

N° 8383⁹

N° 8384⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2024 et modifiant :**

- 1° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'acise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;**
- 2° la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes ;**
- 3° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999 ;**
- 4° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement**

PROJET DE LOI

**relative à la programmation financière pluriannuelle
pour la période 2023-2027**

* * *

AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

(15.4.2024)

I. REMARQUES GENERALES

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre des Finances de l'avoir demandé en son avis, par courrier électronique du 8 mars 2024, sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024 et sur celui relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027. Les deux projets de loi seront traités ensemble dans le cadre du présent avis.

Des remerciements sont adressés également à Madame la Députée Diane Adehm, rapporteuse des projets de loi sous revue, pour l'échange constructif du 10 avril 2024.

Selon les auteurs, le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2024 n'est qu'un budget transitoire. D'une part, parce qu'il reprend les travaux préparatifs réalisés au cours de la précédente législature et, d'autre part, parce qu'il ne s'applique qu'aux 8 derniers mois de l'exercice 2024.

Actuellement, le Luxembourg est confronté à de fortes insécurités macroéconomiques. En 2022, le taux d'inflation a été de 6,3% au Luxembourg, un niveau record depuis les années 80, principalement provoqué par la crise énergétique consécutive aux tensions géopolitiques. Par rapport à la zone euro, où le taux d'inflation a atteint 8,4% en 2022, les effets de cette crise ont été atténués, surtout grâce à la mise en place de mesures de plafonnement des prix de l'énergie par le Gouvernement.

Le taux d'inflation devrait continuer de ralentir progressivement au cours des prochaines années après avoir déjà atteint 3,7% en 2023, notamment en raison de la baisse du prix des produits pétroliers. L'inflation sous-jacente reste quant à elle à un taux plus élevé de 4,5% en 2023.

Si l'inflation a été plus faible au Luxembourg que dans la zone euro, le reflux sera probablement aussi moins prononcé. Ceci s'explique par les nombreuses mesures de lutte contre les effets de l'inflation que le Gouvernement a mises en place afin de soutenir le pouvoir d'achat. Les principales mesures sont le plafonnement et la subvention des prix de l'énergie qui ont été prolongées jusqu'au 31 décembre 2024. Selon les prévisions du STATEC, le taux d'inflation augmentera par conséquent à 3,3% en 2025 (2,2% en 2024) avant de diminuer à nouveau en 2026. Le Luxembourg a d'ailleurs reçu la recommandation de la part du Conseil de l'Union européenne, de « *supprimer progressivement les mesures d'urgence de soutien à l'énergie en vigueur* ».

Pour lutter contre un taux d'inflation trop élevé et la perte du pouvoir d'achat, la Banque centrale européenne (BCE) a mis en place une politique monétaire restrictive, entre autres en augmentant ses taux directeurs afin d'assurer, le plus tôt possible, un retour à un taux d'inflation de 2% à moyen terme. Ainsi la BCE a successivement augmenté ses taux d'intérêts dix fois entre juillet 2022 et septembre 2023. Depuis septembre 2023, elle maintient ses taux d'intérêts à des niveaux stables. Malgré le ralentissement de la croissance de l'indice des prix à la consommation dans la zone euro, la BCE reste prudente et maintient l'orientation de sa politique. Ses principales préoccupations portent, désormais, sur l'évolution des salaires, qui pourrait conduire à une spirale prix-salaire, ainsi que sur les risques négatifs d'ordre géopolitique. L'« Oxford Economics » prévoit une première baisse des taux d'intérêt vers la fin du premier semestre 2024. Toutefois, il ne prévoit pas, du moins à moyen terme, un retour à des taux aussi faibles que ceux connus au cours de la dernière décennie.

En revanche, cette politique monétaire restrictive entraîne une stagnation de l'économie européenne. Selon les estimations du STATEC (il manque la publication du PIB du 4^e trimestre), le PIB en volume reculera légèrement de 1% au Luxembourg en 2023. De plus, le pays est confronté à un ralentissement de l'emploi et parallèlement à une augmentation du chômage.

Tous ces événements ont bien-sûr des répercussions sur les ménages et le secteur privé mais également sur les finances communales. Les communes ont vu leurs dépenses augmenter drastiquement, notamment les frais de rémunération, les dépenses de consommation en général mais surtout celles liées aux dépenses énergétiques et les dépenses liées aux coûts de leurs emprunts. Et d'un autre côté, leurs capacités d'emprunt diminuent et avec elles leurs possibilités d'investissement.

Face à toutes ces tensions, le gouvernement souhaite maintenir les investissements publics à un niveau élevé, pour faire face aux défis actuels et futurs, tout en optimisant les dépenses de l'État afin de ne pas alourdir excessivement la dette publique et de maintenir la notation AAA du Luxembourg.

Ses priorités politiques demeurent la création de logements ainsi que la transition durable et la transition numérique. Le Gouvernement compte, bien entendu, sur le secteur communal pour l'aider à relever ces défis. Le SYVICOL se félicite que l'État inclue les communes dans la majorité de ses projets pour atteindre ces objectifs, cependant il souhaite rappeler le principe constitutionnel de connexité, inséré à l'article 105, paragraphe 3 de la Constitution, selon lequel « Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi ». Ce principe ne se limite pas aux missions confiées nouvellement aux communes, mais aussi à celles dont elles sont déjà investies.

Cependant, le SYVICOL est d'avis que ce principe n'est pas complètement respecté puisqu'il constate un problème général dans plusieurs ministères concernant les plafonnements des subsides qui souvent ne suivent pas l'évolution des prix. Par conséquent, les taux effectivement perçus par les communes sont en-déca des taux affichés.

Le SYVICOL demande donc au Gouvernement de mettre les moyens financiers nécessaires à la disposition des communes pour réaliser les projets, en réévaluant et en adaptant régulièrement les plafonds, surtout dans ce contexte inflationniste et de taux intérêts bancaires extrêmement élevés.

Le SYVICOL a demandé à plusieurs reprises une actualisation, une simplification et une harmonisation du régime des subsides à travers les ministères. La mise en place d'une plateforme digitale unique pour la gestion de toutes les demandes de subvention confondues pourrait être une première mesure pour atteindre cet objectif. Le système d'attribution des subsides du ministère des Sports pourrait servir de source d'inspiration pour un système uniforme.

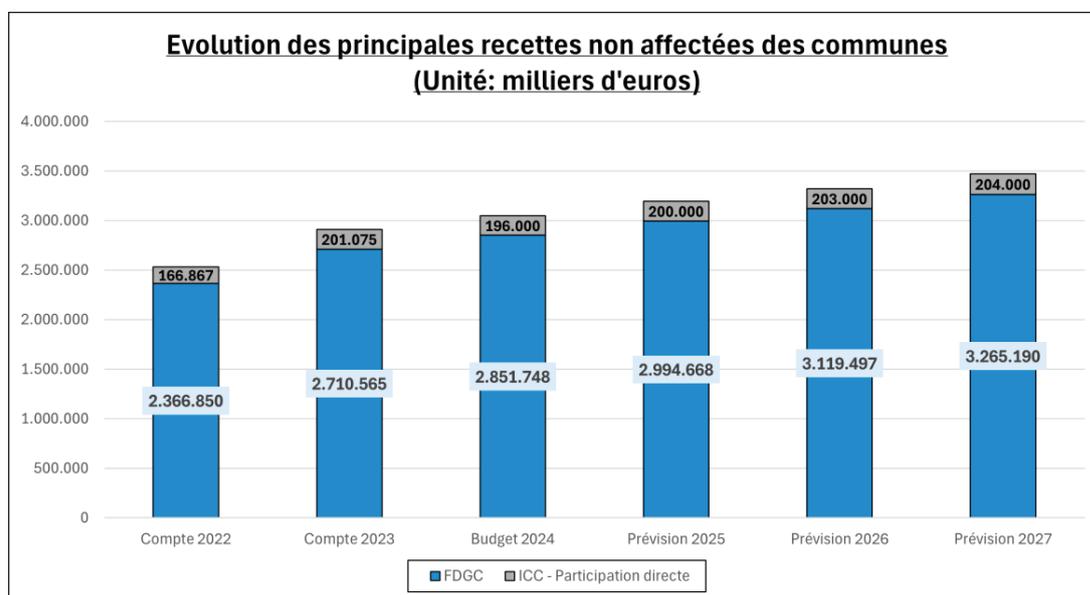
Enfin, un autre problème auquel est confronté le secteur communal concerne le préfinancement des dépenses d'investissement en attendant le versement des subsides étatiques. Pour y pallier, tous les ministères devraient procéder à la liquidation de tranches au fur et à mesure de l'avancement des travaux et sur demande de la commune. Or, dans la pratique, on constate ici aussi de fortes différences d'un ministère à l'autre.

A défaut, l'Etat devrait rembourser aux communes les intérêts liés à ces préfinancements. A la connaissance du SYVICOL, une ouverture en ce sens n'existe qu'en matière de construction de logements destinés à la vente abordable ou à la vente à coût modéré¹.

*

II. EVOLUTION DES PRINCIPALES RECETTES DES COMMUNES

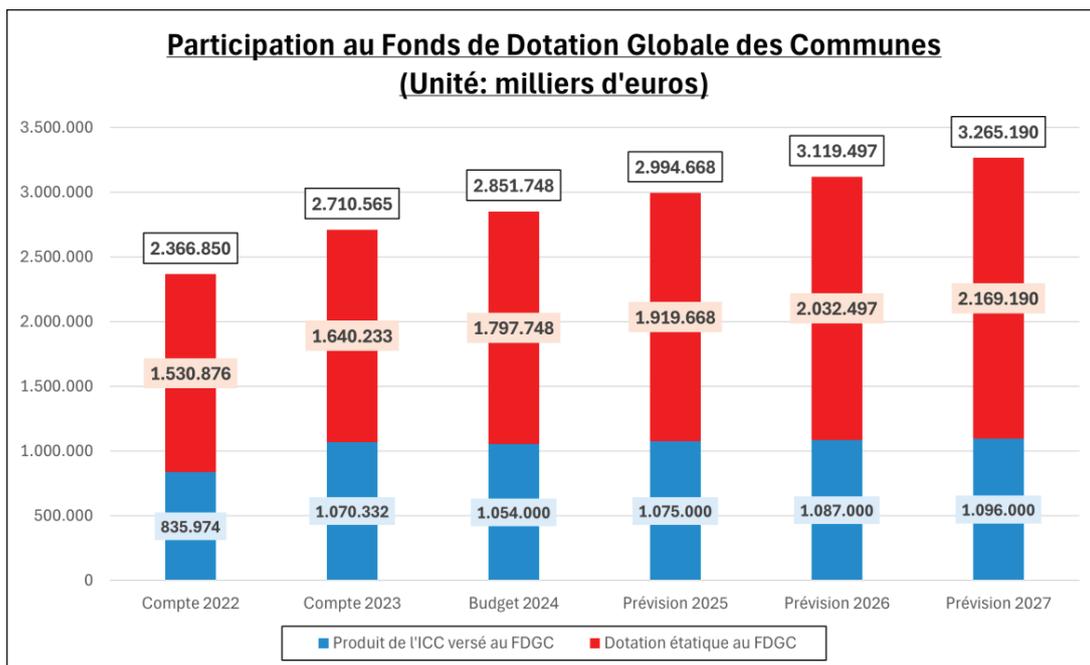
Le secteur communal connaît deux principales recettes non affectées qui proviennent du Fonds de dotation globale des communes (FDGC) et de l'impôt commercial communal (ICC). Les communes conservent une partie de l'ICC, ce montant est considéré comme la participation directe des communes au produit de l'impôt commercial communal. La différence entre le total des recettes ICC et la participation directe des communes est versée au FDGC.



Alors que le budget initial de 2023 prévoyait une dotation de 2.457 millions d'euro, les recettes furent finalement bien plus importantes puisque le Fonds de dotation a atteint 2.711 millions d'euros, soit une augmentation de 14,5% par rapport au compte 2022. Cette augmentation est surtout due à la participation indirecte au produit de l'impôt commercial communal, comme nous pouvons le constater sur le deuxième graphique. La participation directe a, quant à elle, augmenté de 20,5% par rapport à 2022, ce qui correspond à 34 millions d'euros.

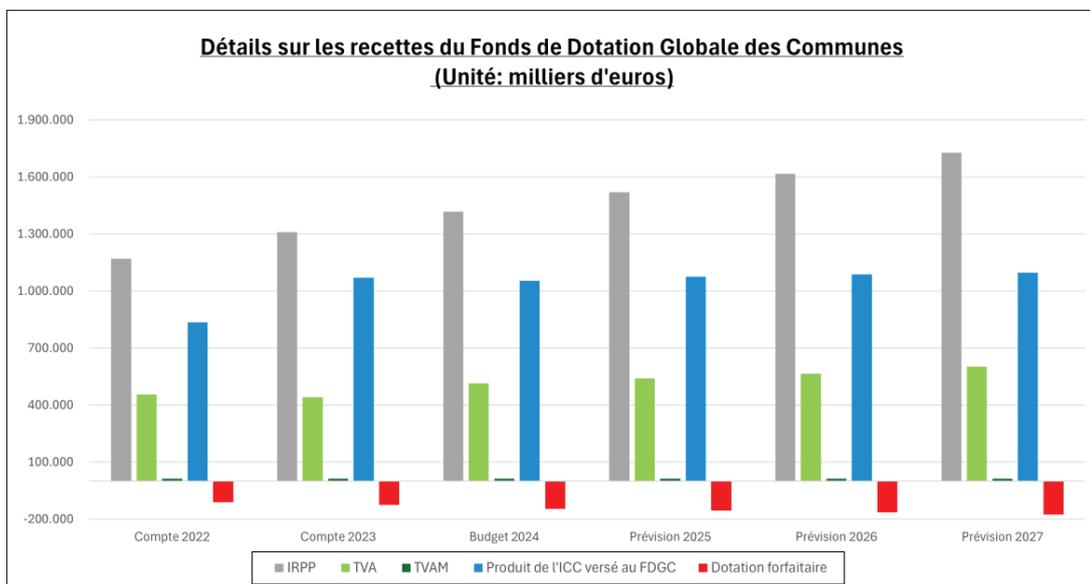
La programmation pluriannuelle 2023-2027 prévoit une augmentation du FDGC de 5,2% en 2024, et une hausse moyenne de 4,6% entre 2025 et 2027, soit un taux de croissance nettement inférieur à celui de 2023.

¹ Article 18 de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable : prise en charge de 75% des charges d'intérêts d'emprunts pendant une durée de 24 mois



En 2023, le produit de l'ICC versé au FDGC a augmenté de 234 millions d'euros, ce qui correspond à une hausse de 28% par rapport à la participation indirecte de 2022. En 2024, nous observons une légère baisse de 1,5 % de la participation indirecte, par rapport à 2023, avant de repartir légèrement à la hausse à partir de 2025, à un taux moyen de 1,3%.

À partir de 2024, la hausse du FDGC sera donc majoritairement due à une augmentation des dotations étatiques. Après une hausse de ces dernières de 7,1% en 2023, par rapport au compte 2022, la hausse est de 9,6% en 2024, par rapport à 2023, et sera en moyenne de 6,5% entre 2025 et 2027.



Le montant global du FDGC est, sommairement, doté annuellement d'un montant correspondant à 18% du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), d'une part de 10% du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), d'un montant correspondant à 20% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs (TVAM), des recettes totales de l'impôt commercial communal diminué de la participation directe des communes, ainsi que d'un montant forfaitaire, établi sur base de certains abattements et compensations.

Sur le graphique ci-dessus, nous pouvons constater qu'à partir de 2024 la hausse du Fonds de dotation globale des communes provient principalement de l'IRPP et de la TVA. La TVAM reste plutôt constante. La partie des recettes de l'IRPP a augmenté de 11,9% en 2023 et augmentera en moyenne de 7,2% de 2024 à 2027. Les recettes provenant de la TVA ont diminué de 3,8% en 2023 par rapport à 2022. Cependant, la programmation financière pluriannuelle estime que les recettes augmenteront de 16,4% en 2024 puis à un rythme moyen plus modéré de 5,4% jusqu'en 2027.

En revanche, nous constatons également une augmentation de la dotation forfaitaire qui est soustraite du FDGC. Celle-ci s'inscrit à la hausse de 13,5% en 2023 par rapport à 2022, et de 17% en 2024 par rapport à 2023. Elle augmentera ensuite de 6,1% en moyenne entre 2025 et 2027. Cependant, le SYVICOL manque de données pour pouvoir analyser les dotations forfaitaires en profondeur. Il demande donc que ces données soient rendues publiques annuellement afin de garantir une certaine transparence.

*

III. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS

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

- Le SYVICOL souhaite que le principe de connexité soit respecté dans le temps, à travers une réévaluation et une adaptation régulière de la dotation financière des communes pour suivre l'évolution de ses missions et les coûts qu'elles engendrent, notamment en adaptant les plafonds des subsides.
- Au niveau des subsides, le SYVICOL appelle à la simplification et l'harmonisation du système d'attribution à travers les ministères. Il souhaite également trouver une solution pour que les communes n'aient pas à préfinancer une aide étatique ou, au moins que les dépenses liées à ces avances leur soient remboursées.
- Afin de pouvoir analyser en détail la dotation forfaitaire, soustraite du FDGC, le SYVICOL demande au ministère des Affaires intérieures de publier les montants des abattements et compensations qui la composent.
- Il considère que la participation directe d'une commune donnée au produit de l'ICC est insuffisante pour évaluer sa situation financière. Par conséquent, le ministère des Affaires intérieures ne devrait pas fixer les taux des subsides alloués à une commune sur la base de cette contribution. D'une manière générale, le SYVICOL souhaite que la modulation du taux de subside en fonction de la situation financière soit abandonnée.
- Le SYVICOL propose de réformer complètement le système de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux qui est confrontée à un problème structurel dû à une hausse du nombre de départs à la retraite alors que le nombre de cotisants stagne, voire diminue. Les communes ne pourront assumer seules cette charge, donc le SYVICOL sollicite l'Etat pour assister financièrement les communes.
- Il salue l'intention du ministère des Affaires intérieures d'adapter le régime de contribution au Fonds pour l'emploi afin de le rendre plus équitable.
- Le SYVICOL regrette l'abolition du mécanisme qui établissait une proportionnalité entre la contribution des communes au CGDIS et celle des recettes non affectées des communes.
- Il est d'avis que le système d'amortissement auquel sont assujettis certains syndicats de communes devrait être aboli ou réformé de façon à réduire le blocage des fonds pouvant servir à financer d'autres investissements.
- Compte tenu des coûts croissants liés au logement abordable donné en location, et afin d'inciter les communes à investir davantage, le SYVICOL demande que le montant de 1.500 euros par an et par logement auquel les communes ont droit, soit au moins doublé.
- Concernant la nouvelle loi du 7 août 2023 relative au logement abordable, il réitère sa demande de suppression des montants maximaux éligibles correspondant à des plafonds par catégorie de coûts auxquels sont ensuite appliqués les taux des aides à la pierre. Par ailleurs, le SYVICOL demande que l'exclusion non justifiée du droit à la rémunération du capital investi frappant les communes et les syndicats de communes soit abolie.
- Le SYVICOL répète également ses revendications, formulées à de nombreuses reprises auprès du ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, concernant la réévaluation de

l'ensemble des plafonds des subsides à l'évolution des prix et également la prise en charge par l'Etat du matériel informatique dans l'enseignement fondamental.

- Il appelle à une augmentation du soutien financier de l'Etat aux centres culturels régionaux du pays.

*

IV. COMMENTAIRE DU BUDGET DES DEPENSES PAR MINISTERE

Ministère des Affaires intérieures

Subsides alloués aux communes

Le SYVICOL souhaite relever un problème au niveau des subsides attribués aux communes par le ministère des Affaires intérieures pour différents types de projets, comme par exemple la construction, l'extension ou la modernisation d'une infrastructure communale d'approvisionnement en eau potable ou d'une mairie, la construction de nouvelles salles de classe (cycles 1-4) pour l'enseignement fondamental, ou encore la construction de nouveaux bâtiments pour les services administratifs ou techniques.

En effet, pour fixer le taux d'une subvention allouée à une commune, le ministère des Affaires intérieures prend comme référence la participation directe, de la commune concernée, au produit de l'Impôt commercial communal (ICC). Toutefois, le SYVICOL considère cette seule contribution insuffisante pour évaluer la situation financière d'une commune, d'autant plus que la participation directe au produit de l'ICC ne représente que 6,9% des principales recettes non affectées des communes pour 2023 et 6,4% pour 2024. En plus, selon le PLPPF 2023-2027, ce taux reculera encore dans les années à venir

Par ailleurs, la part de revenus de l'ICC que les communes peuvent conserver a été harmonisée et stabilisée par l'introduction, lors de la réforme de 2017, du plafond de 35% de ces recettes ou de 35% de la moyenne nationale si cette dernière est inférieure, ainsi que par la fixation d'une fourchette de taux ICC allant de 225% à 350% de la base d'assiette que chaque commune peut fixer sur son territoire. Ces mécanismes ont pour conséquence que l'influence des communes sur ces recettes est fort limitée.

Le SYVICOL est d'avis que la modulation du taux de subside en fonction de la situation financière des communes devrait être abandonnée. Il considère que toutes les communes devraient bénéficier du même taux. Si le ministère juge qu'un tel système est nécessaire lors de l'attribution des subsides parce que des déséquilibres et inégalités subsistent entre les communes, le SYVICOL estime que ceux-ci devraient être redressés par une réforme des finances communales plutôt qu'en appliquant des taux différents aux communes.

Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux

Depuis 2016, la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux (CPFEC) est confrontée à un déséquilibre budgétaire puisque les dépenses sont supérieures aux recettes. Cette situation s'explique, entre autres, par le fait que le nombre de départs à la retraite a considérablement augmenté ces dernières années, tout comme l'espérance de vie des bénéficiaires de pension, alors qu'à l'inverse, le nombre de cotisants a plutôt stagné, voire diminué.

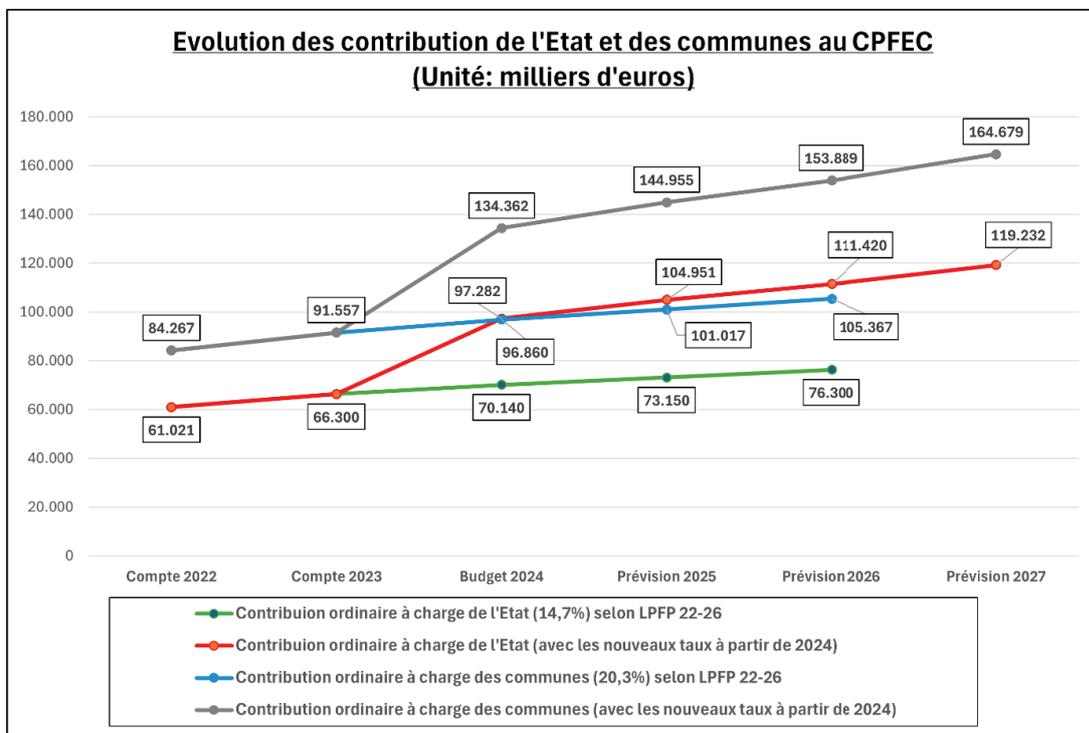
Jusqu'à présent, ces déficits ont pu être couverts par les réserves de la CPFEC. Toutefois, si aucune mesure n'avait été prise, les liquidités de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés seraient devenues insuffisantes pour couvrir le déficit budgétaire en début de l'année 2024, selon les dernières informations dont dispose le SYVICOL.

Pour faire face à ce problème, le ministère des Affaires intérieures a mis en place une solution temporaire qu'il a présentée au SYVICOL le 27 avril 2023. A partir de 2024, les deux premiers taux figurant à l'article 72 de la modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois, augmenteront progressivement chaque année pour couvrir le déficit. Ainsi, pour 2024, la contribution annuelle de 20,30% des communes et autres entités est portée à

28,01% et la contribution annuelle de 14,70% à charge de l'État, puis récupérée auprès des communes, est portée à 20,28%. Et ces taux continueront d'augmenter pour couvrir le déficit croissant jusqu'à ce qu'une autre solution soit mise en place. Le SYVICOL comprend que le ministère a voulu réagir rapidement face à ce problème, mais il a exprimé son désaccord à une simple augmentation des taux et a demandé que l'État assiste les communes en contribuant à hauteur de 8%, comme pour le secteur privé.

Il est important de souligner que la contribution annuelle à charge de l'État est, comme le prévoit l'article 26 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2017, prélevée du Fonds de dotation globale des communes avant sa répartition entre les communes. En fin de compte, cette part est également entièrement prise en charge par les communes. La seule différence est que la contribution à la charge des communes et autres entités est proportionnelle au nombre de cotisants dans chaque entité alors que la contribution de l'État ne l'est pas, étant prélevée en bloc du FDGC.

La contribution annuelle totale des communes est donc de 48,29% (28,01%+20,28%) pour 2024 et, selon les calculs du ministère des Affaires intérieures, elle atteindra 49,55% en 2025 et 51% en 2026 afin de couvrir le déficit de la CPFEC.



Le SYVICOL est d'avis que les communes ne pourront assumer seules ce déficit à moyen ou long terme. A titre d'illustration, comparons la hausse des contributions avant et après l'introduction des nouveaux taux, pour 2024 par rapport au compte 2023 : avec les taux antérieurs, une hausse des contributions à charge de l'État et des communes de 5,8% était prévue alors qu'avec les nouveaux taux les contributions augmentent de 46,8%. En euros, cette hausse représente 30,98 millions d'euros pour la contribution de l'État au lieu de 3,84 millions d'euros et 42,81 millions d'euros pour la contribution des communes au lieu de 5,3 millions d'euros. Il en résulte une charge supplémentaire totale pour le secteur communal de 64,65 millions d'euros (30,98+42,81-3,84-5,3) par rapport à ce qui était prévu avec les taux précédents.

Il propose donc de réformer complètement le système de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux pour pallier ce problème structurel.

Pour conclure ce point, le SYVICOL souhaite remercier le ministre des Affaires intérieures de s'être montré ouvert à la discussion et d'avoir lancé la constitution d'un groupe de travail afin de trouver la meilleure solution pour toutes les parties concernées.

Participation des communes au Fonds pour l'emploi

En 2016, une réforme des finances communales a été décidée afin d'améliorer la stabilité des finances communales et de réduire les disparités entre les communes. Lors de cette réforme, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017, la participation des communes au fonds pour l'emploi a également été révisée.

Avant la réforme, les communes contribuaient à hauteur de 2% de leurs recettes en impôt commercial communal (ICC). Cependant, les recettes de l'ICC sont très instables et peuvent varier considérablement dans le temps du fait que les communes n'abritent pas toutes le même nombre d'entreprises sur leur territoire et aussi parce que les bénéficiaires d'exploitation des entreprises en question peuvent varier.

La réforme a essayé de réduire ces différences entre les communes en tenant compte, pour le calcul, non uniquement des recettes en impôt commercial communal de la commune mais également les recettes en provenance du Fonds de dotation globale des communes (FDGC). Ainsi, même si le montant total des contributions au Fonds pour l'emploi reste équivalent à 2% des recettes totales de l'ICC, une première contribution n'est versée que par les communes dont les recettes combinées, donc la participation directe de l'ICC et le FDGC, dépassent le seuil de 110% de la moyenne nationale (en euros par habitant ajusté). Puis, si et seulement si la somme de ces contributions est insuffisante pour atteindre le montant total à allouer au Fonds pour l'emploi, une deuxième contribution est versée et elle incombe à l'ensemble des communes. A titre d'information, les trois dernières années, la première contribution a toujours été suffisante pour atteindre les 2% des recettes ICC et donc la deuxième contribution n'a pas eu lieu.

Ce qui est flagrant depuis la réforme, c'est que les communes qui contribuent désormais le plus au Fonds pour l'emploi ne sont pas forcément celles qui le faisaient avant la réforme. En plus, les quelques communes qui doivent contribuer versent des montants très élevés. Ainsi certaines petites communes sont obligées de contribuer démesurément, alors que certaines grandes communes ne contribuent pas de tout au Fonds. Cette modification a donc eu le résultat inverse de celui recherché par la réforme en augmentant les disparités entre les communes. Le système des contributions n'était évidemment pas optimal avant la réforme mais il est encore pire depuis la réforme.

Ceci est notamment confirmé par le Rapport d'évaluation de la réforme des finances communales publié par la Banque centrale de Luxembourg en 2021. L'étude de la BCL portait sur la période 2017-2019 et avait pour but d'évaluer si les objectifs de la réforme ont été atteints. Selon sa conclusion, l'objectif général de la réforme a bien été atteint car elle a permis de réduire les disparités entre les communes en termes de recettes non affectées dans leur globalité. Mais déjà dans son rapport, la BCL met en évidence que les disparités entre les communes se sont accrues au niveau des contributions au Fonds pour l'emploi.

Lors de la réunion du Conseil supérieur des finances communales du 22 mars 2024, Monsieur le Ministre des Affaires intérieures a présenté une proposition d'adaptation du régime de contribution au Fonds pour l'emploi afin de le rendre plus équitable. Le SYVICOL salue l'intérêt porté à ce sujet et espère que cette solution sera transposée au plus vite.

Le SYVICOL estime également qu'une nouvelle évaluation de la réforme des finances communales de 2017 serait opportune afin d'analyser les effets à long terme de cette dernière, et d'examiner si une nouvelle réforme des finances est nécessaire.

Contributions des communes aux services de secours

La loi du 23 décembre 2022 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023 a abrogé, sans plus d'explications, l'article suivant de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile : « *À partir de 2023, la progression positive d'un exercice à l'autre de l'ensemble des dépenses du CGDIS hormis celles prévues à l'article 61 ne peut dépasser, sur la même période, la progression positive des recettes perçues au profit du Fonds de dotation globale des communes, des participations directes au produit en impôt commercial communal, ainsi que des mesures de compensation éventuelles, déduction faite des participations éventuelles au Fonds pour l'emploi, telles que définies dans la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes* ».

Cet article avait été inséré dans la loi à la demande du SYVICOL, afin de plafonner l'évolution des contributions obligatoires des communes aux services de secours à l'évolution du rythme des

principales recettes non affectées des communes. Il prévoyait l'application de ce mécanisme à partir de 2023. Cependant, du fait de sa suppression par la dernière loi budgétaire, il n'a jamais pu s'appliquer.

L'opposition du SYVICOL à cette suppression a été largement expliquée dans notre avis relatif au projet de loi n°8080, auquel il est renvoyé pour le surplus. Il importe néanmoins au SYVICOL de revenir sur ce point dans le présent avis, car, selon le projet de budget 2024, les contributions des communes au CGDIS augmenteront de 9% alors que les recettes des communes n'augmentent que de 4,7%. Déjà en 2024, les communes se trouveront donc exactement dans la situation que craignait le SYVICOL et qui aurait pu être évitée avec l'application de l'article cité ci-dessus.

Le SYVICOL ne conteste nullement l'importance du CGDIS, ni l'augmentation de la qualité des services de secours depuis sa création. Il déplore néanmoins le fait que les communes n'ont plus aucune garantie légale concernant l'évolution de leurs apports financiers obligatoires et réclame donc la réintroduction qu'un mécanisme de limitation de la progression des contributions des communes aux services de secours.

Le système d'amortissement des infrastructures en matière de gestion de l'eau des syndicats de communes

Etant donné que les syndicats de communes assurant la fourniture d'eau potable et le traitement des eaux usées doivent suivre les règles de la comptabilité générale, ces derniers amortissent leurs infrastructures avec les contributions communales. L'objectif étant de créer une réserve permettant le remplacement de l'ouvrage lorsqu'il arrive à la fin de sa période d'exploitation. Les communes sont ainsi obligées de verser des fonds au titre de réserves aux syndicats, fonds qui y sont par bloqués.

Le SYVICOL est d'avis que le système d'amortissement devrait être aboli ou, au moins, réformé de façon à réduire le blocage de capital afin que celui-ci puisse servir à financer d'autres investissements. Et lorsque le remplacement d'une infrastructure s'avère nécessaire, il pourrait être financé, comme les autres projets communaux, par l'excédent budgétaire ou par un recours à l'emprunt.

Soutenir les communes dans la gestion des logements donnés en location

La mise à disposition de logements abordables donnés en location constitue souvent un défi pour les communes, que ce soit en relation avec la gestion continue des dossiers des locataires ou au niveau de l'entretien technique régulier des logements.

Actuellement, les communes ont droit à 1.500 euros par an par logement social, avec un maximum de 1 pourcent du montant total du Fonds de dotation globale des communes. Vu les frais croissants et afin d'augmenter l'effet incitatif, le SYVICOL demande que ce montant soit au moins doublé.

Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire

Dans le volet « Logement » du chapitre concernant l'aperçu de certains accents politiques du projet de budget pour 2024, les auteurs déclarent que « *le logement constitue une priorité absolue du Gouvernement* » et que « *le Gouvernement s'efforce de mobiliser tous les partenaires sur cet objectif en intensifiant les projets de construction de logement, en particulier bien sûr des logements locatifs et destinés à la vente abordable* ». De plus, ils précisent qu'« *avec la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2023, les promoteurs et les bailleurs sociaux disposent désormais d'un éventail de mesures pour les soutenir dans le renforcement du parc de logements abordables au niveau national* ».

Le SYVICOL partage le point de vue du Gouvernement selon lequel le volet logement constitue une priorité, notamment en raison de l'évolution démographique au Luxembourg, et que tous les partenaires doivent travailler ensemble afin de trouver des solutions. Toutefois, la loi du 7 août 2023 ne répond pas complètement aux attentes du secteur communal.

En effet, le SYVICOL avait formulé beaucoup de remarques dans son avis du 30 mai 2022 à propos du projet de loi relative au logement abordable qui lui semblent importantes pour que l'application de la loi soit efficace au niveau communal et il déplore que la plupart de ses observations n'aient pas été prises en considération. Par conséquent, il souhaite réitérer ses propos relatifs aux finances communales

dans cet avis afin d'attirer l'attention aux problèmes qui subsistent. D'une manière générale, le SYVICOL renvoie pour le surplus à son avis précité, qui conserve sa pertinence.

Depuis plusieurs années, les communes dénoncent un problème général concernant l'adaptation des subsides perçus par les communes, notamment au niveau des projets de construction de logements abordables. Si l'aide à la pierre en faveur des communes est de 50% pour la vente et de 75% pour la location, les aides perçues au bout du compte sont souvent bien en-deçà de ces taux affichés. Cela est dû aux montants maximaux éligibles fixés par le ministère qui correspondent à des plafonds par catégorie de coûts sur lesquels sont ensuite appliqués les taux précités.

Le SYVICOL réitère sa demande de suppression pure et simple des montants maximaux éligibles. Ou du moins qu'une analyse soit réalisée à ce sujet et que les plafonds soient adaptés et indexés.

De plus, il regrette que sa remarque relative à l'exclusion injustifiée des communes de la rémunération de leur capital investi n'ait pas été considérée. Le SYVICOL ne voit aucune raison justifiant un traitement inégal des promoteurs publics par l'exclusion des communes et des syndicats de communes du droit à la rémunération du capital investi.

Il serait dans l'intérêt des deux parties de trouver des solutions à ces deux revendications afin de motiver le secteur communal à construire davantage. L'objectif n'est pas que les communes en retirent des bénéfices mais qu'elles puissent au moins couvrir leurs coûts.

Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

Le secteur communal est confronté au même problème de plafonnement des subsides dans le cadre des projets de construction de crèches et de maisons relais communales, que l'État soutient en principe à hauteur de 50% mais dont l'aide est plafonnée à 15.000 euros par « chaise », ce qui est insuffisant vu l'évolution des coûts de la construction. Un problème similaire se remarque de plus en plus au niveau des frais de fonctionnement des services d'éducation et d'accueil, qui sont en principe pris en charge à raison de 75% par l'État, sous réserve de deux plafonnements distincts. D'une part, en effet, les frais du personnel d'encadrement sont limités par le ratio d'encadrement défini à l'article 10 du règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants, qui permet de calculer l'effectif nécessaire pour assurer l'encadrement d'un certain nombre d'enfants en fonction de leur âge.

D'autre part, tous les autres frais de fonctionnement ne sont cofinancés par l'État que dans la mesure où ils sont inférieurs à 6 euros par heure de présence. Confortable lors de son introduction, ce plafond n'a lui aussi pas été augmenté depuis de nombreuses années, ce qui explique que, d'année en année, l'envergure des dépassements augmente.

Dans l'accord de coalition 2023-2028, le Gouvernement a souligné sa volonté de diversifier les formes d'accueil de l'éducation non formelle : « *Le secteur de l'éducation non formelle sera développé davantage afin d'offrir aux parents une plus grande diversité de formes d'accueil (crèches, mini-crèches, assistants parentaux, crèches en entreprise etc.) et de concepts pédagogiques (Bësch-crèche, Beweegungs-crèche etc.)* ». L'État compte sur les communes pour atteindre cet objectif.

De plus, dans la même optique que pour les maisons relais et les crèches, le ministère de l'éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse souhaite que tous les enfants aient une garantie d'accès à l'éducation précoce. Dans l'accord de coalition, il est mentionné qu'« *en étroite collaboration avec les communes, le nombre de places d'accueil à l'éducation précoce sera augmenté, afin de garantir l'accès à ce niveau d'éducation* ».

Le SYVICOL réitère donc sa revendication concernant l'adaptation des plafonds des aides financières afin que les communes puissent accroître plus rapidement la capacité de leurs structures et ainsi répondre à la demande croissante. De plus, pour assurer que la proportionnalité soit maintenue dans le futur, il demande une indexation des plafonds.

Ensuite, le SYVICOL tient également à rappeler que les dépenses liées au déploiement des équipements informatiques dans l'enseignement fondamental pèsent de plus en plus sur les budgets communaux. Actuellement, l'État laisse complètement au secteur communal la charge de mettre à disposition le matériel informatique nécessaire à l'enseignement fondamental en se référant à l'article 35 de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, qui dispose que « toute commune est tenue de mettre à la disposition les infrastructures et équipements nécessaires pour assurer l'enseignement fondamental ».

Or, un sondage réalisé par le SYVICOL auprès des communes et des syndicats scolaires a montré qu'il existe une énorme hétérogénéité des dépenses par élève et que, par conséquent, tous les élèves n'ont pas le même accès aux technologies de l'information. Pour combler ces écarts, il réitère sa revendication d'adopter une approche centralisée et de confier au Centre de gestion informatique de l'éducation (CGIE) toutes les missions ayant trait au déploiement des nouvelles technologies dans l'enseignement fondamental.

Enfin, le SYVICOL note avec intérêt que « *l'investissement dans la qualité des crèches sera poursuivi, surtout en améliorant progressivement le ratio d'encadrement des structures d'accueil* », annoncé dans le commentaire du budget des dépenses. Il se tient évidemment à disposition pour en discuter en détail avec le ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Ministère des Finances

Lors de la réunion du 11 janvier 2024, en amont du « Logementsdéch » du 26 février 2024, Monsieur le Ministre des Finances a avancé une solution, du moins à court terme, pour que le secteur communal puisse se financer par l'intermédiaire de l'État, ce qui lui donnerait accès à un taux plus avantageux que celui qui lui est proposé actuellement par les banques. Le SYVICOL salue cette initiative et a pris contact avec le ministère pour en apprendre davantage.

Ministère de la Culture

Le SYVICOL revendique une hausse du soutien financier de l'État pour les centres culturels régionaux du pays. Ceux-ci font face à des dépenses croissantes, notamment au niveau des frais d'entretien des bâtiments et de remplacement de l'équipement qui ne sont pas supportés par l'Etat, alors que les coûts y afférents sont très élevés pour les communes et les centres culturels régionaux. S'y ajoute qu'entre 2018 et 2023 six tranches indiciaires ont été appliquées, ce qui a augmenté les coûts salariaux pour les centres culturels régionaux de manière non négligeable. Les conventions de partage des frais pour le fonctionnement des infrastructures entre l'Etat et les communes ou entre l'Etat et les centres culturels ne sont cependant pas indexées.

Par ailleurs, le SYVICOL constate que la progression de la mise en œuvre des recommandations du « Kulturentwécklungsplang » (KEP) qui touchent directement ou indirectement les communes et les centres culturels régionaux était plutôt stagnante et il souhaite relancer la mise en œuvre des recommandations du KEP au niveau communal.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 15 avril 2024

