à 2020, une légère baisse supplémentaire de -0,4%.

Les premières prévisions des effets de la crise sur les finances communales ont été communiquées aux communes par circulaire n°3834 du 8 mai 2020 de la part de Madame la Ministre de l'Intérieur. Par rapport au budget initial 2020, la réduction des principales recettes des communes, à savoir celle provenant du Fonds de dotation globale des communes et la participation directe au produit de l'ICC, tenant compte de la dotation au Fonds de l'emploi, s'élevait à 417.252.000 €, ce qui représente une baisse de 17,9%.

Par sa circulaire n°3909 du 15 octobre 2020, Madame la Ministre a fourni des prévisions actualisées, qui se recourent avec celles qui constituent la base du projet de budget de l'Etat. Selon elles, la baisse cumulée des deux recettes susmentionnées, toujours en tenant compte de la dotation au Fonds de l'emploi, s'élèverait à 341.283.000 €. Si la situation s'est donc légèrement améliorée (75.969.000 €), elle reste problématique.

Le tableau ci-dessous, en milliers d'euros, indique les prévisions initiales communiquées par le ministère de l'Intérieur, ainsi que celles ajustées selon les circulaires du 8 mai et du 15 octobre 2020.

	<i>Budget initial 2020</i>	<i>Circulaire 3834 du 8.5.2020</i>		<i>Circulaire 3909 du 15.10.2020</i>	
		<i>Prévision ajustée 2020</i>	<i>Variation</i>	<i>Budget rectifié 2020</i>	<i>Variation</i>
Participation directe au produit en ICC	165 000	124 000	-41 000	135 000	-30 000
Fonds de dotation globale des communes (FDGC)	2 187 286	1 805 734	-381 552	1 872 103	-315 183
Fonds de l'emploi	-21 100	-15 800	5 300	-17 200	3 900
<b>Totaux</b>	<b>2 331 186</b>	<b>1 913 934</b>	<b>-417 252</b>	<b>1 989 903</b>	<b>-341 283</b>

## 3. Les mesures proposées jusqu'ici aux communes

Pour répondre aux problèmes financiers résultant de la baisse des recettes, Madame la Ministre a proposé, dans sa circulaire n°3834, les possibilités suivantes :

- Recours au fonds de réserve budgétaire

<sup>2</sup> PL7666, p. 13

- Recours à une ligne de trésorerie
- Recours à un emprunt
- Recours au Fonds communal de péréquation conjoncturale (FCPC)

Il faut savoir que les réserves des communes et leurs avoirs dans le FCPC sont très hétérogènes. Par ailleurs, le montant global de ce dernier<sup>3</sup> est tel que, même si toutes les communes y avaient recours, il ne permettrait de compenser qu'une fraction du manque de recettes. Ces moyens sont donc loin de permettre à toutes les communes de surmonter la crise, ceci d'autant plus que, comme nous allons le voir, ses effets se prolongeront dans le temps. En ce qui concerne le FCPC, il est par ailleurs renvoyé aux observations formulées à l'endroit de l'article 37 du projet de loi budgétaire.

Pour les communes dont la situation financière est difficile, le conseil de recourir à une ligne de trésorerie ou à un emprunt n'est guère plus utile. En effet, le recours à du capital étranger, s'il peut aider dans l'immédiat, entraîne toujours une obligation de remboursement en capital et en intérêts qui affecte la capacité d'autofinancement de la commune à long terme. En plus, la capacité d'endettement des communes est limitée par le ministère de l'Intérieur.

Le SYVICOL note en passant que, dans sa circulaire n°3909 du 15 octobre 2020 déjà mentionnée, Madame la Ministre de l'Intérieur invite les communes à attendre le mois de mai 2021 avant de décider de recourir à un nouvel emprunt. S'il est sans doute utile d'attendre la clôture de l'exercice 2020, il se peut que, dans certaines communes, le besoin de capital étranger se présente plus tôt. Le SYVICOL compte dans ce cas sur une application souple de la règle en question.

Madame la Ministre a encore proposé aux communes de profiter d'un service de conseil dispensé par la Direction des finances communales, une offre qui est saluée expressément.

#### 4. La prévision pluriannuelle

Ce qui est encore plus préoccupant que les prévisions budgétaires pour 2021, c'est la vue pluriannuelle. En effet, si on met en relation les prévisions de recettes communiquées par la circulaire n°3909 et celles communiquées par la circulaire n°3753 du 11 décembre 2019, sur base desquelles les communes ont établi leurs plans pluriannuels de financement actuels, la perspective s'assombrit fortement :

*Prévisions pluriannuelles des recettes provenant du FDGC et de la participation directe au produit en ICC, en tenant compte de la contribution au Fonds pour l'emploi*

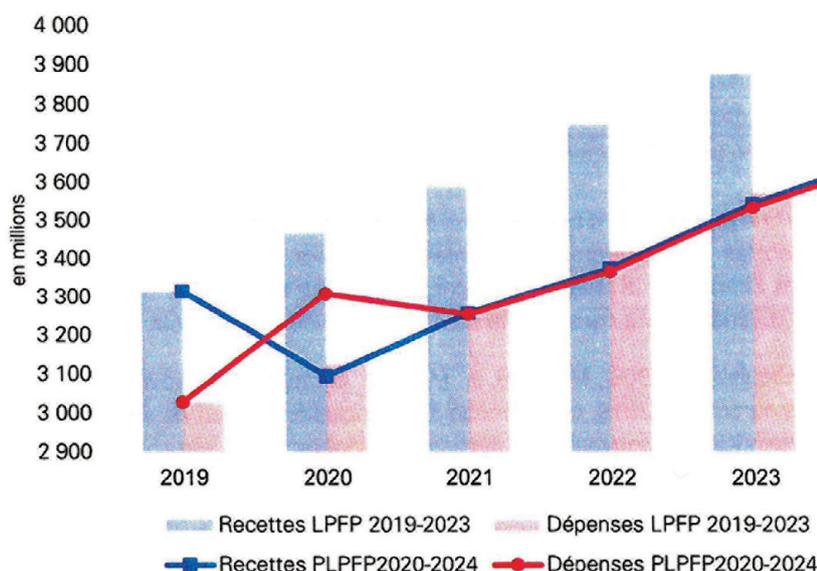
	<i>Budget rectifié 2020</i>	<i>Budget 2021</i>	<i>Prévision 2022</i>	<i>Prévision 2023</i>
Circulaire n°3753 du 11.12.2019	2 330 900	2 441 700	2 590 000	2 736 300
Circulaire n°3909 du 15.10.2020	1 989 903	2 123 033	2 230 234	2 368 580
<b>Recettes en moins</b>	<b>-341 283</b>	<b>-318 667</b>	<b>-359 766</b>	<b>-367 720</b>
Cumul		-659 950	-1 019 716	-1 387 436

En effet, toujours par rapport aux prévisions initiales, la perte de recettes cumulée des exercices 2020 et 2021 s'élève déjà à presque 660 millions d'euros, pour atteindre 1.387 millions sur la période allant jusqu'en 2023.

L'exposé des motifs du projet de loi n°7667 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 consacre son chapitre 5.4 à l'évolution des recettes et des dépenses des administrations locales. Après un solde positif de 286 millions en 2019, il prévoit une chute à -213 millions pour 2020, suivi d'un résultat légèrement supérieur à 0 pour les exercices suivants. Cette évolution est représentée sous forme de courbes sur le graphique ci-dessous. Les barres en arrière-plan indiquent les prévisions de recettes et de dépenses prévues par la LPFP 2019-2023.

<sup>3</sup> Selon la circulaire n°3834, le montant total du FCPC est de 52.191.668,82 €

*Soldes annuels du secteur communal  
selon la LPFP2019-2023 et le PLPFP 2020-2024*



On constate à première vue que, pour chaque exercice, l'expectative d'un excédent considérable a été remplacée par un résultat neutre, voire même, pour 2020, par un déficit sérieux.

En chiffres, les écarts entre les soldes du secteur communal prévus par la LPFP 2019-2023 et ceux indiqués dans le PLPFP 2020-2024 sont les suivants (en millions d'euros) :

	2020	2021	2022	2023
LPFP 2019-2023	341	318	330	305
PLPFP 2020-2024	-213	2	8	9
<b>Ecarts annuels</b>	<b>-554</b>	<b>-316</b>	<b>-322</b>	<b>-296</b>
Ecarts cumulés		-870	-1 192	-1 488

Ces projections confirment donc la tendance constatée plus haut sur base des seules recettes ICC et FDGC, même si, comme le soulignent d'ailleurs les auteurs du projet de loi, elles comprennent une part d'insécurité qui augmente d'un exercice à l'autre.

Ainsi, on constate notamment des divergences importantes – que le SYVICOL ne peut pas s'expliquer, faute de données détaillées – entre l'évolution des recettes principales des communes leur communiquée par la circulaire ministérielle n°3909 et celle des recettes globales des administrations locales indiquée dans le projet de loi de programmation financière pluriannuelle.

Que l'on se base cependant sur l'une source de données ou sur l'autre, on constate que l'évolution des recettes de l'Etat central est plus favorable que celle des communes :

	2020	2021	2022	2023
Evolution des recettes des administrations locales selon PLPFP	-6,6%	5,2%	3,6%	5,0%
Evolution des recettes ICC & FCDF selon circulaire n°3909	-12,5%	6,7%	5,0%	6,2%
Evolution des recettes de l'Etat central selon PLPFP	-7,9%	8,0%	6,2%	6,0%

Ceci s'explique probablement par le fait que le financement des communes repose sur quelques sources fiscales particulièrement sensibles aux effets de la crise (principalement l'impôt commercial, l'impôt sur le revenu et la taxe sur la valeur ajoutée), tandis que l'Etat dispose de sources plus variées, dont certaines ne sont que peu, voire pas du tout affectées.

Dans sa circulaire n°3909, Madame la Ministre compare les prévisions de recettes des communes au compte 2019, ce qui mène à la conclusion que ce ne sera qu'en 2023 que les recettes atteindront de nouveau – ou dépasseront légèrement – leur niveau de 2019.

Pour le SYVICOL, il est plus intéressant de comparer les prévisions budgétaires de recettes, car c'est sur leur base que les communes ont établi leurs programmes pluriannuels d'investissement. Afin de maintenir leurs budgets en équilibre, et à moins de pouvoir neutraliser les pertes de recettes par le recours à des réserves ou à l'emprunt, les autorités communales devront les compenser par une révision vers le bas de leurs prévisions pluriannuelles de dépenses.

Sachant que les dépenses ordinaires ne sont que faiblement compressibles, c'est surtout au niveau des dépenses extraordinaires que les communes seront obligées de faire des économies, notamment en échelonnant la réalisation des projets d'investissement. De plus, les communes risquent de devoir se concentrer sur les investissements s'inscrivant dans le cadre de leurs missions obligatoires et de reporter des projets dans d'autres domaines tout aussi importants, tels que la construction de logements. Les effets seraient dès lors contraires à la politique anticyclique préconisée par le Gouvernement et recommandée par le Conseil de l'Union européenne.

Or, il ne fait aucun doute que les communes ont un rôle important à jouer, dans le cadre de la politique anticyclique préconisée par le Gouvernement, pour favoriser la relance économique en général et pour soutenir les petites et moyennes entreprises en particulier. Pour l'assumer au maximum, elles ont besoin d'un soutien étatique. A défaut, la réduction des recettes du secteur communal entraînera mécaniquement une baisse de ses investissements.

### **5. Propositions de mesures pour maintenir la capacité d'investissement des communes**

C'est dans ce but que le SYVICOL émet les recommandations suivantes :

#### **a) Revoir les taux de subvention et mettre fin à leur modulation en fonction de la situation financière de la commune bénéficiaire**

Les subventions allouées aux communes par l'Etat sont un levier important pour encourager l'investissement au niveau communal. La seule mesure en ce sens annoncée jusqu'ici par le Gouvernement est une hausse du taux de subside versé par le ministère de l'Intérieur pour certains projets d'investissement. En ce qui concerne notamment les infrastructures scolaires, le taux de base a été augmenté de 35% à 40%, à majorer ou non en fonction de la situation financière de la commune jusqu'à un maximum de 85% pourcent. Si cette augmentation de 5% est certes à saluer, son impact financier reste limité.

En ce qui concerne les autres subventions accordées par le ministère de l'Intérieur (mairies, infrastructures du service technique, places publiques, cimetières et infrastructures relatives à la distribution d'eau potable), le taux maximal a été augmenté de 40% à 45%. Le taux individuel de chaque commune est déterminé en fonction de sa situation financière entre 0% (taux applicable à 20% des communes selon les informations du SYVICOL) et 45%.

Lors d'une récente réunion avec Madame la Ministre de l'Intérieur, il a été expliqué au SYVICOL que la situation financière des communes est évaluée sur base d'un seul critère, à savoir le montant de la participation directe au produit en ICC. Ce mode de calcul a l'avantage de ne pas pénaliser les communes qui ont accumulé des réserves ou gardé un taux d'endettement peu élevé grâce à une gestion prudente de leurs ressources.

Le SYVICOL est néanmoins d'avis – et il l'a souligné notamment dans sa prise de position du 12 novembre 2018 à l'intention des partis qui étaient à ce moment en négociations de l'accord de coalition actuel – que la modulation du taux de subside en fonction de la situation financière des communes devrait être abandonnée.

En effet, il est un fait que, suite à la réforme des finances communales<sup>4</sup>, la fourchette dans laquelle se situent les recettes non affectées des communes par tête d'habitant a été sensiblement rétrécie.

En plus, la relation entre la participation directe au produit de l'ICC et les recettes provenant du FDGC n'est pas du tout la même que celle qui existait avant la réforme entre les recettes provenant

<sup>4</sup> Loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes

de l'ICC et celles du Fonds communal de dotation financière (FCDF). A titre d'illustration, mettons en relation les chiffres de 2016, dernier exercice précédant l'entrée en vigueur de la réforme, avec ceux de 2020 (en milliers d'euros) :

<i>Budget rectifié 2016<sup>5</sup></i>			<i>Budget rectifié 2020</i>		
ICC	605 000	36%	Part propre ICC	135 000	7%
FCDF	1 062 303	64%	FDGC	1 872 103	93%
Total	1 667 303		Total	2 007 103	

Vu la faible proportion qu'occupe la participation directe au produit en ICC dans les principales recettes des communes, le SYVICOL est d'avis qu'elle n'impacte pas suffisamment la situation financière d'une commune pour servir d'indicateur de cette dernière. Il se demande même si le système actuel, dont le but est une répartition plus équitable des subventions, ne peut pas avoir un effet contraire. Celui-ci se produirait dans l'hypothèse où une faible différence au niveau de la part propre ICC entre deux communes entraînerait un écart plus important des subventions versées pour un même projet.

A côté du ministère de l'Intérieur, d'autres ministères devraient se poser la question de savoir si leurs taux de subside sont encore adaptés et les revoir éventuellement à la hausse, ne fût-ce que temporairement, afin d'inciter les communes à maintenir leurs projets d'investissement. Ceci vaut surtout pour les ressorts qui correspondent à des missions facultatives des communes tels que, par exemple, la culture.

#### **b) Adapter les plafonnements des subsides**

De nombreux subsides étatiques ne sont pas seulement déterminés sur base d'un taux (fixe ou variable), mais aussi en appliquant des plafonds.

En ce qui concerne les subsides pour les constructions scolaires accordés par le ministère de l'Intérieur mentionnés ci-dessus, leur plafonnement a également été adapté. Désormais, il n'est plus exprimé par salle de classe, mais par mètre carré des salles de classe<sup>6</sup>. Les résultats sont indiqués par cycle scolaire dans le tableau ci-dessous, le calcul du nouveau plafond étant basé sur l'hypothèse d'une salle des dimensions minimales.

	<i>Surface minimale en m<sup>2</sup></i>	<i>Ancien plafond par salle</i>	<i>Nouveau plafond par salle</i>
Cycle 1 précoce	105	470 000 €	577 500 €
Cycle 1	72	385 000 €	396 000 €
Cycles 2-4	63	325 000 €	346 500 €

Ici encore, l'adaptation du plafonnement est à saluer, notamment parce que la construction de salles dépassant les dimensions minimales n'est plus pénalisée. Cependant, le SYVICOL regrette qu'il ne soit toujours tenu compte que des salles de classe proprement dites, sans considérer les maints autres locaux dont une école moderne doit disposer, telles que des salles pour activités accessoires, salles de réunion, bibliothèque, foyer, etc.).

Par ailleurs, il n'existe à sa connaissance pas de règles transparentes relatives au cofinancement des structures regroupant l'enseignement fondamental et les services d'éducation et d'accueil (« Bildungshaus ») préconisées actuellement par le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse. Si le Gouvernement entend inciter les communes à investir dans ce genre d'établissements, il devrait proposer un cadre financier clair et attrayant.

Dans le domaine des Services d'éducation et d'accueil, la problématique du plafonnement est encore plus flagrante. En effet, si l'Etat soutient en principe les projets de construction de crèches et de maisons relais à hauteur de 50%, cette aide est limitée à 10.000 euros par chaise. A la connaissance du SYVICOL, ce plafond n'a pas été adapté depuis au moins 15 ans, en dépit d'une hausse constante des frais de construction et de l'édiction de nouvelles normes et de prescriptions de sécurité qui, elles aussi, n'ont pas été sans impact sur les coûts. Les conséquences pour les communes en sont

<sup>5</sup> Circulaire ministérielle n°3420 du 24 octobre 2016

<sup>6</sup> Par mètre carré, le nouveau plafond est de 5.500.- euros.

dramatiques : dans la pratique, en dépit d'un taux officiel de 50%, le montant réellement versé est autour, voire en-dessous, de 20% ! Ces chiffres sont basés sur un exemple concret rapporté au SYVICOL, la tendance générale ayant été confirmée par d'autres communes.

Il est donc urgent de procéder à une réévaluation et à une augmentation des plafonds souvent surannés des subventions étatiques. Au lieu de la fixation arbitraire de ces chiffres, le SYVICOL demande au Gouvernement de se baser sur les coûts réels en établissant des « Benchmark » pour les différents types de construction.

**c) Combattre la surchauffe du marché de construction d'infrastructures d'assainissement des eaux usées**

Si on constate en général une forte demande sur le marché de la construction, ce phénomène est particulièrement prononcé dans le secteur des infrastructures de traitement des eaux usées. En effet, les délais serrés endéans lesquels les communes et les syndicats de communes doivent mettre en place ces ouvrages ont entraîné un marché en forte surchauffe. Le résultat en est une explosion des prix, surtout en ce qui concerne les équipements électromécaniques, qui est en défaveur des communes, mais aussi de l'Etat. Il va sans dire que la pandémie n'a fait qu'aggraver cette situation.

Afin que le marché puisse se normaliser, le SYVICOL appelle le gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour prolonger les délais de réalisation des ouvrages d'assainissement, respectivement, dans la mesure où ces délais sont imposés par le législateur européen, d'intervenir auprès des instances compétentes.

**d) Suspendre et réformer le système d'amortissement des infrastructures en matière de gestion de l'eau des syndicats de communes**

Certains syndicats de communes sont obligés, en application de l'article 172 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, à tenir leur comptabilité selon les règles de la comptabilité générale. Il s'agit notamment de ceux assurant la fourniture d'eau potable et le traitement des eaux usées, qui construisent et gèrent, pour le compte de leurs communes membres, des infrastructures d'une valeur impressionnante.

De cette obligation découle celle d'amortir les ouvrages. Selon les articles 13 et 14 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, les redevances communales sur, respectivement, l'eau destinée à la consommation humaine et l'assainissement des eaux usées, doivent couvrir l'amortissement des infrastructures.

Dans la pratique, dès qu'un ouvrage est achevé, les communes membres sont obligées de créditer annuellement le syndicat des montants nécessaires pour créer une réserve permettant le remplacement de l'ouvrage lorsqu'il arrive à la fin de sa période d'exploitation. Plus le syndicat gère d'ouvrages pour une commune, plus celle-ci est donc obligée à lui verser des montants au titre de réserves et de bloquer ainsi du capital qui, surtout en période de crise, pourrait utilement servir à d'autres investissements.

Ajoutons que, par l'effet de l'inflation et l'application d'un taux d'intérêt négatif sur les dépôts d'une certaine envergure, le maintien de telles réserves sur de longues périodes est fort contestable du point de vue économique.

La question est légitime de savoir pourquoi les communes sont tenues à la constitution de réserves pour les infrastructures gérées par des syndicats si une telle obligation n'existe pas pour leurs propres ouvrages. Pourquoi les projets réalisés par des syndicats ne sont-ils pas financés comme les autres projets communaux, c'est-à-dire par l'excédent budgétaire ou, au besoin, par un recours à l'emprunt ?

Le SYVICOL est d'avis que le système décrit devrait être aboli ou, au moins, réformé de façon à réduire le blocage de capital et les coûts qui en résultent. Il serait heureux d'en discuter avec le Gouvernement.

A court terme, il demande de suspendre l'obligation d'amortissement jusqu'à ce que les recettes des communes se soient normalisées.

**e) Mettre l'équipement informatique des écoles fondamentales à charge de l'Etat**

Les budgets communaux sont de plus en plus grevés de dépenses en faveur de l'équipement informatique de l'enseignement fondamental. La mise à disposition des infrastructures et équipements nécessaires pour assurer l'enseignement fondamental est depuis toujours une mission des communes. Elle figure d'ailleurs expressément à l'article 35 de la loi modifiée du 6 février 2009 portant orga-

nisation de l'enseignement fondamental, qui dispose même que « chaque école est dotée d'une bibliothèque scolaire et assure l'accès des élèves aux technologies de l'information et de la communication ».

La politique de l'éducation nationale actuelle encourage le recours aux technologies de l'information et de la communication (TIC) dans l'enseignement fondamental et crée ainsi une demande croissante pour le matériel nécessaire de la part du corps enseignant.

Il va sans dire que les coûts de ces équipements constituent un multiple de ceux du matériel traditionnel. Il suffit de comparer le prix d'un tableau noir classique à celui d'un tableau interactif moderne, sans parler du nombre croissant d'ordinateurs et de tablettes que l'enseignement revendique. Certaines communes ont plus de moyens que d'autres pour faire droit aux demandes en ce sens, ce qui a engendré de fortes disparités entre les degrés d'informatisation d'une école à l'autre. Le fait que les élèves habitant la commune A ont plus d'accès aux TIC que ceux de la commune B n'est pas tolérable à long terme.

C'est donc aussi dans un souci d'égalité des élèves que le SYVICOL demande depuis un certain temps que l'Etat s'occupe de la mise à disposition et de l'entretien du matériel informatique des écoles de l'enseignement fondamental<sup>7</sup>.

#### **f) Simplifier et accélérer les procédures d'autorisation**

Les mesures proposées ci-dessus ont pour objet d'assurer aux communes des moyens financiers leur permettant de maintenir leurs investissements à un niveau élevé. Néanmoins, en ce qui concerne la mise en œuvre de ces investissements, on constate souvent dans la pratique que la réalisation des projets communaux est davantage freinée par des contraintes procédurales que par la mise à disposition des moyens financiers nécessaires.

Le SYVICOL réitère donc son appel, lancé à plusieurs reprises déjà, de revoir toutes les procédures d'approbation applicables aux projets communaux pour les simplifier et les accélérer autant que possible. Si cette revendication est justifiée en temps normal. Elle l'est d'autant plus en période de crise économique.

A court terme, sachant qu'une révision des procédures légales ne se fera pas du jour au lendemain, il appelle les administrations concernées à contribuer à la mise en œuvre rapide des projets en limitant la durée d'instruction des dossiers et les délais de réponse dans la mesure du possible.

\*

## **II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS**

Les messages principaux de l'avis peuvent être résumés comme suit :

- La pandémie de Covid-19 n'a pas seulement mis le Gouvernement devant des défis considérables, mais aussi les communes, qui ont fait leurs preuves comme des partenaires indispensables des autorités nationales.
- Face à l'évolution récente de la propagation de la maladie, il est à craindre que les prévisions macroéconomiques sur lesquelles le projet de budget de l'Etat s'appuie doivent être adaptées en fonction d'un scénario plus pessimiste, ce qui aggraverait l'impact financier de la crise sur les finances communales.
- Selon les prévisions actuelles, les principales recettes non affectées des communes diminueront de 341 millions d'euros pour l'exercice 2020. Ensuite, pour les années 2021 à 2023, elles resteront inférieures aux prévisions sur lesquelles se base la planification pluriannuelle 2021-2023 des communes de plus de 300 millions par exercice.
- Le SYVICOL estime que les mesures de soutien annoncées jusqu'ici par le Gouvernement, qui consistent dans une hausse de 5% des taux de subvention du ministère de l'Intérieur et une adaptation des plafonds applicables aux aides financières pour les constructions pour l'enseignement fondamental, sont insuffisantes.

<sup>7</sup> Voir à ce sujet la prise de position du SYVICOL du 10 février 2020 sur la répartition des responsabilités entre l'Etat et les communes en matière d'enseignement (<https://www.syvicol.lu/fr/mediatheque?media=379>)

- Pour maintenir la capacité d'investissement des communes, il propose dès lors les mesures suivantes :
  - o Revoir les taux de subvention d'autres ministères, ne fût-ce que temporairement
  - o Mettre fin à la modulation des subsides en fonction de la situation financière des communes, mécanisme jugé obsolète depuis la réforme des finances communales
  - o Adapter les plafonnements des subsides, qui ont pour conséquence que les montants réellement liquidés sont souvent largement en-dessous des taux prévus
  - o Combattre la surchauffe du marché de construction d'infrastructures d'assainissement des eaux usées
  - o Suspendre et réformer le système d'amortissement des infrastructures en matière de gestion de l'eau des syndicats de communes
  - o Mettre l'équipement informatique des écoles fondamentales à charge de l'Etat
  - o Simplifier et accélérer les procédures d'autorisation
- Finalement, il constate que l'article 37 du projet de loi budgétaire ne permet qu'un recours très limité au Fonds communal de péréquation conjoncturale, qui a pourtant été présenté comme un des moyens à disposition des communes pour leur aider à surmonter la crise.

\*

### III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

#### *Article 5. Introduction d'un abattement pour réductions de loyer accordées*

Le SYVICOL ne s'oppose nullement à l'introduction d'un abattement au profit des contribuables ayant renoncé au cours de l'année 2020 à l'intégralité ou à une partie des loyers dus en vertu d'un contrat de bail commercial en raison des effets économiques de la crise de Covid-19. Il donne simplement à considérer que beaucoup de communes en ont fait de même, sans pouvoir profiter d'une aide étatique.

#### *Article 37. Fonds communal de péréquation conjoncturale*

Selon l'article 37, le recours par les communes au Fonds communal de péréquation conjoncturale est limité, pour l'exercice 2021, au montant du déficit du service ordinaire du budget à la clôture de l'exercice 2019. Une disposition similaire, adaptée uniquement en ce qui concerne les exercices, figure au budget 2020.

Le SYVICOL s'étonne de cette disposition dans la situation de crise actuelle. En effet, comme les recettes communales au cours de l'exercice 2019 étaient exceptionnellement élevées, il est probable qu'aucune commune n'ait enregistré un déficit du service ordinaire de son budget lui donnant le droit de profiter du fonds.

Considérant que, dans sa circulaire n°3834 du 8 mai 2020, Madame la Ministre de l'Intérieur recommande expressément le recours au FCPC, on aurait pu s'attendre à un allègement des conditions sous lesquelles ce recours est possible.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 9 novembre 2020

