



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

### **Procès-verbal de la réunion du 20 juillet 2020**

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 10, 22 et 25 juin 2020
2. 7624 Projet de loi portant modification:  
1° de la loi du 24 juin 2020 portant introduction de mesures temporaires relatives à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et à la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 ;  
2° de la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une mesure temporaire relative à l'application de l'article 12 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain dans le cadre de la lutte contre le Covid-19  
  - Désignation d'un rapporteur
  - Présentation du projet de loi
  - Examen de l'avis du Conseil d'État
  - Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. Échange de vues avec Madame la Ministre de l'Intérieur et Monsieur le Ministre des Finances au sujet de la dégradation des finances communales (demande CSV)

\*

Présents : M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Georges Engel (en rempl. de Mme Simone Asselborn-Bintz), M. Jeff Engelen, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas (en rempl. de M. Max Hahn), M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, Mme Lydia Mutsch (en rempl. de M. Claude Haagen), Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth

Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur  
M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances

M. Alain Becker, Cabinet ministériel, Mme Clara Muller, M. Philippe Schram, Direction des Finances communales, du Ministère de l'Intérieur

M. Nima Ahmadzadeh, Direction « Affaires économiques et budgétaires », M. Marc Vanolst, Inspection Générale des Finances (IGF), du Ministère des Finances

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Georges Mischo, M. Michel Wolter

M. Marc Baum, observateur délégué

\*

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

\*

## **1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 10, 22 et 25 juin 2020**

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés.

## **2. 7624 Projet de loi portant modification:**

**1° de la loi du 24 juin 2020 portant introduction de mesures temporaires relatives à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et à la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 ;**

**2° de la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une mesure temporaire relative à l'application de l'article 12 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain dans le cadre de la lutte contre le Covid-19**

Suite à une courte présentation, par Monsieur le Président, du projet de loi, dont l'objet est de proroger les mesures temporaires, mises en place par deux lois du 24 juin 2020 dans le cadre de la lutte contre la pandémie du Covid-19, « pour permettre le fonctionnement de certaines réunions ou séances du conseil communal, le fonctionnement du conseil d'administration du CGDIS<sup>1</sup> et la tenue des réunions publiques d'information dans le cadre de la procédure d'adoption de plans d'aménagement général (PAG) des communes en temps de pandémie du COVID-19 »<sup>2</sup>, M. Marc Goergen (Piraten) fait savoir que des représentants des médias l'ont informé qu'il est parfois difficile pour eux de suivre une réunion du conseil communal. En effet, la taille de la salle de certaines communes ne leur permet pas d'y assister et la transmission de la séance sur un téléviseur dans une autre salle pose problème en raison de l'absence de micros dans la salle des séances, la caméra ne montrant en outre que le pupitre.

Madame la Ministre n'a pas encore eu connaissance de ce genre de problème. Il est sûr que les séances du conseil communal sont publiques et doivent pouvoir être suivies non seulement par les représentants des médias, mais aussi par tous les citoyens intéressés. La commune doit donc veiller et tenir les séances, le cas échéant, dans une autre salle.

La commission désigne son président rapporteur du projet de loi. Le projet de rapport est adopté à l'unanimité.

---

<sup>1</sup> Corps grand-ducal d'incendie et de secours

<sup>2</sup> Exposé des motifs du projet de loi

### 3. Échange de vues avec Madame la Ministre de l'Intérieur et Monsieur le Ministre des Finances au sujet de la dégradation des finances communales (demande CSV)

M. Gilles Roth indique que la demande du groupe politique CSV a été formulée à la suite de l'avis du Conseil national des finances publiques (CNFP) de juin 2020, qui fait ressortir un solde nominal pour les administrations locales passant de 246 millions € en 2019 à -372 millions € en 2020<sup>3</sup>, donc une différence de plus de 600 millions €. En l'absence d'une explication claire du CNFP de cette différence considérable, le groupe politique CSV a demandé une réunion avec les deux ministres. La crise sanitaire Covid-19 ne peut être l'unique cause de la différence budgétaire : l'impôt commercial communal (ICC) payé en 2020 est celui de l'exercice ou des exercices précédents, où les bénéfices des sociétés n'étaient donc pas encore affectés par la crise sanitaire ; il en va de même pour le Fonds de dotation globale des communes (FDGC).

Le CNFP note que la circulaire ministérielle n° 3834<sup>4</sup> du 8 mai 2020 « ne fait cependant apparaître qu'une dégradation de 417 millions d'euros du solde pour l'année 2020 ».

Plusieurs documents ont en outre été demandés par le groupe politique CSV, dont :

- un tableau des recettes de l'ICC par commune pour 2019 et de leur redistribution aux communes;
- le décompte du FDGC pour 2019, précisant les critères de péréquation définis à l'article 3(2) de la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes.

Se pose ensuite la question de l'impact sur les avances payées par les communes dans le cadre de leur contribution au FDGC et celle de l'impact sur l'ICC.

Finalement, sachant que la situation financière des communes constitue un facteur essentiel des investissements des entreprises, en particulier des petites et moyennes entreprises (PME), l'incertitude des communes quant à leur situation peut entraîner le report d'investissements. En outre, des adjudications administratives sont mises en suspens pendant la crise sanitaire.

M. le Ministre des Finances constate que le CNFP a juxtaposé des chiffres sans les situer dans le temps, ce qui empêche de comprendre la différence mentionnée. L'orateur fournit les explications demandées à l'aide d'une présentation PowerPoint (cf. annexe).

Les finances communales sont un élément important de l'administration publique dans le contexte du SEC2010<sup>5</sup> qui distingue au niveau des administrations publiques les trois sous-secteurs suivants :

- l'administration centrale;
- les administrations locales; et
- la sécurité sociale.

À part l'importance pour les communes elles-mêmes, les finances communales représentent une partie significative de l'image globale des finances étatiques. Au cours des dernières

---

<sup>3</sup> CNFP – Évaluation des finances publiques à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance pour 2020, Juin 2020, tableau p. 10 ; <https://cnfp.public.lu/content/dam/cnfp/documents/evaluations/2020-06-evaluation/1-Evaluation-juin2020.pdf>

<sup>4</sup> Ladite circulaire peut être consultée via le lien suivant : <https://mint.gouvernement.lu/dam-assets/circulaires/2020/janvier-juin/3834.pdf>

<sup>5</sup> Système européen des comptes nationaux et régionaux

années, les finances communales étaient équilibrées, voire en surplus. Le mécanisme des finances publiques fait qu'une bonne alimentation de l'État signifie une bonne alimentation par ricochet des communes.

Si la loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP) 2019-2023 affiche encore en octobre 2019 un solde positif de 341 millions €, ce chiffre se situe en avril 2020 à -713 millions € (cf. annexe p. 3).

Il convient de distinguer trois périodes :

1) les chiffres de la LPFP d'octobre 2019

La LPFP a été élaborée sur base des chiffres disponibles en septembre 2019. Pour cela, une estimation est faite chaque année des dépenses des communes pour l'année suivante. Une estimation est également faite des recettes des communes. En parallèle, une estimation des dépenses et recettes globales de l'État est faite.

Pour 2020, les dépenses sont estimées à 3 128 millions €, les recettes à 3 469 millions €, ce qui donne un solde positif de 341 millions €.

Ces chiffres sont publics et figurent à l'annexe VI du projet de LPFP (doc. parl. 7501), dont le dépôt avait lieu au moment de la présentation du budget à la Chambre des députés.

2) la notification EDP<sup>6</sup> du STATEC<sup>7</sup> à Eurostat<sup>8</sup> de mars 2020

Par rapport à la LPFP, les dépenses augmentent à 3 381 millions €. Cette différence s'explique par le fait que les chiffres d'octobre 2019 résultent d'une estimation, alors que ceux de mars 2020 proviennent des budgets votés des communes. Du côté des recettes, le STATEC les a estimées à un montant légèrement plus bas en mars 2020 que la prévision d'octobre 2019 dans le cadre de la LPFP, passant ainsi de 3 469 millions € à 3 370 millions €. La crise sanitaire n'en était alors qu'à ses débuts. Le solde est de -11 millions €.

3) le Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour 2020 (PSC 2020)<sup>9</sup> de fin avril 2020, élaboré sous la coordination du Comité économique et financier national (CEFN)<sup>10</sup>

Les dépenses restent inchangées, puisque les montants inscrits représentent les dépenses réelles prévues par les communes.

Par contre, en raison du lockdown et de son impact sur l'économie, les recettes ont été significativement revues à la baisse. Une diminution des recettes étatiques entraîne une diminution des recettes communales qui fonctionnent suivant les mêmes paramètres. En avril 2020, les recettes ont été estimées à 3 009 millions €, ce qui est une baisse de 361 millions € par rapport à la notification EDP du STATEC de mars 2020. Le solde global s'élève à -372 millions €.

---

<sup>6</sup> Excessive Deficit Procedure

<sup>7</sup> Institut national de la statistique et des études économiques

<sup>8</sup> Office statistique de l'Union européenne ; c'est une direction générale de la Commission européenne chargée de l'information statistique à l'échelle communautaire

<sup>9</sup> Le PSC est un document qui est transmis chaque année au mois d'avril par tous les États membres de l'Union européenne à la Commission européenne. Cf. sous <https://iqf.gouvernement.lu/fr/psc/programme-stabilite-croissance.html>.

<sup>10</sup> Règlement grand-ducal du 9 octobre 2017 portant création d'un comité économique et financier national, article 2, lettre b)

Au vu des différences entre les estimations de 2019 de la LPFP et celles d'avril 2020 du PSC, il peut être conclu, selon l'orateur, que les finances communales se sont significativement dégradées, même s'il ne faut pas négliger le fait que de tels chiffres sont, de manière générale, susceptibles de varier de manière importante au cours d'une période de huit mois.

De plus, il y a lieu de relever que l'envergure de la dégradation des finances communales reste largement inférieure à celle des finances étatiques. Alors que l'État avait encore enregistré un excédent d'approximativement 600 millions € pour l'exercice 2019, les estimations actuelles prévoient, pour l'exercice 2020, un déficit de 2,6 milliards €, ce qui correspond à une variation de 3,2 milliards €. Ainsi, le constat s'impose que la dégradation précitée des finances communales s'explique, au moins partiellement, par la dégradation des finances étatiques.

Finalement, M. le Ministre des Finances juge nécessaire de souligner que les informations qui ont été mises à disposition des députés dans le cadre de la présente réunion ont été élaborées dans une procédure transparente.

Mme la Ministre de l'Intérieur renvoie aux chiffres relatifs au secteur communal, qui avaient été communiqués aux communes à travers la circulaire ministérielle n° 3834 du 8 mai 2020 et qu'elle avait déjà présentés lors de la réunion de la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes du 28 mai 2020.

En comparant les chiffres de la circulaire précitée avec ceux indiqués dans la circulaire n° 3738<sup>11</sup> du 25 octobre 2019 relative à l'élaboration des budgets communaux 2020, on peut constater que les montants estimés de certaines recettes et dépenses du secteur communal ont été actualisés comme suit :

- la participation directe au produit de l'ICC, dont le montant estimé pour 2020 a été de 165 millions €, a connu une diminution de l'ordre de 24,8% (environ 41 millions €) pour un montant actualisé de 124 millions € ;
- le montant de l'ICC perçu et alimentant, à hauteur de 85% le FDGC des communes, est estimé à 750 millions € en lieu et place d'un milliard € estimé, ce qui représente une diminution de 24,8% (environ 260 millions €) ;
- le FDGC, dont le montant estimé pour 2020 a été de 2,1 milliards €, a été revu à la baisse pour aboutir à un montant de 1,8 milliards €, ce qui représente une diminution de 17,4% (environ 382 millions €) ;
- la contribution totale des communes au Fonds de l'emploi (FPE), dont le montant estimé pour 2020 a été de 21,1 millions €, a été réduite à 15,8 millions €, ce qui représente une diminution de 25,1% (environ 5 millions €).

Il découle des chiffres ci-dessus que le montant présumé total des recettes<sup>12</sup> du secteur communal pour l'exercice 2020, initialement estimé à 2,3 milliards €, a connu une diminution à 1,9 milliards €, ce qui représente une diminution de 17,9% (environ 418 millions €).

En réponse à la question de M. Gilles Roth quant à l'impact sur les avances payées par les communes dans le cadre de leur contribution au FDGC et celle de l'impact sur l'ICC, Mme la Ministre rappelle qu'il a été décidé par le Conseil supérieur des finances communales que le montant des avances restant à verser (à partir de l'avance du mois de juin 2020) aux communes en relation avec le FDGC sera ramené de 273 millions € à 197 millions € par tranche.

---

<sup>11</sup> Ladite circulaire peut être consultée via le lien suivant : <https://mint.gouvernement.lu/dam-assets/circulaires/2019/juillet-decembre/3738.pdf>

<sup>12</sup> Ledit montant correspond aux recettes résultant du FDGC et de la participation directe au produit de l'ICC, déduction faite de la participation au fonds de l'emploi (FPE).

Elle partage l'avis de M. Gilles Roth que les communes contribuent de manière importante à la relance économique à travers leurs investissements. De ce fait, un report ou une annulation des projets communaux constituerait un mauvais signal vis-à-vis des entreprises, raison pour laquelle le Ministère de l'Intérieur aurait l'intention de soutenir financièrement les communes afin d'inciter celles-ci à poursuivre leurs projets d'investissement.

L'oratrice juge nécessaire de rappeler que depuis la mise en œuvre de la dernière réforme<sup>13</sup> des finances communales de 2017, l'État central doit doter les communes d'une enveloppe supplémentaire annuelle de 90 millions €, sans compter des aides supplémentaires qui ont été accordées en fonction de la situation de chaque commune et cela dans le cas où la réforme a induit une situation dans laquelle les recettes globales de 2017 d'une commune seraient inférieures au niveau de 2015. L'oratrice est d'avis que ces fonds supplémentaires contribuent significativement à la stabilisation de la situation financière des communes dans le cadre de la crise sanitaire actuelle.

Tel qu'annoncé déjà dans la circulaire ministérielle n° 3834 du 8 mai 2020, la Direction des finances communales du Ministère de l'Intérieur recommande différentes mesures, qui permettent de répondre aux besoins financiers actuels des communes, à savoir :

- le recours au fonds de réserve budgétaire ;
- le recours à une ligne de trésorerie ;
- le recours à un emprunt ;
- le recours au Fonds communal de péréquation conjoncturale (FCPC) ;
- le recours à une ligne de préfinancement.

La dotation actuelle du FCPC s'élève à environ 52,19 millions €.

À part cela, les collaborateurs de la Direction des Finances communales ont contacté les 102 communes luxembourgeoises afin de recueillir leurs besoins financiers et afin de leur offrir un conseil financier. Il s'agit d'une nouvelle offre, particulièrement conçue pour accompagner les communes dans la gestion de leurs finances pendant la crise sanitaire de Covid-19. Dans le cadre d'une telle séance de conseil financier, un collaborateur de la Direction des Finances communales se déplace à la commune intéressée pour établir une analyse financière sur place, en présence des responsables communaux. Au cours de cette séance, le représentant du ministère informe les responsables communaux aussi par rapport aux instruments financiers les plus appropriés auxquels ils peuvent avoir recours pour améliorer la situation financière de la commune. L'oratrice fait savoir que les quelques communes, qui ont déjà profité de cette nouvelle offre, l'auraient finalement très appréciée.

Mme la Ministre poursuit en soulevant que le Ministère de l'Intérieur aurait aussi l'intention d'allouer désormais plus d'aides financières aux communes, qui prévoient la réalisation de projets d'investissement, mais qui se trouvent dans une situation financière moins confortable que d'autres. Il s'agirait de s'assurer que des communes avec moins de moyens financiers puissent aussi contribuer à la relance économique nationale. Concrètement, ce soutien supplémentaire se traduira par :

- une augmentation du taux de base de 35% à 40% pour la construction d'infrastructures scolaires ;
- une augmentation du plafond de 40% à 45% pour les équipements collectifs de base (la construction de mairies, infrastructures du service technique, places publiques, cimetières et infrastructures relatives à la distribution d'eau potable).

---

<sup>13</sup> Loi du 14 décembre 2016 portant création d'un fonds de dotation globale des communes.

À part ces deux mesures, le Ministère de l'Intérieur serait actuellement en train d'évaluer si certains plafonds, qui n'ont pas évolué depuis de nombreuses années, devraient être adaptés. Étant donné que le Ministère de l'Intérieur constaterait que beaucoup de communes investissent dans l'aménagement de leurs centres-villes, en y créant notamment des espaces « shared space<sup>14</sup> », il serait également en train d'analyser si une adaptation du critère selon lequel une commune ne soit éligible que tous les 30 ans pour l'attribution d'un subside en vue de l'aménagement d'une place publique, est envisageable. Ainsi, des réflexions seraient menées pour réduire ladite période de 30 à 15 ans.

En bref, toutes les mesures précitées, émanant du Ministère de l'Intérieur, viseraient à encourager les communes à poursuivre leurs investissements.

M. Aly Kaes (CSV) regrette que les stations d'épuration ne tombent pas sous les projets d'infrastructure énumérés dans la liste des équipements collectifs de base. Il donne à considérer que leur construction est très coûteuse, de sorte qu'il serait souvent impossible pour des communes rurales de petite taille de financer un tel projet d'envergure. Par conséquent, il demande si le Ministère de l'Intérieur envisage aussi de procéder à une augmentation des subsides pour les projets de construction de stations d'épuration.

Mme la Ministre précise que, pour la construction de stations d'épuration, les communes peuvent obtenir des subsides étatiques non seulement de la part du Ministère de l'Intérieur, mais aussi de la part d'autres ministères. En ce qui concerne son ministère, elle fait savoir que celui-ci calcule le taux de subside en fonction de la situation financière de la commune demanderesse.

M. Aly Kaes estime qu'au cas où aucun soutien financier supplémentaire ne serait accordé par les ministères concernés, beaucoup de communes seraient obligées, faute d'alternatives, de reporter, voire même d'abandonner leurs projets d'infrastructure. Ceci serait notamment le cas des 31 communes, qui auraient connu une dégradation de leurs finances depuis l'entrée en vigueur de la dernière réforme des finances communales, et dont la situation financière se serait davantage aggravée à cause des effets de la crise sanitaire de Covid-19.

M. Gilles Roth se rallie aux remarques de M. Aly Kaes en soulignant qu'une revue à la hausse des subsides pour les projets d'infrastructure relatifs aux équipements collectifs de base serait, à son avis, une mesure efficace pour encourager les investissements à niveau communal, particulièrement pour les communes de petite et de moyenne taille.

Il souhaite savoir combien de communes ne sont actuellement plus à même de présenter un budget équilibré sur base des derniers chiffres actualisés.

Mme la Ministre informe que son ministère avait initialement estimé, en se basant sur les données de son outil de suivi « Dashboard », que cinq communes risquent de clôturer l'exercice 2020 avec un déficit. Pourtant, suite à des échanges avec les représentants des communes concernées, il s'est avéré que celles-ci auraient trouvé des solutions (recours à des moyens financiers et réorganisation de leurs projets d'investissement), de sorte qu'elles puissent terminer l'exercice en question finalement avec un résultat positif.

M. Gilles Roth fait remarquer à cet égard que le Gouvernement allemand aurait récemment décidé que les pertes subies par le secteur communal dans le cadre de la pandémie de Covid-19 seraient compensées, au moins partiellement, par l'état allemand. Dans ce contexte, il

---

<sup>14</sup> Le « shared space » (en français « espace partagé ») est un principe qui vise à faire cohabiter les différents modes de transport et à repenser en particulier la signalisation. L'objectif visé est un comportement plus courtis et une responsabilisation de chacun. La vitesse des véhicules est réduite, la signalisation aussi, la mobilité douce est renforcée (piétons, cyclistes), le quartier devient plus agréable à vivre pour chacun.

demande si le Gouvernement luxembourgeois n'aurait pas considéré de faire la même chose pour absorber le déficit précité d'environ 418 millions € du secteur communal national.

Mme la Ministre réitère que le Gouvernement a choisi de soutenir financièrement les communes à travers une augmentation des subsides, alloués pour la réalisation de projets d'investissement concrets. La mise à disposition d'une enveloppe financière étatique, qui viserait à compenser le déficit du secteur communal, n'aurait pas fait partie des réflexions du Gouvernement, étant donné que la politique de répartition des recettes étatiques du Ministère de l'Intérieur reposerait sur le principe de la solidarité. Celle-ci se traduirait notamment par la volonté de soutenir particulièrement les communes qui se trouvent dans une situation financière moins confortable.

En revenant sur le sujet du financement de projets de construction de stations d'épuration, M. Gilles Roth estime que le coût total d'un tel projet peut se chiffrer à environ 50 à 60 millions €, voire un montant très élevé que des petites communes ne pourraient plus financer, même en ayant recours à un emprunt bancaire.

Mme la Ministre affirme qu'elle abordera le sujet en question prochainement lors d'une réunion interne du Ministère de l'Intérieur, étant donné qu'il y est prévu de faire le point quant à une éventuelle adaptation des taux de subvention et de tirer un bilan quant à l'évaluation de la dernière réforme des finances communales.

Une représentante du Ministère de l'Intérieur poursuit en fournissant des précisions quant aux échanges que les collaborateurs de la Direction des Finances communales ont eus avec les différents représentants communaux dans le cadre de la crise sanitaire.

Chacune des 102 communes aurait été contactée, environ deux semaines après la transmission de la circulaire ministérielle n°3834 du 8 mai 2020 afin de comprendre comment celle-ci a été perçue. Dans ce contexte, beaucoup de représentants communaux auraient témoigné que les moindres recettes enregistrées pour l'exercice en cours ont pour la plus grande partie pu être compensées par l'excédent de recettes réalisé dans le cadre de l'exercice 2019. Certains responsables communaux auraient aussi indiqué, qu'à leur avis, la réforme des finances communales de 2017 aurait atténué la volatilité des recettes qui leurs sont attribuées à travers la dotation étatique.

À cette occasion, les collaborateurs du ministère auraient également informé les communes de la nouvelle offre en termes de conseil en finances communales. Ce seraient avant tout des petites communes qui s'intéresseraient à cette offre, étant donné que les administrations communales de plus grande taille disposeraient le plus souvent de leur propre service financier. Ces dernières auraient plutôt voulu se renseigner par rapport à leur capacité d'emprunt et par rapport au ratio d'endettement<sup>15</sup> le plus raisonnable dans le cadre de la planification financière de leurs projets d'investissement. Selon l'oratrice, il n'aurait donc pas été question dans ces échanges si une commune déterminée peut financer son projet, mais plutôt comment elle peut faire ceci.

Un représentant du Ministère de l'Intérieur ajoute que certaines communes se seraient également interrogées quant à l'impact des estimations actualisées de la circulaire ministérielle n° 3834 du 8 mai 2020 sur les prévisions de croissance de leurs finances.

De manière générale, on pourrait conclure des échanges avec les communes, qu'à ce stade, aucune d'elles ne se trouve dans une situation délicate, de sorte qu'elle ne saurait plus comment couvrir ces besoins financiers à court terme.

---

<sup>15</sup> Le ratio dette/fonds propres mesure le levier financier d'une entreprise ou d'une autre entité, c'est-à-dire le degré de financement de ses activités sur fonds propres ou par endettement.

M. Gusty Graas (DP) salue le principe évoqué précédemment par Mme la Ministre de l'Intérieur, selon lequel le ministère entend apporter un soutien financier supplémentaire aux communes qui se trouvent dans une situation financière moins confortable que d'autres, surtout dans un contexte de crise sanitaire. Or, il s'interroge quant aux paramètres et critères selon lesquels le Ministère de l'Intérieur évalue si une commune déterminée dispose d'une situation financière confortable ou pas. En admettant qu'un de ces paramètres soit certainement le taux d'endettement, l'orateur juge que l'analyse du ministère ne devrait pas seulement se focaliser sur celui-ci, mais devrait aussi considérer les différents facteurs qui amènent au résultat de ce ratio calculé. Il s'agirait de ne pas pénaliser les communes qui auraient accumulé des réserves ou gardé un taux d'endettement peu élevé grâce à une gestion prudente de leurs ressources. Pour ce faire, il faudrait, selon l'orateur, définir des critères d'évaluation concrets et transparents.

M. François Benoy (déi gréng) demande si la revue à la hausse du taux de base pour la construction d'infrastructures scolaires et du plafond pour les équipements collectifs de base annoncée précédemment par Mme la Ministre de l'Intérieur concerne toutes les communes ou seulement celles qui se trouvent dans une situation financière moins bonne.

En se référant au tableau des recettes de l'ICC par commune pour 2019 et de leur redistribution aux communes, et en considérant que les montants y indiqués concernant les avances relatives au FDGC ont déjà été revues à la baisse suite à l'actualisation de l'estimation du FDGC 2020, M. Jeff Engelen (ADR) demande si une réduction supplémentaire desdites avances est probable jusqu'à la fin de l'année. L'orateur donne à considérer que cette information serait certainement très utile pour les conseils communaux, car ceux-ci devraient évaluer, en fonction de la situation de trésorerie, si leur commune peut encore réaliser certains projets d'investissement cette année ou s'il faut les reporter afin de rester liquide.

En réponse à la question de M. Gusty Graas, Mme la Ministre renvoie à l'outil de suivi du Ministère de l'Intérieur dénommé « Dashboard » qui permet d'analyser les finances communales à l'aide d'un système de feux de signalisation (les couleurs verte, jaune et rouge donnent ainsi une estimation quant à la stabilité financière d'une commune). Grâce à ce système d'interprétation, qui est basé sur le calcul de plusieurs indicateurs clés, le ministère peut déterminer si une commune individuelle dispose d'une situation financière saine ou pas.

Quant à la question de M. François Benoy, l'oratrice précise que toutes les communes pourront profiter des adaptations précitées. À part cela, le Ministère de l'Intérieur module le taux de subside en fonction de la situation financière de la commune demanderesse.

Quant à la question de M. Jeff Engelen, l'oratrice donne à considérer que le ministère ne dispose actuellement pas des informations demandées. Or, elle signale que des estimations actualisées sortiront en septembre 2020 et que celles-ci seraient de toute façon communiquées aux administrations communales à travers une circulaire ministérielle.

Mme Lydie Polfer (DP) fait remarquer que, d'un côté, l'accord de coalition du Gouvernement prévoit que la définition des critères d'octroi des aides financières aux communes devrait être rendue plus claire et transparente, tandis que, de l'autre côté, Mme la Ministre de l'Intérieur annonce que le ministère applique une modulation du taux de subside en fonction de la situation financière de la commune.

En ce qui concerne la hausse précitée du taux de base pour la construction d'infrastructures scolaires et du plafond pour les équipements collectifs de base, l'oratrice se rallie aux remarques de M. Gusty Graas en signalant qu'elle ne serait pas d'accord si cette mesure pénaliserait les communes qui ont fait preuve d'une bonne gestion financière depuis de longues années.

Elle partage l'avis de Mme la Ministre par rapport à l'importance que les communes poursuivent leurs projets d'investissement pendant la période de la crise sanitaire. Néanmoins, elle juge important de rappeler qu'en 2019, voire avant le début de la pandémie de Covid-19, le secteur de la construction avait connu une période de surchauffe économique<sup>16</sup> qui avait entraîné des fortes hausses des prix. De ce fait, il conviendrait pour toutes les communes de bien prioriser les investissements qu'elles souhaitent réaliser et de bien veiller à ce que ceux-ci sont compatibles avec leur budget pluriannuel.

Dans ce contexte, l'oratrice est d'avis que, lorsque le Ministère de l'Intérieur prévoit d'accorder une aide financière supplémentaire aux communes qui se trouvent dans une situation financière moins bonne, alors il devrait s'assurer que le projet envisagé constitue un investissement essentiel, voire indispensable.

M. Emile Eicher (CSV) se félicite de l'annonce de Mme la Ministre de l'Intérieur que son ministère procédera à une adaptation de certains plafonds, qui n'ont pas évolué depuis de nombreuses années, à la croissance générale des prix de la construction et de les lier à un indice assurant leur progression dans le futur.

L'orateur plaide pour une révision en profondeur des règles concernant le calcul de la participation financière des différents ministères et une définition plus transparente des critères d'octroi des aides financières, en estimant que celles-ci permettraient de répondre à la question posée précédemment par M. Gusty Graas.

Compte tenu de l'évolution des besoins en matière de locaux dans les écoles fondamentales, ainsi qu'en raison de l'augmentation du coût de construction, les modalités de calcul des subventions, notamment pour la construction d'infrastructures scolaires et mixtes, ne semblent plus adéquates par rapport à la réalité au terrain.

Quant au financement des stations d'épuration, M. Emile Eicher partage l'avis de M. Aly Kaes que les communes de petite taille ne pourraient plus supporter les coûts d'un tel projet d'envergure si le plafonnement actuel des subsides est maintenu. Il en résulterait que ces communes risqueraient de ne plus pouvoir respecter les critères de convergence de l'Union européenne relatifs à l'endettement public.

En se référant aux remarques de Mme Lydie Polfer, M. Aly Kaes donne à considérer qu'au vu de l'explosion actuelle des prix de la construction, il ne serait guère possible pour les petites communes de financer la construction d'une station d'épuration et de maintenir leurs budgets pluriannuels en équilibre. À cela s'ajouterait qu'une pénurie d'entreprises spécialisées dans le domaine des techniques d'épuration contribuerait à une augmentation supplémentaire des prix. Il en découlerait que la valeur de référence des « équivalents-habitants<sup>17</sup> » serait significativement plus élevée pour une commune rurale que pour une commune qui se situe dans un espace urbain.

De ce qui précède, l'orateur estime qu'il conviendrait que le Ministère de l'Intérieur réfléchisse par rapport à la mise en place d'une répartition plus solidaire des subventions, de sorte que les communes avec une situation financière confortable reçoivent moins de subsides afin d'attribuer plus de subsides aux communes avec une situation financière moins bonne.

---

<sup>16</sup> L'expression de « surchauffe économique » est souvent utilisée en jargon financier, lorsqu'il est question d'une croissance incontrôlée de l'activité économique. Cette dernière se traduit par une hausse de la demande qui ne peut pas être suivie par l'offre et provoque alors de fortes hausses des prix.

<sup>17</sup> Unité de mesure permettant d'évaluer la capacité d'une station d'épuration. Cette unité de mesure se base sur la quantité de pollution émise par personne et par jour.

Au sujet de la pratique du Ministère de l'Intérieur de moduler le taux de subside en fonction de la situation financière de la commune demanderesse, M. Gilles Roth est d'avis qu'il conviendrait de publier, notamment vis-à-vis de la Chambre des députés, la liste des subventions payées par le Ministère de l'Intérieur, pour chaque commune. Il s'agirait de savoir combien de subsides ont été alloués aux communes ayant réalisé d'importants projets d'infrastructure et de comprendre pourquoi certaines communes se sont vues attribuer plus de subsides que d'autres pour un type de projet d'investissement donné.

L'orateur soulève que les informations demandées pourraient notamment être utiles pour analyser, dans le cadre de l'exercice d'évaluation de la dernière réforme des finances communales, si les critères de distribution des recettes disponibles du FDGC aux communes devraient éventuellement être adaptés afin d'apporter un soutien financier supplémentaire aux communes rurales dans le cadre de la réalisation de projets d'infrastructure importants.

Mme la Ministre réitère que le débat relatif au rapport d'évaluation de la réforme des finances communales pourra probablement se tenir fin 2020 ou, au plus tard, début 2021. À ce stade, elle ne voit pas l'utilité de procéder à un changement au niveau de la distribution des recettes du FDGC.

En réponse à la revendication de M. Gilles Roth, l'oratrice estime qu'il sera très difficile de faire des projections quant à la répartition des subventions ministérielles, étant donné que les représentants de la Direction des Finances communales ne sauraient jamais à l'avance quels types de projets d'investissement les communes souhaitent entamer. La modulation précitée du taux de subside par le Ministère de l'Intérieur se ferait ensuite en fonction de la situation financière de la commune demanderesse et en fonction du type de projet d'investissement.

Étant donné que le Conseil de l'Europe revendiquerait que les différents critères et formules de péréquation financière selon lesquels les avoirs du FDGC sont répartis entre les communes devraient être revus, M. Gilles Roth est d'avis qu'une péréquation supplémentaire sous forme de modulation du taux de subside en fonction de la situation financière des communes devrait être abandonnée.

M. le Président signale que le budget pluriannuel de l'État pour les années 2020 à 2024, sur lequel se basent les communes pour réaliser leur propre planification pluriannuelle, sortira au plus tard avec la publication du projet de budget 2021, fin 2020 ou, au plus tard, début 2021.

Dans ce contexte, il recommande aux communes de se servir des prévisions budgétaires de recettes afin d'établir leurs programmes pluriannuels d'investissement.

M. le Ministre des Finances précise que la dotation du FDGC se fait selon des critères transparents. Il juge évident que l'évolution des recettes fiscales de l'État influence de manière importante les transferts courants au secteur communal à travers le FDGC et donc les possibilités d'investissement des communes. Or, la crise sanitaire de Covid-19 a un impact significatif sur la situation financière de l'État et aussi sur celle des communes.

Par conséquent, il faudrait être conscient que les mécanismes évoqués par Mme la Ministre de l'Intérieur pour soutenir financièrement les communes dans le cadre de leur projets d'investissement ne permettront pas d'absorber l'intégralité des moindres recettes que celles-ci devront subir dans le cadre de la pandémie de Covid-19.

En ce qui concerne la proposition que le déficit du secteur communal pourrait être compensé par la mise à disposition d'une enveloppe étatique, l'orateur juge qu'il serait déséquilibré si l'État absorbe, en période de crise, le déficit des administrations locales, étant donné que celui-ci a déjà versé ses revenus excédentaires au secteur communal lors des exercices précédents.

En vue d'une préparation efficace des projets de budget 2021 des communes et de l'État, l'orateur juge qu'il importe d'appeler à ce que tous les acteurs concernés fassent des efforts afin de mener des discussions constructives et transparentes. Dans ce contexte, il soulève que le Ministère des Finances ainsi que le STATEC<sup>18</sup> mettront tout en œuvre pour finaliser les prévisions des recettes étatiques dans les meilleurs délais, étant donné que celles-ci permettent de réaliser des estimations quant aux recettes pour le secteur communal.

Enfin, M. le Ministre des Finances juge nécessaire d'encourager les députés en indiquant qu'un certain nombre d'indicateurs laisseraient supposer que la situation économique serait en train de se normaliser. De ce fait, il conviendrait de présumer que les tendances économiques négatives ne se poursuivront pas.

Le Secrétaire-administrateur,  
Marianne Weycker

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

Le Secrétaire-administrateur,  
Philippe Neven

Annexe : Explications sur les prévisions budgétaires concernant les administrations locales

---

<sup>18</sup> STATEC est l'acronyme désignant l'Institut national de la statistique et des études économiques, une administration placée sous l'autorité du Ministère de l'Économie.



# **Explications sur les prévisions budgétaires concernant les administrations locales**

Commission des Affaires intérieures et de  
l'Égalité entre les femmes et les hommes

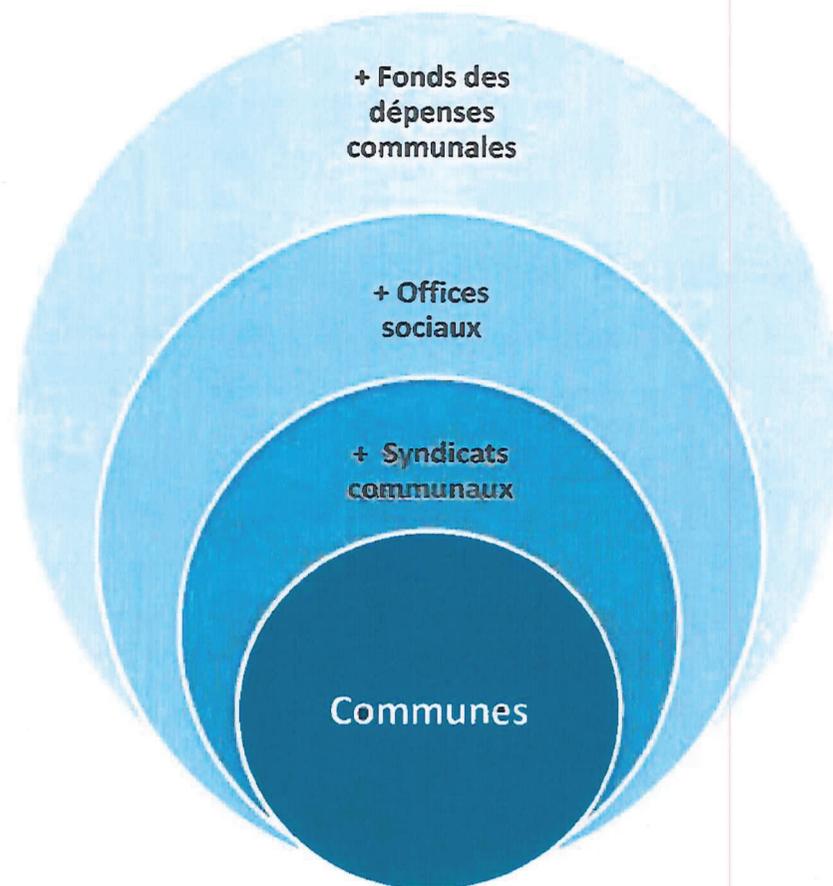
20 juillet 2020



- Les chiffres présentés dans le cadre du Budget de l'Etat, le PSC et par le STATEC se rapportent aux « **administrations locales** ».
- Cet **ensemble plus vaste** comporte, au-delà des communes, également les **syndicats communaux**, les **offices sociaux** ainsi que le **fonds des dépenses communales**.
- Les **administrations locales**, définies suivant le système européen des comptes (« SEC2010 ») font **partie des 3 sous-secteurs formant les «administrations publiques»**.

*Pour mémoire:* Administrations publiques:

- Administration centrale
- Administrations locales
- Sécurité sociale



# Prévisions budgétaires: dates clés des actualisations



en mio EUR	LPFP 2019-2023	en mio EUR	Notification EDP	en mio EUR	PSC 2020
	2020		2020		2020
Dépenses	3128	Dépenses	3381	Dépenses	3381
		<i>Δ LPFP</i>	+253	<i>Δ LPFP</i>	+253
Recettes	3469	Recettes	3370	Recettes	3009
		<i>Δ LPFP</i>	-99	<i>Δ LPFP</i>	-460
Solde	+341	Solde	-11	Solde	-372
		<i>Δ LPFP</i>	-352	<i>Δ LPFP</i>	-713

\* Loi de programmation financière pluriannuelle 2019-2023.



1

## LPFP 2019-2023

MinFin/IGF

OCTOBRE 2019

en mio EUR	LPFP 2019-2023 IGF 10/19
	2020
Dépenses	3128
Recettes	3469
<b>Solde</b>	<b>+341</b>

- Etablissement des prévisions dans le cadre de la LPFP (« budget pluriannuel »).
- En l'absence des budgets votés des communes, la prévision est établie sur base de 2 éléments, à savoir:
  - une estimation des dépenses;
  - la prise en compte des nouvelles prévisions en matière de recettes.
- La LPFP 2019-2023 prévoit ainsi un solde de **+341 mio EUR pour l'exercice 2020**.
- **Annexe VI** du projet de LPFP (doc. parl. n°7501) présente des explications détaillées concernant l'établissement des chiffres pour le secteur des administrations locales.

# Notification EDP - Mars 2020



2

## Notification EDP STATEC MARS 2020

en mio EUR	Notification EDP STATEC 03/20
	2020
Dépenses	3381
Δ LPFP	+253
Recettes	3370
Δ LPFP	-99
Solde	-11
Δ LPFP	-352

- Etablissement de la notification dite « EDP » par le STATEC en mars 2020 à l'adresse d'Eurostat.
- Les dépenses sont calculées sur base des budgets votés des communes qui sont désormais disponibles :
  - Révision à la hausse de l'ordre de 253 mio EUR, dont:
    - +227 mio EUR au titre des dépenses d'investissement
    - +26 mio EUR au titre des rémunérations
- Au niveau des recettes, des adaptations techniques sont appliquées (prise en compte d'effets de base, nouvelles données sur les transferts en capital).
  - 2020: -99 mio EUR par rapport à la prévision d'octobre
- La révision totale du solde se chiffre dès lors à -352 mio EUR.



3



en mio EUR	PSC CEFN 04/20
	<b>2020</b>
<b>Dépenses</b>	<b>3381</b>
<i>Δ LPFP</i>	<i>253</i>
<b>Recettes</b>	<b>3009</b>
<i>Δ LPFP</i>	<i>-460</i>
<b>Solde</b>	<b>-372</b>
<i>Δ LPFP</i>	<i>-713</i>

- Prévisions dans le cadre du PSC établies par le **CEFN**.
- Le PSC prévoit un **déficit de 372 mio EUR pour le secteur des administrations locales**.
- **Les dépenses totales sont maintenues** au même niveau que dans la notification EDP du STATEC de mars.
- **Actualisation des recettes fiscales** sur base des prévisions économiques fortement dégradées du STATEC (contexte de crise)
  - **Révision à la baisse des recettes** de 460 mio EUR par rapport à la LPFP.
  - Cette révision à la baisse des recettes **correspond aux chiffres communiqués dans la circulaire no. 3834** et est à l'origine de l'adaptation des avances.



**Merci !**