



## **Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes**

### **Commission des Finances et du Budget**

#### **Procès-verbal de la réunion du 28 mai 2020**

#### **La réunion a eu lieu par visioconférence**

#### **Ordre du jour :**

Impact du Covid-19 sur les finances communales

\*

**Présents :** Mme Simone Asselborn-Bintz, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Marc Goergen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, M. Georges Mischo, Mme Lydia Mutsch, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

M. Marc Baum, observateur délégué

M. Guy Arendt, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Marc Lies remplaçant Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances et du Budget

Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

M. Alain Becker, M. Laurent Knauf, Mme Clara Muller, M. Philippe Schram, du Ministère de l'Intérieur

M. Marc Vanolst, du Ministère des Finances

M. Laurent Besch, de l'Administration parlementaire

**Excusés :** M. Jeff Engelen, membre de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

M. André Bauler, M. Sven Clement, M. Georges Engel, membres de la Commission des Finances et du Budget

\*

Présidence : M. Dan Biancalana, Président de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

\*

## **Impact du Covid-19 sur les finances communales**

Monsieur le Président renvoie d'emblée, au vu de l'ordre du jour, à savoir l'impact du Covid-19 sur les finances communales, à la circulaire n°3834 de Madame la Ministre de l'Intérieur du 8 mai 2020, envoyée aux administrations communales, syndicats de communes, offices sociaux et aux autres établissements publics subordonnés à une administration communale ou un syndicat intercommunal.

## **Explications introductives de Madame la Ministre de l'Intérieur**

Madame la Ministre de l'Intérieur, tout en rappelant que la crise sanitaire liée au Covid-19 aura un impact non négligeable sur les finances communales, énonce quelques montants actualisés issus de projections globales estimées par le Ministre des Finances, à savoir :

- la participation directe au produit de l'ICC, dont le montant estimé pour 2020 est de 165.000 euros, connaît une diminution de l'ordre de 24,8 % pour un montant actualisé de 124.000 euros ;
- pour le Fonds de dotation globale des communes, dont le montant estimé pour 2020 est de 2.187.286 d'euros et qui est actuellement revu à la baisse pour aboutir à un montant de 1.805.734 d'euros, ce qui représente une diminution de 17,4 % (*le montant actualisé perçu est de 1,8 milliard d'euros au lieu de 2,1 milliards d'euros avant la crise sanitaire due au Covid-19*) ;
- le montant de l'ICC perçu et alimentant, à hauteur de 85 % le Fonds de dotation globale des communes, est estimé à 750 millions d'euros au lieu et place d'un milliard estimé, ce qui représente une diminution de 24,8 %.

Ces chiffres illustrent parfaitement l'impact considérable que la crise sanitaire liée au Covid-19 aura sur les finances communales et il convient d'en tenir compte. Les communes ont en été informées par voie de circulaire (circulaire n°3834) et courrier.

Il a été décidé par le Conseil supérieur des Finances que le montant des avances restant à verser (à partir de l'avance du mois de juin 2020) aux communes en relation avec le Fonds de dotation globale des communes sera ramené de 273 millions d'euros à 197 millions d'euros.

Cela est une conséquence résultant directement de la baisse des recettes dans le chef tant des communes que de l'État.

Il s'ensuit que les communes sont priées de revoir les projets qu'ils entendent planifier et réaliser et de prioriser les dépenses extraordinaires. Les dépenses ordinaires (comme les frais de fonctionnement, frais d'entretien, ...) continuent à être garanties.

L'oratrice insiste que les investissements des communes doivent continuer en vue de soutenir la relance de l'économie luxembourgeoise.

Elle informe les membres des deux commissions que la Direction des finances publiques a mis en place un outil de « monitoring » (fonctionnant avec trois indicateurs, à savoir vert, orange et rouge) destiné à assurer la supervision de la situation financière des 102 communes. Selon le tableau de bord afférent, plusieurs communes (*cinq*) sont marquées d'un indicateur orange, ce qui signifie qu'elles risquent de clôturer leurs comptes annuels 2020 avec un déficit.

Madame la Ministre de l'Intérieur rappelle que la loi communale modifiée prévoit des mécanismes comparables à un système de freinage (*des garde-fous*), interdisant à une commune de dépenser plus que l'y autorisent les recettes perçues. De même, une commune ne pourra recourir à un emprunt qu'à hauteur d'un seuil déterminé.

La loi communale protège le secteur communal à travers différents mécanismes : tout d'abord, les dépenses de fonctionnement doivent toujours être inférieures aux recettes de fonctionnement. Ensuite, le résultat définitif du budget, qui se compose du boni ordinaire, du résultat du budget extraordinaire et du report du résultat de l'exercice précédent, doit être positif. Plus encore, le remboursement annuel de tous les emprunts doit être inférieur à 20% des recettes de fonctionnement, ceci garantit qu'une commune dispose assez de marge de manœuvre pour rembourser ses emprunts.

Il s'ensuit que, même si une commune clôture son compte 2020 avec un déficit, elle a la possibilité d'absorber ce malus lors du budget suivant. Une spirale décroissante, qui pourrait mener à un surendettement d'une commune, est donc exclue au Luxembourg.

Ainsi, la commune ne risque pas de se retrouver dans une situation d'impasse financière majeure.

L'oratrice rappelle dans ce contexte les options à disposition des communes pour répondre à leurs besoins financiers, à savoir :

1. le recours au fonds de réserve budgétaire : cette option peut être utilisée en vue d'équilibrer le budget ordinaire ;
2. le recours à la ligne de trésorerie : il s'agit d'une autorisation générale permettant à la caisse communale de pouvoir disposer de crédits à court terme. Il convient de préciser que le montant maximum de la ligne de trésorerie ne peut pas dépasser 30% des recettes ordinaires estimées ;
3. le recours à l'emprunt : la commune peut recourir à un emprunt pour financer des dépenses extraordinaires, c'est-à-dire des projets d'investissement. Il convient de noter que le remboursement de l'annuité doit être assuré par les moyens du budget ordinaire et donc rester en dessous du montant des recettes ordinaires estimées ;
4. le recours au Fonds communal de péréquation conjoncturale (FCPC) : le montant total du FCPC est de 52.191.668,82 d'euros. Il convient de rappeler que le recours à ces fonds ne peut être autorisé que par le biais d'un règlement grand-ducal suite à la demande introduite par une commune dont le budget ordinaire n'est plus en équilibre.

Madame la Ministre de l'Intérieur précise que la Direction des finances communales se tient à la disposition des communes en vue de réaliser par exemple des simulations financières, établir une analyse financière spécifique, prodiguer des conseils.

Il s'agit d'agir ensemble dans une optique de prévention. La Direction des finances communales a contacté les 102 communes et plusieurs communes ont d'ores et déjà fixé des rendez-vous.

L'oratrice souligne encore une fois la nécessité que les communes continuent, pour autant que possible et en fonction de leurs moyens financiers respectifs, les projets d'investissement; cette façon de faire s'inscrit dans la politique anticyclique gouvernementale destinée à relancer l'économie nationale.

Elle informe les membres des deux commissions qu'elle a convenu avec Monsieur le Ministre des Finances d'augmenter, en ce qui concerne les projets d'équipements collectifs communaux, le montant des subventions étatiques éligibles. L'article budgétaire afférent sera revu à la hausse. Cela vaudra pour les projets d'investissements planifiés et prêts à être réalisés. Les modalités restent à être précisées et fixées.

### **Echange de vues**

❖ Monsieur François Benoy (déi gréng) s'enquiert sur l'existence d'un document spécifique portant sur la situation financière globale des 102 communes.

Madame la Ministre de l'Intérieur explique que le rapport d'activité du Ministère de l'Intérieur comporte des informations à ce sujet. Le montant total des dettes des communes pour les trois dernières années s'élève à 825 millions d'euros.

Elle renvoie dans ce contexte à un rapport établi par la Banque Centrale du Luxembourg en 2012 et qui regroupe, sous le titre spécifique y consacré et intitulé « radiographie des finances publiques », des informations circonstanciées sur la situation des finances communales.

L'oratrice informe les membres des deux commissions que la Banque Centrale du Luxembourg est en train de rédiger un rapport actualisé portant sur la situation des finances communales.

❖ Monsieur Emile Eicher (CSV) aimerait disposer de plus amples informations quant aux modalités de fonctionnement de l'outil de « monitoring » mis en place au sein de la Direction des finances publiques.

Un fonctionnaire de la Division des finances publiques explique qu'il s'agit d'un outil simple dont le vecteur fonctionne sur base de trois indicateurs (alternatifs) colorés (*vert, orange et rouge*). L'attribution d'un indicateur coloré spécifique par commune se fait sur base de l'appréciation d'un ensemble de critères financiers prédéfinis, comme le boni ordinaire, les montants et l'évolution des reports des années précédentes, le montant des liquidités se trouvant sur le compte courant, l'état de la réserve budgétaire et l'état d'endettement.

Le fonctionnaire précise, suite à une question afférente de Monsieur Claude Wiseler (CSV), que l'aperçu de la situation financière propre des 102 communes se fait de manière continue; la Direction des finances publiques maintient un contact permanent avec le personnel des communes en charge du volet relatif aux finances communales. Ainsi, l'information est transmise immédiatement et, le cas échéant, des actions peuvent être définies.

❖ Suite à une question afférente de Madame Josée Lorsché (déi gréng), un fonctionnaire de la Division des finances publiques précise que le montant maximum des annuités à rembourser ne peut pas dépasser le seuil de 20 % du montant des recettes

ordinaires de l'année budgétaire en cours (*année 2020*). Le dépassement dudit seuil prive la commune concernée de la faculté de pouvoir recourir à un nouvel emprunt.

❖ Il est précisé, suite à une interrogation de Monsieur Marc Hansen (déi gréng), que dans le cadre de l'évolution continue de la situation financière des 102 communes, l'indicateur change de vert à orange si la commune concernée atteint, au niveau du montant des annuités à rembourser, 10% du montant maximum autorisé.

❖ Monsieur Marc Lies (CSV) demande à ce que les membres des deux commissions puissent se voir communiquer les chiffres concernant l'attribution des deniers aux communes calculée par tête d'habitant et ce jusqu'à l'année 2019.

L'orateur renvoie à l'outil mis en place par le SIGI (*dénommé « cockpit »*) et s'interroge sur l'interopérabilité avec l'outil de monitoring mis en place par le Ministère de l'Intérieur. On pourrait alors le développer en un outil permettant le « benchmarking » des 102 communes (*capacité financière, état d'endettement, etc.*).

Madame la Ministre de l'Intérieur informe les membres des deux commissions que ces chiffres leur seront communiqués.

Au sujet de l'outil de monitoring, elle précise que le but recherché est de pouvoir apprécier la marge de manœuvre en termes de moyens budgétaires de la commune et de l'informer dès qu'il y a une évolution ; cette approche s'inscrit dans la visée inhérente à la refonte de la loi communale, à savoir appuyer la commune dans son action.

❖ Monsieur Marc Baum (déi Lénk) estime utile de pouvoir disposer par écrit des modalités de fonctionnement de cet outil de monitoring mis en place par la Direction des finances publiques. Cela permettrait d'en apprécier l'utilité.

Madame la Ministre de l'Intérieur explique que l'outil de monitoring peut, de par sa conception, être complété en y ajoutant des fonctionnalités supplémentaires et connexes.

❖ Madame Lydie Polfer (DP) souligne qu'il importe d'assurer une ventilation des sommes en provenance de l'ICC et des sommes respectives avancées aux communes et provenant des montants de l'ICC mutualisés. Il convient de disposer d'un état des lieux actuel et détaillé.

❖ Monsieur Dan Biancalana (LSAP) aimerait savoir, quant à la volonté politique d'inciter les communes à maintenir une politique d'investissement publics anticyclique et de l'annonce d'une hausse de certains subventionnements, si cela se limite aux seuls projets prêts pour l'exercice budgétaire en cours ou si cette dernière inclut également les projets planifiés pour 2021.

Madame la Ministre de l'Intérieur explique que sont visés les projets d'investissement publics (*équipement collectif*) qui sont finalisés et dont les travaux peuvent être engagés dès cette année (2020) et qui ne bénéficient pas, au stade actuel, d'un quelconque subventionnement. Il sera de la sorte possible d'appuyer, dès maintenant, les communes.

L'oratrice précise, suite à une interrogation afférente de Monsieur Claude Wiseler (CSV), que les modalités précises sont en train d'être élaborées, notamment les critères d'éligibilité, les seuils et la durée d'application. Elle précise encore que le montant exact du

subventionnement sera calculé en fonction de l'état financier de la commune au moment de la réception du projet.

❖ Monsieur Michel Wolter (CSV) avance, en ce qui concerne la perte financière actuelle due à la crise sanitaire estimée pour les communes, le chiffre de 420 millions d'euros. Il s'interroge sur les mois pris en considération pour arriver à ce montant.

Au sujet du budget rectifié, l'orateur aimerait savoir quelle étape procédurale doit être engagée à quel moment et si, au stade actuel, il peut déjà être présagé quelle administration communale serait concernée.

Finalement, il demande à obtenir des informations plus détaillées quant à la hausse du montant des subsides éligibles dans le chef des communes pour les projets d'investissement publics (*équipement collectif*).

Madame la Ministre de l'Intérieur explique que le montant de la hausse des subsides qui seront mis à la disposition des communes ne peut pas être précisé à l'heure actuelle comme la situation financière des communes dans leur globalité est en train d'être évaluée. Ces chiffres seront communiqués par le Ministère des Finances.

Elle informe que la hausse des subsides au niveau des équipements collectifs, par exemple des infrastructures scolaires, pourrait connaître une augmentation de l'ordre de 5 % (le seuil actuel est de 35 %).

Au sujet de la perte financière actualisée subie par les communes, l'oratrice précise que le montant de 420 millions d'euros résulte des variations négatives cumulées constatées au niveau de l'incidence du produit de l'ICC dans le Fonds de dotation globale des communes.

Un fonctionnaire de la Direction des finances communales explique que les prévisions conjoncturelles actuelles du PIB font état d'une baisse de l'ordre de -6 % et d'une croissance de +6 % pour l'année 2021. Selon les dernières projections, le taux de croissance du PIB continuera d'augmenter, mais à un rythme bien plus lent.

Monsieur Michel Wolter (CSV) donne à considérer que l'enveloppe budgétaire relative à la masse salariale des fonctionnaires et employés (*frais fixes*) représente presque la moitié (*entre 40 % et 50 %*) des dépenses au niveau communal. A l'opposé, pour l'administration centrale, l'enveloppe budgétaire afférente ne représente que 20 % à 25 % des dépenses comptabilisées. Il convient de ne pas nier cette réalité et d'en tenir compte lors de l'examen détaillé de la capacité d'investissement d'une commune. La situation financière d'une commune et sa capacité d'agir sur le plan de l'investissement public n'est guère comparable à la situation prévalant pour l'administration centrale et les administrations publiques.

L'orateur rappelle que l'excédent éventuel généré au niveau du budget communal ordinaire ne permet pas de soutenir une politique d'investissements publics devant être maintenus à un niveau élevé. Le maintien d'une telle politique exige un appui soutenu de la part du Gouvernement. *A contrario*, on arrivera, par la force des choses, à une situation caractérisée par une baisse des investissements publics dans le chef des communes et une augmentation de l'état d'endettement du secteur communal.

Le risque du report de projets d'investissement publics (*équipements collectifs*) consentis par les communes est, selon l'orateur, réel.

Un fonctionnaire de la Direction des finances publiques informe les membres des deux commissions que les chiffres pertinents seront actualisés pour le début du mois de

septembre 2020 permettant ainsi une appréciation plus globale de la situation financière des communes.

Monsieur Michel Wolter (CSV) propose que la présentation et l'examen de ces nouveaux chiffres et leur incidence à court et à moyen terme sur l'état financier des communes figurent à l'ordre du jour d'une réunion de la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes au courant du mois de septembre / octobre.

Monsieur le Président de la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes approuve cette suggestion.

❖ Madame la Ministre de l'Intérieur informe qu'à un moment donné, il était question, au sein du Conseil supérieur des finances, de diminuer le montant des avances relatives au Fonds de dotation globale des communes. Or, la décision, unanime, a été de ne pas trop diminuer ledit montant pour ne pas trop affecter la situation financière des communes.

Un montant total supplémentaire annuel devant avoisiner les 90 millions d'euros est versé depuis la réforme des finances communales aux communes.

L'oratrice rappelle que le budget communal adopté et voté doit être exécuté avant de pouvoir contracter un emprunt ; l'expérience montre toutefois que 20 % à 30 % des montants budgétisés ne sont pas exécutés pour des raisons techniques diverses.

❖ Monsieur Marc Lies (CSV) fait observer qu'il est acquis, pour la période à venir, que certains projets d'investissement publics (*équipement collectif*) communaux connaîtront, sur le plan de la réalisation, soit un rallongement avec le risque de générer un endettement supplémentaire dans le chef de la commune concernée, soit une réalisation de moindre envergure par rapport au projet initialement prévu. Il s'ensuit que la perception des recettes afférentes versées par l'État sera moins élevée.

Il insiste à revoir les seuils prédéfinis et rappelle la nécessité, dans un souci de maintenir le niveau élevé des investissements publics sur le plan communal, de la conclusion de conventions avec montant fixe avec l'État en vue de la garantie d'affectation des subsides financiers à percevoir. Cela contribuera à assurer une meilleure prévisibilité pour l'ensemble du secteur communal.

L'orateur demande à ce que les taux applicables au niveau des subventions publiques soient communiqués aux communes et que ce volet soit géré, pour des raisons d'efficacité, par un seul ministère.

Madame la Ministre de l'Intérieur explique que les critères et les seuils des subsides étatiques en faveur des communes sont en train d'être revus.

L'appréciation du montant à percevoir par la commune dans le cadre de la réalisation d'un projet d'investissement public éligible (*équipement collectif*) se fait au moment de l'introduction de la demande afférente, mais les versements n'interviennent qu'au moment de la réception des factures respectives. Des seuils prédéfinis sont prévus. Cette façon de procéder découle nécessairement de l'application du principe de la solidarité dans le cadre du respect de l'autonomie communale.

Monsieur Emile Eicher (CSV) demande à ce que les seuils prévus et prédéfinis soient enfin revus et adaptés ; certains n'ayant plus fait l'objet d'une adaptation depuis quinze ans.

Il renvoie au système mis en œuvre par le Ministère des Sports au sujet des infrastructures sportives dédiées et dont le préfinancement dans le chef de la commune est moins élevé. Cette manière de faire comporte l'avantage indéniable de permettre aux communes de disposer de plus de liquidités dans la caisse communale malgré la réalisation d'un projet d'infrastructure représentant une certaine enveloppe budgétaire.

L'orateur rappelle que pendant la période de confinement, beaucoup de services techniques communales ont connu une activité réduite. Il s'ensuit que la réalisation de nombreux projets connaîtra certainement des retards. Il convient partant d'évaluer, pour chaque commune, les projets d'investissement publics et d'identifier ceux qui risquent de ne pas être réalisés.

Un autre élément à ne pas sous-estimer, en raison de la situation financière de nombreux ménages due à l'état de confinement et ses conséquences sur le revenu perçu, est que des taxes communales et factures pour prestations communales risquent de ne pas être payées.

S'y ajoutent les dépenses supplémentaires que les communes ont dû engager dans le cadre de la reprise des activités scolaires.

L'orateur fait observer que les avoirs cumulés de six communes (situées dans le Sud du pays et la Ville de Luxembourg) représentent presque deux tiers du montant total du Fonds communal de péréquation conjoncturale.

Madame la Ministre de l'Intérieur rappelle que dans la situation actuelle et eu égard aux défis, il convient de faire appel à la solidarité et à la cohésion nationale.

L'objectif est de relancer l'économie afin de préserver, pour autant que possible, l'emploi. Il faut éviter la naissance d'une crise sociale qui se grefferait sur la crise économique.

Au sujet du Fonds communal de péréquation conjoncturale, l'oratrice fait observer qu'il y a deux communes qui n'y versent aucune contribution.

Finalement, elle rappelle que pour les projets d'investissement publics (*équipements collectifs*), le Ministère de l'Intérieur dispose de la possibilité de faire bénéficier une commune d'un préfinancement de l'ordre de grandeur de 3%. Il s'agit d'un outil supplémentaire de sécurité de planification à disposition de la commune.

Le Secrétaire-administrateur,  
Laurent Besch

Le Président de la Commission des Affaires intérieures  
et de l'Egalité entre les femmes et les hommes,  
Dan Biancalana

Le Vice-Président de la Commission des Finances et du  
Budget,  
Laurent Mosar