

N° 7878⁶

N° 7879⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2022 et modifiant :**

- 1° le Code de la sécurité sociale ;
- 2° la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs (« Bewertungsgesetz ») ;
- 3° la loi modifiée du 1er décembre 1936 concernant l'impôt commercial (« Gewerbesteuer-gesetz ») ;
- 4° la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ;
- 5° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- 6° la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embau-chage de chômeurs ;
- 7° la loi modifiée du 28 avril 1998 portant
 - a) harmonisation de renseignement musical dans le sec-teur 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 ;
- 8° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999 ;
- 9° la loi du 7 décembre 2007 autorisant l'Etat à fournir une garantie bancaire pour la réalisation et l'exploitation d'un réseau de chaleur urbain ;
- 10° la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ;
- 11° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'ac-cise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
- 12° loi modifiée du 23 juillet 2016 portant modification 1. du Code de la sécurité sociale ; 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abro-geant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant ;
- 13° la loi modifiée du 1er août 2019 concernant les mutuelles

PROJET DE LOI

relatif à la programmation financière pluriannuelle
pour la période 2021-2025

* * *

AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

(4.10.2021)

I. REMARQUES GENERALES

Le SYVICOL remercie Monsieur le Ministre des Finances de l'avoir demandé en son avis, par courrier électronique du 14 octobre 2021, sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022 et sur celui relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024. Les deux projets de loi seront traités ensemble dans le cadre du présent avis.

Des remerciements sont adressés également à Monsieur le Député Dan Biancalana, rapporteur des projets de loi sous revue, pour l'échange constructif du 2 novembre 2021.

Selon ses auteurs¹, le projet de budget « présente une dimension sociale forte » et met l'accent sur la création de logements abordables. Dans ce contexte, il importe au SYVICOL de souligner l'importance du rôle des communes dans la mise en œuvre de la politique sociale, non seulement à travers l'aide sociale, mais également en matière d'enseignement, de services pour personnes âgées, de logement, etc. Il rappelle qu'il plaide depuis longtemps pour une définition claire des missions respectives de l'Etat et des communes et pour l'attribution d'un niveau élevé d'autonomie aux communes dans les domaines qui sont de leur compétence.

Pour être réelle, cette autonomie doit s'accompagner des moyens financiers nécessaires. Dans ce contexte, le SYVICOL se félicite du fait que la proposition de révision des Chapitres I^{er}, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution prévoit un nouvel article 105, paragraphe 3, qui dispose : « Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi. » Il s'agit du principe de connexité prôné par la Charte européenne de l'autonomie locale, dont le SYVICOL revendique depuis longtemps la consécration constitutionnelle au Luxembourg.

En ce qui concerne le logement, les regards sont tournés depuis longtemps vers les communes, qui ont apporté leur contribution à la création de logements abordables bien que cela soit pour elles une mission facultative. La loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0. a cependant changé la donne en complétant la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain d'un nouvel article 29bis impliquant les communes d'office dans la création de logements abordables.

Indépendamment de l'attribution d'une mission légale aux communes par ladite disposition, elles restent engagées dans le domaine de la création de logement abordable sur une base facultative, comme le prouve la signature du Pacte logement 2.0 par 79 communes² au bout de quelques mois seulement.

Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue le fait que les moyens des communes sont limités et que les projets qui découleront du Pacte logement 2.0 mettront du temps à être réalisés. Il est donc essentiel que tous les acteurs – l'Etat, les promoteurs publics et le secteur privé – s'investissent en fonction de leurs moyens et collaborent à la création de logements abordables. L'augmentation progressive des crédits à la disposition du ministère du Logement pendant les années à venir est donc à saluer du point de vue communal, même si on peut s'étonner que, par rapport au budget 2021, la part de ce département dans les dépenses totales ait en fait diminué de 1,35% à 1,20%.

Une autre priorité déclarée – et transversale – du projet de budget est la digitalisation. Nous reviendrons à certains aspects de cette dernière au fil du présent avis. D'une manière très générale, le

1 Page 38

2 Situation au 3 novembre 2021 selon le ministère du Logement

SYVICOL ne saurait que féliciter le gouvernement de vouloir renforcer ses efforts dans ce domaine et souligner l'importance de la concertation et de la collaboration entre les secteurs étatique et communal.

Il existe d'innombrables échanges de données entre l'Etat et les communes qui s'effectuent par les moyens les plus divers, rangeant du courrier postal à l'échange automatisé immédiat, qui devraient être analysés et, pour la plupart, modernisés dans le cadre d'une approche de digitalisation globale. Au niveau communal, le SIGI et la Ville de Luxembourg sont des partenaires incontournables qu'il importe d'associer dès le début à toute initiative de digitalisation concernant les communes. L'affirmation à la page 49 du projet de budget, selon laquelle le ministère de l'Intérieur œuvrerait via le SIGI pour la digitalisation du secteur communal, est en tout cas inadéquate et ne tient nullement compte des initiatives provenant du secteur communal lui-même. Ces dernières devraient être encouragées par la mise à disposition de moyens financiers supplémentaires, comme le font d'autres pays depuis des années.

Le gouvernement allemand, par exemple, soutient chaque année par une aide financière conséquente un certain nombre de projets « smart cities » particulièrement innovants de collectivités territoriales de toutes sortes. Ainsi, pour 2021, une enveloppe globale de 300 millions d'euros est disponible pour 28 projets sélectionnés³.

La Wallonie, quant à elle, s'est donné la stratégie « Digital Wallonia », dans le cadre de laquelle un appel à projets dans le domaine « territoire intelligent » a été lancé en 2019. Sur 88 projets présentés, impliquant 100 communes, 43 ont été retenus pour un budget total de plus de 8 millions d'euros⁴.

*

II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS

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

- Le SYVICOL se félicite du fait que la digitalisation a été désignée comme une priorité transversale du projet de budget. Il demande que le secteur communal soit financièrement soutenu dans cette matière par l'Etat et qu'il soit systématiquement impliqué dès le début dans toute démarche dans l'intérêt de la digitalisation qui concerne les communes.
- L'évolution des principales recettes suite à leur baisse causée par la pandémie de Covid-19 est favorable par rapport aux prévisions de 2020. On peut affirmer d'une façon simplifiée que leur progression a été retardée de deux ans. En revanche, une partie des recettes supplémentaires sera consommée par l'explosion des prix de matière première et d'énergie.
- Il importe d'éviter que les avoirs financiers des communes soient soumis à des intérêts négatifs par les établissements bancaires. L'annonce qu'elles puissent placer leurs fonds auprès de l'Etat est une piste prometteuse et devrait être réalisée rapidement.
- Les contributions des communes au CGDIS pour l'exercice 2022 dépassent légèrement celles prévues par le PNOS. Pour les années suivantes, elles suivent plus ou moins la progression des recettes des communes.
- Le SYVICOL se pose des questions sur la mise en place d'un registre indiquant pour tous les logements existant sur le territoire national leur statut occupé ou inoccupé, qui servira de base à une taxe nationale, et du rôle que les communes auront à y jouer. En cas d'introduction de cette taxe, il demande que son produit revienne à ces dernières.
- Il s'interroge également sur les modalités des gratuités annoncées dans les services d'éducation et d'accueil, dont celle des repas est censée entrer en vigueur dès le mois de janvier 2022. Il estime qu'il en résultera une hausse de la demande et exige la mise en place d'un mécanisme évitant aux communes, qui prennent en charge 25% des frais, des coûts supplémentaires.
- Finalement, le SYVICOL réitère certaines revendications formulées déjà au sujet du projet de budget précédent, à savoir :
 - l'adaptation urgente des plafonnements de subsides étatiques à l'évolution des prix,

3 <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/stadtentwicklung/smart-cities/smart-cities-node.html>

4 <https://www.digitalwallonia.be/fr/publications/laureats-territoire-intelligent-2019#8.03/49.71/4.705>

- la prise en charge de la mise à disposition du matériel informatique de l'enseignement fondamental par l'Etat,
- le combat de la surchauffe du marché de construction d'infrastructures d'assainissement des eaux usées et la réforme du système d'amortissement de ces ouvrages.

*

III. REMARQUES DETAILLEES

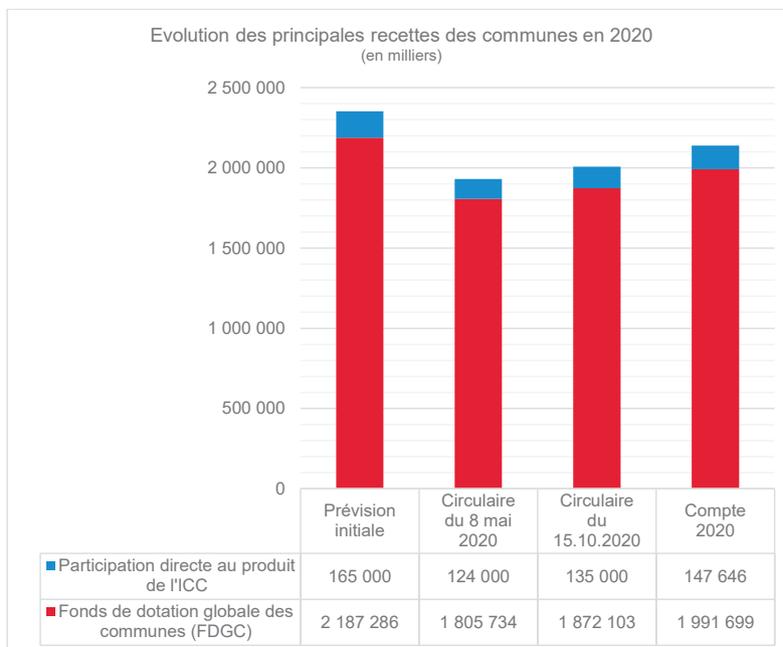
1. L'évolution des principales recettes des communes suite à la crise sanitaire

Dans son avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2021, le SYVICOL avait insisté sur l'impact de la crise sanitaire causée par la pandémie de Covid-19 sur l'économie en général et sur les finances communales en particulier.

Il avait également souligné l'incertitude qui entourait les prévisions de l'époque, à un moment de forte recrudescence du nombre d'infections, qui a finalement forcé le législateur à réintroduire des mesures de confinement, tels qu'un couvre-feu partiel et la fermeture de nombreux établissements, à partir du 26 novembre 2020.

Un an plus tard, l'impact réel de la crise sanitaire sur les principales recettes communales de l'exercice 2020 est connu. Comme le montre le graphique ci-dessous, la somme des montants versés aux communes à partir du Fonds de dotation globale des communes (FDGC) et au titre de leur participation directe au produit de l'impôt commercial communal était initialement estimée à 2,352 milliards d'euros⁵, légèrement au-dessus des 2,293 milliards correspondant au résultat du compte de 2019.

Peu après le début de la crise sanitaire, cette prévision a été drastiquement revue à la baisse par la circulaire ministérielle n°3834 du 8 mai 2020, pour être de nouveau augmentée par la circulaire n°3909 du 15 octobre 2020. Finalement, comme il résulte de la circulaire n°4048 du 25 octobre 2021, le compte 2020 affiche un total de 2,139 milliards. Avec 213 millions d'euros, la perte de recettes causée par la crise sanitaire est donc nettement inférieure à ce que les premières estimations l'ont laissé craindre.

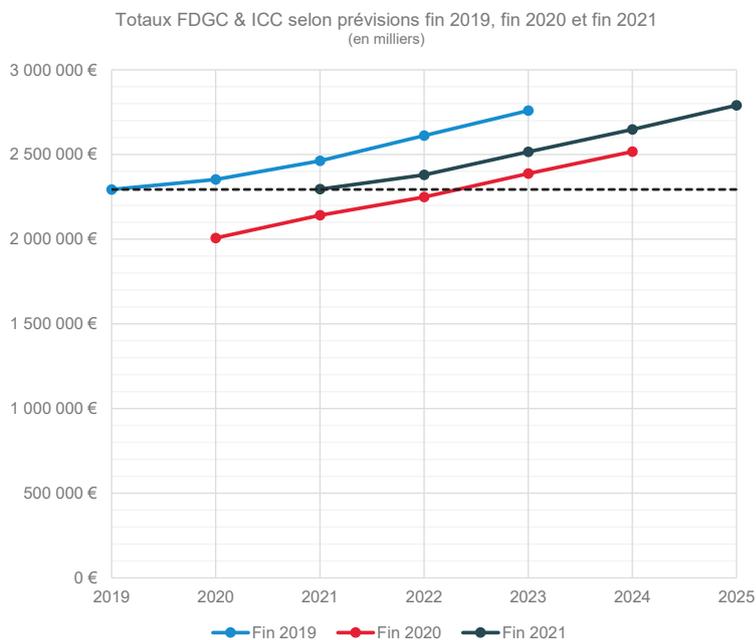


⁵ Circulaire n°3753 du 11 décembre 2019 de la part de Madame la Ministre de l'Intérieur

Dans son analyse de l'impact financier de la crise, le SYVICOL ne s'est cependant jamais limité au seul exercice 2020, mais a toujours pris en considération les prévisions pour les années suivantes connues avant la pandémie, c'est-à-dire 2021 à 2023. Ainsi, dans son avis du 9 novembre 2020 relatif au projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2021, il a comparé les prévisions de recettes de décembre 2019 à celles d'octobre 2020 pour constater chaque année une régression supérieure à 300 millions d'euros. Ceci l'a amené à la conclusion que, sur toute la période prévisible, la perte cumulée serait de l'ordre de 1,3 milliards d'euros.

Si on peut arguer que les recettes de l'exercice 2019 étaient particulièrement élevées par rapport aux années précédentes, il n'en reste pas moins que c'est sur base des données communiquées fin 2019 que les communes ont établi leurs plans pluriannuels de financement. Les recettes escomptées avaient donc été affectées à des investissements plus ou moins concrets et leur réduction prévisible soulevait des questions quant à la possibilité de réalisation des projets prévus.

Le SYVICOL reste d'avis que cette approche est parfaitement justifiée et a donc procédé à une mise à jour de son analyse sur base des nouvelles prévisions issues du projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2021-2025.



Le graphique ci-dessus met en relation les prévisions pluriannuelles de recettes ICC et FDGC à trois moments distincts, à savoir fin 2019 (circulaire ministérielle n°3753 du 11 décembre 2019, sauf la valeur du compte 2019, issue de la circulaire n°3909 du 15 octobre 2020), fin 2020 (circulaire n°3909 du 15 octobre 2020 et LPFP 2020-2024) et fin 2021 (circulaire n°4048 du 25 octobre 2021 et PLPFP 2021-2025). Le SYVICOL constate d'ailleurs pour 2021 une différence entre la circulaire n°4048 et le projet de budget pluriannuel, la circulaire prévoyant des recettes ICC dépassant de 50 millions d'euros celles indiquées dans le projet de loi. Il s'est basé pour les besoins de la présente comparaison sur la valeur la plus élevée.

La ligne pointillée indique le niveau du compte 2019. Selon les prévisions de la LPFP2020-2024, les recettes se seraient approchées de ce niveau en 2022 pour le dépasser largement en 2023. Or, il résulte des prévisions actualisées qu'un léger dépassement se produira déjà en 2021.

D'une façon très simplifiée, on peut donc affirmer que la crise a retardé l'évolution des finances communales non pas d'au moins 3, comme les chiffres de l'année précédente l'ont fait craindre, mais de 2 ans. Ce constat se confirme d'ailleurs en comparant les prévisions des années suivantes. En effet, le montant prévu initialement pour 2021 sera dépassé pour la première fois en 2023 et ainsi de suite.

Moins grave que prévu, l'impact de la crise sanitaire sur les finances communales n'est pourtant pas à nier. Ceci d'autant plus que le pouvoir d'achat des communes est réduit par la croissance générale des prix causée par la pénurie de matière première qui s'observe dans de nombreux domaines.

Il est donc toujours aussi nécessaire de soutenir la capacité d'investissement des pouvoirs locaux. A la fin de présent avis, le SYVICOL rappellera donc un certain nombre de demandes formulées dans son avis relatif au projet de budget 2021.

2. Application d'intérêts négatifs sur les avoirs financiers

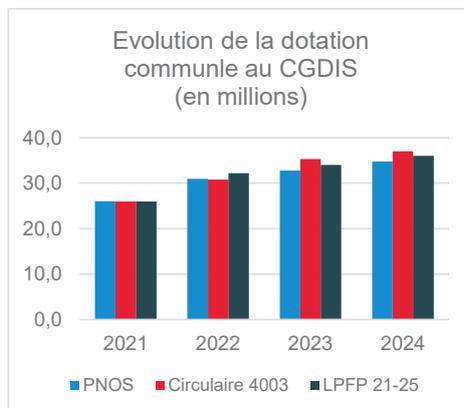
Les communes sont préoccupées par la tendance des établissements financiers à appliquer des taux d'intérêt négatifs sur des avoirs dépassant un certain montant. Non seulement cette pratique est-elle adoptée par de plus en plus de banques, mais les seuils à partir desquels ces intérêts sont dus baissent. C'est surtout l'annonce du groupe Post d'appliquer à partir du 10 janvier 2022 un taux d'intérêt de -0,5% par an à partir d'un solde de 250.000 euros qui pose problème⁶.

En effet, l'Etat verse en règle générale toutes ses dotations financières aux communes sur les comptes que ces dernières détiennent auprès de Post. Dès le début 2022, les dotations étatiques se verront donc d'office diminuées du montant correspondant aux intérêts négatifs, ce qui est inacceptable. Les communes devraient dès lors pouvoir indiquer à la Trésorerie de l'Etat des comptes auprès d'autres établissements financiers, sur lesquels leurs dotations seraient versées dans le futur.

Pour ce qui est de la problématique des intérêts négatifs en général, le SYVICOL a pris connaissance avec grand intérêt de la réponse commune du ministre de l'Economie et du ministre des Finances à la question parlementaire n°5077 du 8 octobre 2021 des députés Diane Adehm et Laurent Mosar au sujet des taux d'intérêt chez Post Luxembourg. Les ministres y annoncent que la Trésorerie de l'Etat envisage de permettre aux communes et aux établissements publics qui le souhaitent de placer leurs surplus de liquidités auprès de l'Etat. Le SYVICOL se félicite de cette initiative et attend avec impatience d'en apprendre davantage.

3. Commentaire du budget des dépenses par ministère

a) Ministère de l'Intérieur



Au niveau de la section 09.5 – Incendie et Secours du ministère de l'Intérieur, on constate que la dotation étatique au Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS), qui correspond à la part communale, augmente de 26,04 millions d'euros en 2021 à 32,20 millions en 2022, soit une progression de 24%. La circulaire de Madame la Ministre de l'Intérieur n°4003 du 15 juin 2021 prévoyait encore la somme de 30,8 millions, confirmant sur ce point le projet de Plan national d'organisation des secours.

Pour les années suivantes, les prévisions restent au-dessus de celles du PNOS, mais en-dessous de celles avancées par ladite circulaire, avec une progression de 5,6% entre 2022 et 2023 et de 5,9% entre 2023 et 2024.

⁶ https://www.post.lu/documents/20125/600709/A4_POSTFinance_GrilleTarfaireParticulier_FR_STDC_SD.pdf/dcd9f4ad-09b8-e4c5-c8f8-95e98a527b53?t=1633362636079

Cet accroissement est plus ou moins parallèle à celui des recettes du Fonds de dotation globale des communes et de leurs participations directes au produit en impôt commercial, que le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle estime à, respectivement, 5,76% et 5,24%.

Par ailleurs, dans le commentaire de son budget, le ministère de l'Intérieur insiste beaucoup sur la digitalisation et mentionne notamment la mise en place d'un « Guichet des communes », une plateforme électronique d'échange de documents. Le SYVICOL, qui avait demandé un tel outil dans le cadre de ses propositions d'allègement de la tutelle administrative du 10 juillet 2017, se félicite de l'importance y attribuée.

La digitalisation jouera aussi un rôle prépondérant en matière d'impôt foncier. Au sujet de la réforme de ce dernier, le SYVICOL regrette qu'il n'ait toujours pas été associé aux travaux, et ce en dépit de nombreuses demandes. Lors d'une entrevue du 18 octobre 2021 avec Madame la Ministre de l'Intérieur, il a reçu des informations relativement générales sur l'état d'avancement du dossier, et une deuxième réunion, réservée à une discussion détaillée, a été fixée pour début décembre.

D'où sa surprise que de nombreuses informations qui lui étaient jusqu'alors inconnues aient été publiées le 27 octobre dans la presse⁷ ! Le SYVICOL ne comprend pas pourquoi le ministère de l'Intérieur, avec lequel il entretient par ailleurs une excellente collaboration, le tient manifestement à l'écart dans ce dossier précis, qui est finalement celui d'une taxe non pas nationale, mais communale.

b) Ministère du Logement

L'article de presse en question mentionne également l'introduction d'une taxe nationale sur les logements inoccupés et, pour les besoins de celle-ci, la création d'un registre indiquant pour tout logement existant sur le territoire national son état occupé ou inoccupé, annonce faite par Monsieur le Premier Ministre lors de la déclaration de politique générale sur l'état de la nation prononcée le 12 octobre 2021. Si le SYVICOL soutient en principe l'idée d'une taxe nationale plutôt que communale en cette matière, il se pose de nombreuses questions sur sa mise en œuvre et sur le rôle que les communes y auront à jouer.

En effet, l'établissement de ce registre nécessite l'existence d'un cadastre vertical de tous les immeubles existants en copropriété, tel que prévu et rendu obligatoire par la loi modifiée du 19 mars 1988 sur la publicité foncière en matière de copropriété. Fixé initialement au 31 mars 1999, le délai pour la mise en conformité des immeubles antérieurs à cette loi a été prolongé trois fois et expirera fin mars 2024. Sur son site Internet⁸, l'Administration du cadastre et de la topographie présente des listes énumérant plus de 2.000 immeubles pour lesquels, au 25 mars 2010, les documents nécessaires n'avaient pas été présentés. Malheureusement, une mise à jour de ces listes n'a pas été publiée, de sorte que le SYVICOL ignore l'état d'avancement exact de la mise en conformité. Les communes ont cependant connaissance de nombreux immeubles pour lesquels il n'existe pas encore de cadastre vertical.

En outre, le SYVICOL donne à considérer que le fait qu'un logement est occupé ou non n'a pas d'impact sur les infrastructures que les communes doivent mettre en place. Les logements inoccupés causent donc des frais importants, sans que les communes ne reçoivent de recettes correspondantes via la Fonds communal de dotation globale, dont 83% du volume sont ventilés en fonction du nombre d'habitants. Le SYVICOL demande pour cette raison que le produit de la future taxe revienne aux communes. De plus, il appelle le gouvernement à le consulter dès le début des travaux d'élaboration des textes afférents.

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

Dans le commentaire du budget du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, il est déclaré que « le ministère met tout en œuvre pour permettre aux enfants et aux jeunes de développer tout au long de leur parcours scolaire les compétences du futur » et renvoyé à « la stratégie globale 'einfach digital' qui vise à rendre les compétences digitales accessibles à tous les élèves ».

⁷ <https://www.100komma7.lu/article/aktualiteit/nei-kommunal-an-national-grondsteier-ka-freistens-2024-erhuede-ginn>

⁸ <https://act.public.lu/fr/actualites/2010/02/residences-ancien-regime.html>

Si le SYVICOL partage bien entendu ces objectifs, il donne à considérer que le ministère laisse aux communes la charge de mettre à disposition le matériel informatique nécessaire à l'enseignement fondamental. Nous reviendrons sur cette problématique.

Une autre affirmation intéressant les communes est celle de l'introduction, dès l'année scolaire 2022-2023, de la gratuité des maisons relais en dehors des vacances scolaires. Le projet de budget ne mentionne pas expressément le fait que, lors de la déclaration sur l'état de la nation déjà mentionnée, Monsieur le Premier ministre a annoncé également l'offre aux enfants issus de familles à revenus faibles ou modestes de repas gratuits à l'école.

Lors de la réunion du Comité de pilotage enfance du 27 octobre 2021, les représentants du ministère ont fait savoir que cette deuxième gratuité s'appliquera dès le mois de janvier 2022 et que la modification nécessaire de l'annexe III de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse serait effectuée moyennant la loi budgétaire sous analyse. Or, cette dernière ne contient aucune disposition en ce sens.

Le SYVICOL ignore pour l'heure les modalités précises de ces gratuités. Il rappelle cependant que les communes prennent en principe en charge 25% des frais de fonctionnement des services d'éducation et d'accueil, après déduction des participations des parents. Entre 2016 et 2018, la part provenant des parents dans les recettes globales des services d'éducation et d'accueil communaux pour enfants scolarisés a baissé de 13 à 11%, le reste étant pris en charge selon leurs parts respectives par l'État et les communes.

On peut raisonnablement s'attendre à ce que la gratuité annoncée engendre une hausse de la demande de fréquentation des structures et donc des frais de fonctionnement, voire même des frais d'investissement. Si l'État se limitait à prendre à sa charge la part incombant actuellement aux ménages, il risquerait ainsi de causer aux communes des dépenses supplémentaires. Pour le SYVICOL, il faudra donc mettre en place un système assurant que la totalité des frais engendrés par la gratuité soit prise en charge par l'État.

Finalement, la gratuité vaudra également pour une grande partie des cours de l'enseignement musical, qui sera soumis à une réforme profonde par le projet de loi portant 1° organisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ; 2° modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État récemment déposé.

Ce projet de loi est accompagné d'un calcul très précis de la participation financière étatique en appliquant les modalités prévues par le projet aux organisations scolaires pour l'année 2020/2021. Il en résulte une participation étatique de 28.142.910 euros. Selon le budget 2021, les modalités de calcul actuelles génèrent pour la même année scolaire un subside de seulement 18.269.000 euros.

La réforme de l'enseignement musical fera l'objet d'un avis séparé du SYVICOL. Du point de vue budgétaire, ce dernier s'étonne cependant que le projet de loi de programmation financière pluriannuelle prévoit pour le crédit en question une progression linéaire jusqu'en 2025, sans tenir compte de l'augmentation sensible que la réforme entraînera en principe à partir de l'exercice 2023⁹.

4. Rappel de certaines revendications récurrentes du SYVICOL

Le SYVICOL doit rappeler certaines de ses revendications formulées à plusieurs reprises déjà, et notamment dans le cadre de son avis sur le projet de budget de l'État 2021, auxquelles il n'a malheureusement pas encore été fait droit.

a) Adapter les plafonnements des subsides à l'évolution des prix

Tout d'abord, il rappelle avec insistance que certains subsides étatiques sont plafonnés et que les montants maxima n'ont pas été adaptés depuis de nombreuses années. L'exemple le plus frappant est celui des services d'éducation et d'accueil.

En effet, si l'État soutient en principe les projets de construction de crèches et de maisons relais communales à hauteur de 50%, cette aide est limitée à 10.000 euros par « chaise ». Ce plafond, introduit il y a plus de 15 ans, n'a jamais été adapté, alors même que la hausse des frais de construction est

⁹ Selon l'article 28 du projet de loi, l'entrée en vigueur est prévue à partir de l'année 2022/2023

évidente et n'a été qu'accentuée par l'introduction de nouvelles prescriptions de qualité et de sécurité des locaux.

Conséquence : au lieu du taux nominal de 50%, l'aide financière réellement versée se situe dans les alentours de 20%. Cette affirmation se base sur un cas concret rapporté au SYVICOL par une commune, la tendance générale ayant été confirmée par d'autres.

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.

Cette problématique a été discutée lors d'une réunion du 12 février 2020 avec Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, qui a proposé une réorganisation de la formation continue du personnel d'encadrement, qui sera dorénavant offerte gratuitement. Si cette offre a été bien reçue par les gestionnaires, qui contribuent activement à sa mise en œuvre, son impact financier restera très limité, de sorte que son effet d'allègement du plafonnement soit probablement négligeable.

D'une façon générale, le SYVICOL considère que l'État, en maintenant arbitrairement des plafonnements de subsides surannés, se décharge au désavantage des communes des coûts causés par l'évolution des prix. Ceci est particulièrement critiquable en présence de l'explosion des prix de matière première que nous connaissons actuellement. Il appelle donc le gouvernement à analyser d'urgence l'adéquation des plafonnements de subsides aux coûts réels et à procéder aux adaptations nécessaires. Pour assurer que la proportionnalité soit maintenue dans le futur, il demande une indexation des plafonds.

b) *Charger l'Etat de la mise à disposition de l'équipement informatique des écoles fondamentales*

Dans son avis sur le projet de budget étatique pour 2021, le SYVICOL avait également demandé que l'État s'occupe de la mise à disposition et de l'entretien du matériel informatique des écoles de l'enseignement fondamental.

Il a précisé cette revendication dans son avis du 15 mars 2021 relatif au projet de loi n°7658 portant modification 1° de la loi modifiée du 7 octobre 1993 ayant pour objet 1. la création d'un Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques ; 2. la création d'un Centre de gestion informatique de l'éducation ; 3. l'institution d'un Conseil scientifique ; 2° de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental ; 3° de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ; 4° de la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'Éducation nationale¹⁰ en demandant que la compétence du CGIE « de coordonner et de financer l'acquisition, l'installation, la maintenance et l'assistance technique concernant le matériel relatif aux technologies de l'information et de la communication dans les établissements de l'enseignement secondaire public¹¹ » soit étendue à l'enseignement fondamental.

Cette demande n'est pas seulement motivée par les coûts des équipements en question, qui grèvent de plus en plus lourdement les budgets communaux, mais également par le souci d'assurer à tous les élèves de l'enseignement fondamental le même accès aux nouvelles technologies.

Lors de sa réunion du 4 octobre 2021, le comité du SYVICOL a pris connaissance des résultats d'un sondage réalisé par ses services auprès des communes et syndicats scolaires afin de se procurer une vue d'ensemble de l'engagement du secteur communal en la matière. Ces résultats sont joints en annexe

¹⁰ Document parlementaire n°7658⁵

au présent avis. Ils confirment aussi bien l'hypothèse d'une croissance des charges annuelles au cours des dernières années que celle d'une forte hétérogénéité des dépenses entre les communes, qui laisse présumer de grandes différences au niveau de l'équipement des écoles à travers le pays.

Restant d'avis qu'une uniformisation n'est possible que moyennant une approche centralisée, le SYVICOL réitère donc sa revendication de charger le CGIE de toutes les missions ayant trait au déploiement des nouvelles technologies dans l'enseignement fondamental.

c) Combattre la surchauffe du marché de construction d'infrastructures d'assainissement des eaux usées et réformer le système d'amortissement

La forte croissance des prix déjà mentionnée se montre en particulier dans le secteur des infrastructures de traitement des eaux usées et est encore amplifiée par les brefs délais endéans lesquels les communes et les syndicats de communes doivent mettre en place ces infrastructures.

Le SYVICOL avait donc appelé le gouvernement à combattre la surchauffe de ce marché – principalement dans le domaine électromécanique – en prolongeant les délais de réalisation, respectivement d'intervenir en ce sens auprès des autorités européennes.

Également dans le secteur de l'eau, le SYVICOL avait pointé du doigt l'obligation des syndicats de communes de créer des fonds de réserve destinés au remplacement des ouvrages arrivant à la fin de leur période d'exploitation. En effet, ceci force les communes à créditer annuellement les syndicats de sommes considérables dont elles auraient besoin à court terme pour réaliser d'autres projets.

Face à une inflation qui reprend et à l'application d'intérêts négatifs sur les dépôts d'une certaine envergure, le maintien de telles réserves sur de longues périodes devient de plus en plus difficile à justifier du point de vue économique.

Le SYVICOL avait proposé un échange de vues avec le gouvernement au sujet d'une réforme de ce système dans le but d'éviter ou au moins de réduire ce blocage inutile et onéreux de capitaux. Cette demande, ainsi que celle de suspendre à court terme l'obligation d'amortissement, est restée sans suite.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 8 novembre 2021

*

ANNEXE

Frais du matériel informatique de l'enseignement fondamental

Sondage réalisé en mars 2021 auprès des communes et syndicats scolaires

1. Méthodologie

Par circulaire du 4 mars 2021, le SYVICOL a invité les communes et les syndicats de communes à lui communiquer des informations relatives à leurs dépenses dans l'intérêt du matériel informatique mis à disposition de l'enseignement fondamental.

Plus précisément, il leur a demandé les données issues des comptes 2019, des budgets rectifiés 2020 et des budgets 2021, réparties en 2 catégories :

- Dépenses d'investissement (acquisition de PCs, tablettes, tableaux interactifs, câblage, etc.)
- Frais récurrents (locations, leasing, contrats d'entretien, licences, etc.)

Il s'est délibérément limité à ces informations globales très simples à fournir, étant donné que le but de l'action consistait à se donner une vue d'ensemble de l'engagement financier du secteur communal dans la matière. La réalisation d'une étude détaillée aurait nécessité un questionnaire beaucoup plus complexe.

En outre, le SYVICOL s'est engagé à un traitement confidentiel des données et à une publication exclusivement sous forme agrégée.

En total, 83 réponses ont été recueillies, **représentant 578.279 habitants (92%) et 46.350 élèves (91%¹)**.

2. Dépenses globales 2019-2021

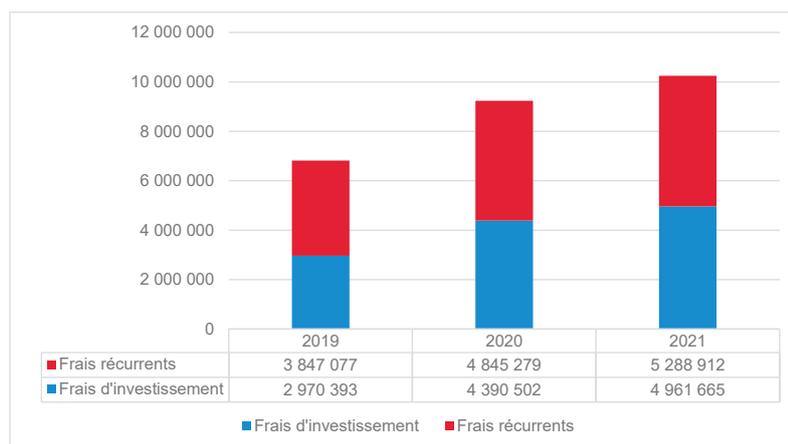
Total frais d'investissement :	12 322 559,90 €
Total frais récurrents :	13 981 268,61 €
Total :	26 303 828,51 €

En total, les participants ont déclaré des dépenses de 26,30 millions d'euros sur les 3 années analysées. En extrapolant ce résultat à l'ensemble de la population nationale, on peut supposer un montant de quelque 28,5 millions d'euros à l'échelle nationale.

Il est intéressant de noter que les frais récurrents dépassent, avec 13,98 millions, les frais d'investissement de 12,31 millions. Une analyse des réponses individuelles montre cependant que la distinction entre les deux catégories n'est pas toujours très claire, notamment en ce qui concerne les contrats de leasing.

3. Dépenses globales annuelles

Si on analyse ces chiffres année par année, on constate une très nette progression des dépenses, plus marquée au niveau des investissements (67%) que des frais récurrents (37%).

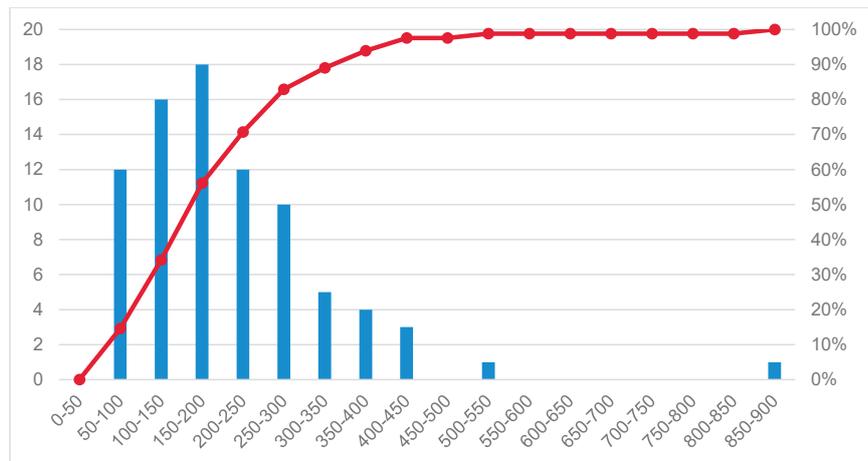


4. Communes selon leurs dépenses annuelles par élève

Le graphique ci-dessous indique à l'axe des abscisses les dépenses moyennes annuelles par élève des années 2019 à 2021, frais d'investissement et frais récurrents cumulés, structurées en catégories de 50 euros chaque fois. L'axe des ordonnées gauche renseigne le nombre de communes relevant de la catégorie respective.

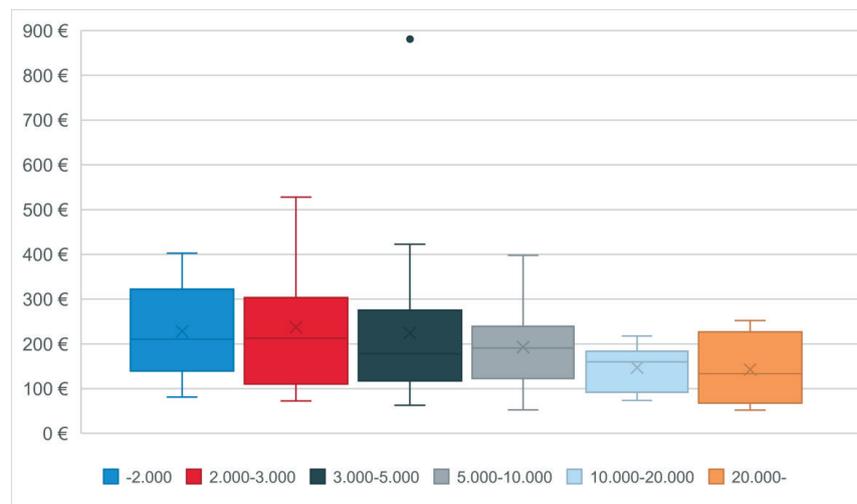
La ligne rouge, qui correspond à l'axe vertical droit, indique le pourcentage cumulé de communes dont les dépenses se trouvent en-dessous d'un certain seuil. A titre d'exemple, elle permet de constater que quelque 70% des communes ont indiqué des dépenses annuelles moyennes par élève se situant entre 50 et 250 euros. Par ailleurs, elle confirme graphiquement la valeur médiane calculée, qui est de 182,67 euros.

¹ Sur base d'un nombre total de 50.728 élèves de l'enseignement fondamental public (source : MENJE, « Les chiffres de la rentrée 2020/2021, 7.09.2020)



5. Dépenses annuelles par élève selon le nombre d'habitants

Le graphique ci-dessous montre la répartition des dépenses annuelles par élève à l'intérieur des différentes catégories de population. Les extrémités indiquent chaque fois le minimum et le maximum, tandis que les boîtes représentent les 2^e et 3^e quartile. A l'intérieur de chaque boîte, on trouve la valeur médiane sous forme d'une ligne horizontale et la valeur moyenne comme « X ». Le point au-dessus de la section des communes de 3.000 à 5.000 habitants représente des coûts particulièrement élevés d'une commune dans le cadre de la construction d'une école.



A noter que, pour ce graphique, les syndicats scolaires figurent dans la catégorie correspondant au nombre d'habitants cumulés de leurs communes membres. Ils se retrouvent dans les catégories de 3.000 à 5.000 et de 5.000 à 10.000 habitants.

Surtout dans les communes de moins de 10.000 habitants, on constate une énorme hétérogénéité des résultats, avec un minimum inférieur à 100 euros par élève et un maximum aux alentours de 400 euros, voire dépassant 500 euros dans la catégorie de 2.000 à 3.000 habitants.

Dans les plus grandes communes, les écarts se réduisent un peu, mais restent néanmoins importants. En effet, dans la catégorie de 10.000 à 20.000 habitants, par exemple, la valeur maximale correspond toujours au triple de la valeur minimale.

Finalement, on constate une corrélation négative entre le nombre d'habitants des communes et leurs dépenses moyennes relatives au matériel informatique par élève.

Luxembourg, le 4 octobre 2021