

N° 8444²

N° 8445²

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025 et modifiant :

- 1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;**
- 2° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;**
- 3° la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;**
- 4° la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes ;**
- 5° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999 ;**
- 6° la loi modifiée du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014 ;**
- 7° la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ;**
- 8° la loi du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement ;**
- 9° la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures de soutien pour les artistes professionnels indépendants et pour les intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique ;**
- 10° la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures ;**
- 11° la loi modifiée du 21 novembre 1984 portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975 ;**
- 12° la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;**
- 13° la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;**

14° la loi modifiée du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans les administrations et services de l'Etat, dans les établissements publics et dans les écoles ;

15° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

et abrogeant :

1° la loi modifiée du 24 juillet 2020 visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité et un régime d'aides en faveur de certaines entreprises ;

2° la loi modifiée du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts de certaines entreprises

PROJET DE LOI

**relative à la programmation financière pluriannuelle
pour la période 2024-2028**

* * *

AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

(11.11.2024)

I. REMARQUES GENERALES

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre des Finances de l'avoir demandé en son avis, par courrier électronique du 9 octobre 2024, sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025 et sur celui relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028. Les deux projets de loi seront traités ensemble dans le cadre du présent avis.

Des remerciements sont adressés également à Madame la Députée Corinne Cahen, rapporteuse des projets de loi sous revue, pour l'échange constructif du 11 novembre 2024.

La conjoncture internationale est toujours confrontée à des incertitudes liées au contexte géopolitique, notamment en raison des conflits en Ukraine ou encore au Proche-Orient. Ces événements ont inévitablement des répercussions sur l'activité économique du Luxembourg, qui doit continuer à faire face à de fortes insécurités macroéconomiques.

Toutefois, suite à la politique monétaire restrictive mise en place par la Banque centrale européenne (BCE), le taux d'inflation a considérablement diminué dans la zone euro, et devrait rapidement revenir à son niveau de 2% à moyen terme. En septembre, le taux d'inflation annuel dans la zone euro a même atteint 1,7%, contre 2,2% en août 2024. Selon les estimations du STATEC, au Luxembourg, le taux d'inflation serait de 2,3% en 2024, et devrait ensuite s'établir en-dessous de 2% à moyen terme, sauf pour 2025 où le taux d'inflation augmenterait à 2,6%, surtout en raison de la levée, à partir de 2025, des principales mesures de lutte contre les effets de l'inflation mises en place par le Gouvernement. Face à cette baisse du taux d'inflation, la BCE a déjà réduit ses taux d'intérêts à trois reprises depuis juin 2024.

Le STATEC revoit cependant à la baisse les perspectives de croissance du Luxembourg. Le PIB, en volume, afficherait une hausse de 1,5% en 2024 et de 2,7% en 2025, contre 2,0% respectivement 3%, prévus dans le précédent projet de budget. Cette tendance est également constatée dans les perspectives

de croissance de la zone euro, pour laquelle « Oxford Economics » a révisé à la baisse ses prévisions pour 2025 de 1,8% à 1,7% et celles pour la période 2026-2028 de 1,8% à 1,3%.

Un autre indicateur macroéconomique qui reste faible est la progression de l'emploi. Selon les estimations du STATEC, la croissance de l'emploi au Luxembourg serait de 0,9% en 2024 et puis de 2% en moyenne pour la période 2025-2028, une moyenne nettement inférieure à la moyenne nationale de 3,1% (période 1995-2023). Par ailleurs, le STATEC estime que le taux de chômage continuerait d'augmenter pour atteindre 5,9% en 2024, 6% en 2025 et 6,1% en 2026 avant de baisser légèrement à partir de 2027.

Contrairement, au budget de l'Etat pour l'exercice 2024 adopté en avril 2024, considéré comme un budget transitoire, le projet de budget sous revue est annoncé comme étant le « *premier projet de budget à être véritablement façonné par le Gouvernement en place depuis novembre 2023* » et il intègre toutes les priorités du Gouvernement.

Ainsi, à travers ce projet de budget, le Gouvernement souhaite poursuivre sa politique de relance économique principalement en soutenant les ménages face à la hausse des prix, notamment par la mise en place du « *Entlaaschtungs-Pak* », mais aussi en maintenant les investissements publics à un niveau élevé, en misant davantage sur les investissements stratégiques dans les secteurs clés de l'avenir.

Parmi les principales préoccupations du Gouvernement, on retrouve toujours la pénurie de logement abordable, les risques liés à la croissance démographique et les transitions écologique et numérique. Ainsi, les investissements de l'administration centrale ciblent évidemment principalement les catégories concernant l'environnement et le climat, les infrastructures publiques et le logement. L'objectif consiste à moderniser les infrastructures, à renforcer la mobilité durable et à créer un cadre favorable à la construction de logements.

Le Gouvernement veille également au maintien de la notation AAA du Luxembourg, synonyme d'une bonne situation financière, et prévoit de réduire progressivement le ratio d'endettement et de réduire les déficits. Selon les prévisions de la programmation financière pluriannuelle 2024-2028, la progression de la dette publique devrait se stabiliser en 2025 avant de diminuer, en termes de pourcentage du PIB, à partir de 2026.

Dans son avis¹ sur le projet de budget pour l'exercice 2024, le SYVICOL avait rappelé le principe constitutionnel de connexité, inséré à l'article 105, paragraphe 3 de la Constitution, selon lequel « Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leurs sont confiées par la loi » qui est l'un des piliers financiers du secteur communal.

Dans ce contexte, le SYVICOL tient à remercier le ministère des Affaires intérieures pour son ouverture aux revendications du secteur communal et pour la bonne collaboration au cours de l'année écoulée sur différents dossiers, notamment la réforme du régime de contribution au Fonds pour l'emploi afin de le rendre plus équitable (pour laquelle un projet de loi² a été déposé le 3 juillet 2024) ou encore la création d'un groupe de travail sur la réforme des aides en capital pour les équipements collectifs de base allouées par le ministère des Affaires intérieures. Dans le cadre de ce groupe de travail, l'abandon de la modulation du taux de subside en fonction de la situation financière des communes a été annoncé, ce qui correspond à une revendication du SYVICOL. De plus, ce dernier demande que dorénavant les subsides versés pour un projet de construction d'école fondamentale ne soient plus fixés par mètre carré des salles de classe mais plutôt par mètre carré construit, puisqu'une le bâtiment est composé de bien plus d'éléments qu'uniquement des salles de classe.

Cependant, le SYVICOL estime qu'il reste encore une large marge de progression au niveau des autres ministères afin de répondre au principe de connexité. A titre d'exemple, il souhaite mentionner un problème général dans plusieurs ministères concernant les plafonnements des subsides qui ne suivent pas l'évolution des prix. Par conséquent, les taux effectivement perçus par les communes sont en deçà des taux affichés. Pour y remédier, le SYVICOL espère pouvoir entamer une collaboration aussi fructueuse avec d'autres ministères que celle qu'il entretient actuellement avec le ministère des Affaires intérieures.

Par ailleurs, bien que le groupe de travail sur les subsides susmentionné se concentre pour l'instant sur les aides financières du ministère des Affaires intérieures, le SYVICOL n'abandonne pas son

1 AV24-08-PL8383&8384, adopté par le comité du SYVICOL le 15 avril 2024

2 Projet de loi n°8409 modifiant la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage ; 2. Réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet

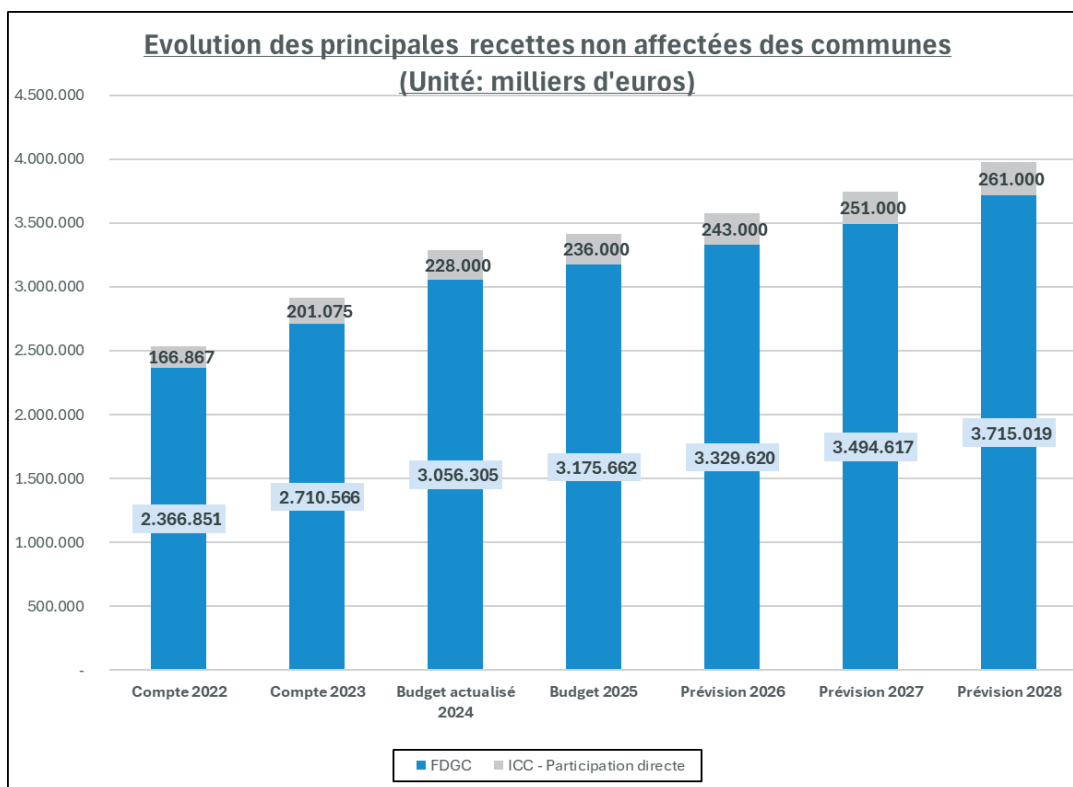
objectif de vouloir aboutir à une simplification et une harmonisation du régime des subsides à travers tous les ministères. La mise en place d'une plateforme digitale unique pour la gestion de toutes les demandes de subventions confondues pourrait être une première mesure pour atteindre cet objectif. Aussi, le SYVICOL se félicite que cette revendication constitue la 39^e mesure intitulée « Simplification et uniformisation des aides financières aux communes » des 40 mesures du programme « Méi, a méi séier bauen – la simplification administrative en marche et le nouveau partenariat public-privé pour le logement abordable » présenté en date du 19 juin 2024 et espère qu'elle sera mise en application prochainement.

La plupart des revendications formulées dans son avis du 15 avril 2024 sur le projet de budget pour l'exercice 2024 étant toujours d'actualité, le SYVICOL se permet d'en réitérer certaines dans le présent avis, en espérant que, cette fois-ci, ses observations soient prises en compte.

*

II. EVOLUTION DES PRINCIPALES RECETTES DES COMMUNES

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



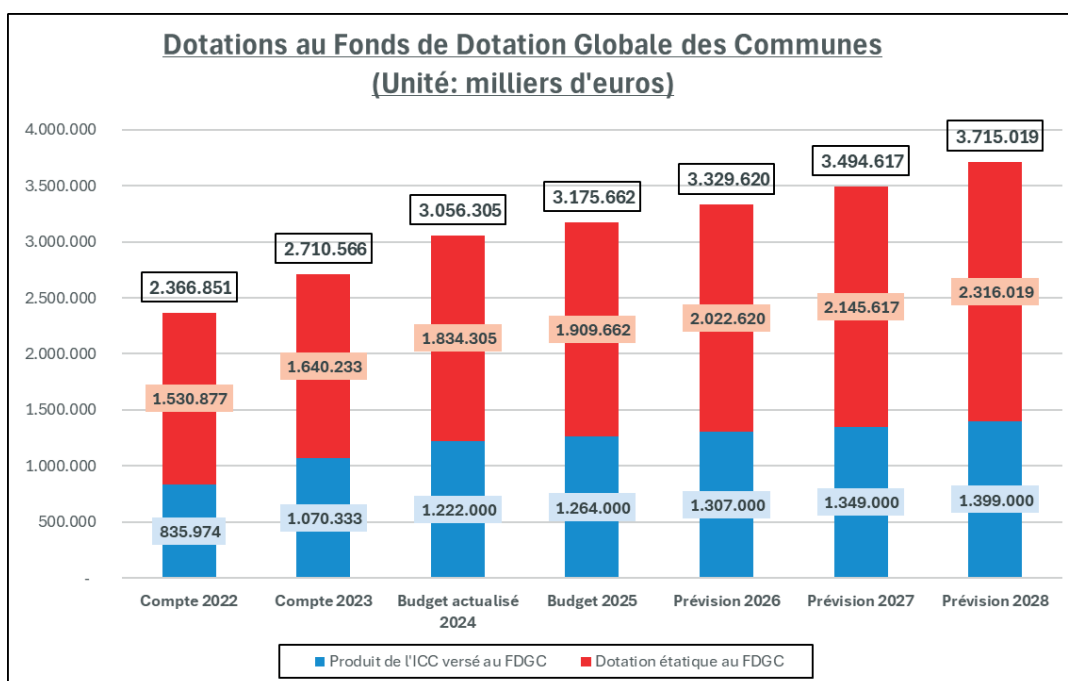
Suite à une hausse de 14,5% en 2023 par rapport à 2022, le Fonds de dotation globale connaîtrait également une hausse significative en 2024 de 12,8% pour atteindre 3.056 millions d'euros, selon le budget actualisé de 2024. Il s'agit d'une augmentation supérieure à celle prévue dans le budget initial, qui n'était que de 5,2%. En 2025, une augmentation de 3,9% du FDGC est prévue et une hausse annuelle moyenne de 5,4% entre 2026 et 2028.

A noter que le Fonds de dotation globale des communes inclut dans le montant de 3.176 millions d'euros pour 2025 une « compensation unique statut CDA » de 2 millions d'euros. Il s'agit d'un apport supplémentaire destiné à compenser une partie des recettes en moins résultant pour les autres

communes du fait que, par l'effet de l'article 25 du projet de loi budgétaire, les villes d'Ettelbruck et de Diekirch, ainsi que la commune d'Erpeldange-sur-Sûre, qui constituent le noyau de la « Nordstad », se voient accorder le statut de CDA et, par conséquent, une majoration de la part du FDGC qui leur revient au titre du critère de la population ajustée.

La participation directe au produit de l'impôt commercial communal, qui constitue la deuxième principale recette non affectée des communes, affiche une hausse de 13,4% en 2024 par rapport à 2023. La programmation pluriannuelle 2024-2028 prévoit une augmentation de 3,5% en 2025, puis une augmentation moyenne annuelle de 3,4% pour la période 2026-2028.

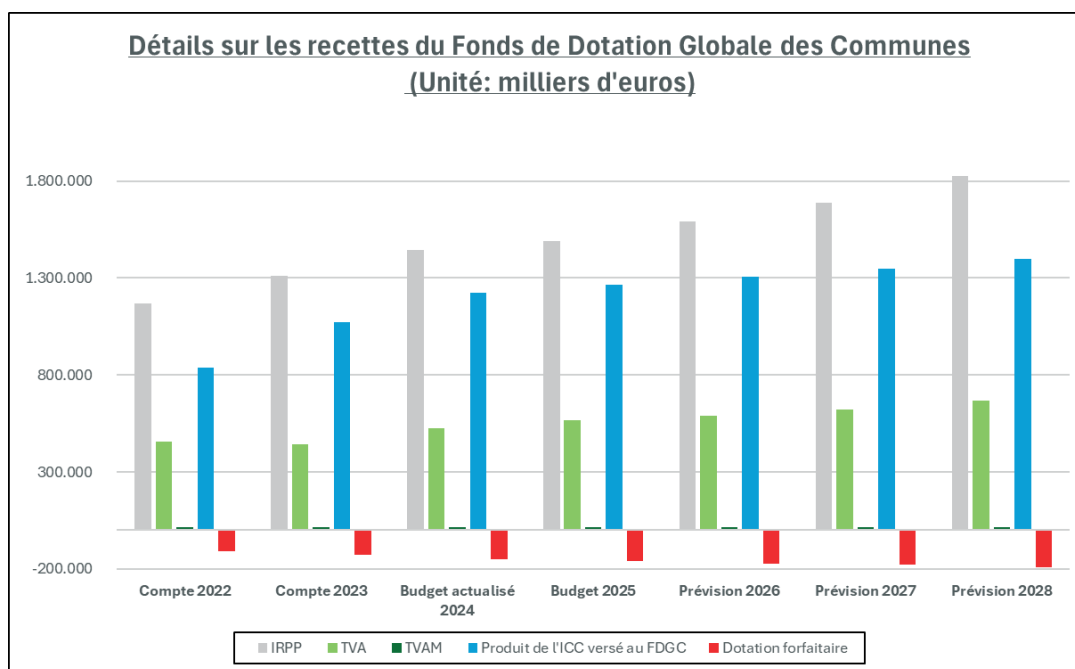
Selon les prévisions, le Fonds de dotation globale devrait ainsi atteindre 3.715 millions d'euros en 2028 et les deux principales recettes non affectées ensemble devraient donc frôler les 4 milliards d'euros en 2028.



Le Fonds de dotation globale des communes est alimenté par le produit de l'ICC versé au FDGC, qui est la différence entre l'ICC national et la participation directe communale, et par des dotations étatiques.

Selon le budget actualisé de 2024, le produit de l'ICC versé au FDGC atteindrait 1.222 millions d'euros en 2024, ce qui correspond à une hausse de 14,17% par rapport à 2023, nettement supérieure à celle estimée dans le budget initial de 2024, qui annonçait une légère baisse de 1,5%. En 2025, la participation indirecte au produit de l'ICC augmenterait de 3,4% et ce taux de croissance devrait être stable jusqu'en 2028.

La dotation étatique versée au FDGC connaîtrait également une hausse significative de 11,8% en 2024 et atteindrait 1.834 millions d'euros selon le budget actualisé 2024. La programmation pluriannuelle prévoit une augmentation de la dotation étatique de 4,11% en 2025 et ensuite une hausse annuelle moyenne de 6,7% entre 2026 et 2028.



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

Outre la hausse du produit de l'ICC versé au FDGC, l'augmentation du Fonds de dotation globale des communes provient également de l'IRPP qui augmente de 10,3% et de la TVA qui augmente de 19,2% en 2024. Cette hausse serait moins prononcée pour les années à venir selon les prévisions de la programmation pluriannuelle 2024-2028, à savoir que l'IRPP augmenterait de 3,3% en 2025 et puis en moyenne de 7% jusqu'en 2028. Et la TVA augmenterait de 7,3 % en 2025, puis de 5,7% entre 2026 et 2028. La TVAM reste plutôt constante.

Concernant la dotation forfaitaire qui est soustraite du FDGC, elle augmenterait également de 19,7% en 2024 selon le budget actualisé de 2024 et, puis à un rythme annuel moyen de 6,2% entre 2025 et 2028.

Le SYVICOL réitère sa demande que les éléments qui composent la « dotation forfaitaire » soient rendus publics annuellement afin de garantir la transparence nécessaire.

*

III. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS

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

- Afin de pouvoir analyser en détail la dotation forfaitaire, soustraite du FDGC, le SYVICOL réitère sa demande au ministère des Affaires intérieures de publier les montants des abattements et compensations qui la composent.
- Malgré une bonne collaboration avec le ministère de l'Intérieur, le SYVICOL estime qu'il reste encore une large marge de progression pour que le principe de connexité soit respecté, surtout au niveau des autres ministères. En effet, ce principe ne s'applique pas seulement lors de l'attribution de nouvelles missions aux communes, mais garantit une réévaluation et une adaptation régulière des dotations financières versées aux communes pour les missions leur confiées par la loi.
- Il n'abandonne pas son objectif de vouloir aboutir à une simplification et une harmonisation du régime des subsides à travers tous les ministères.

- Le SYVICOL se félicite de la réforme du financement du CGDIS, notamment la requalification du produit annuel de l'augmentation de la TVA, non pris en compte pour le calcul de la dotation annuelle du FDGC, en recette provenant de la participation obligatoire des communes. (art. 41)
- Par ailleurs, il salue la réintroduction du mécanisme de plafonnement des contributions des communes au CGDIS par rapport à l'évolution de leurs principales recettes non affectées. (art. 41)
- Concernant le système d'amortissement des infrastructures en matière de gestion de l'eau des syndicats de communes, le SYVICOL est d'avis que ce système devrait être aboli afin de libérer les fonds que les communes sont obligées de verser au titre de réserves aux syndicats.
- Compte tenu des coûts croissants liés au logement abordable donné en location, et afin d'inciter les communes à investir davantage, le SYVICOL réitère sa demande que le montant de 1.500 euros par an et par logement auquel les communes ont droit, soit au moins doublé.
- Le SYVICOL regrette que ses multiples revendications concernant la suppression de l'exclusion injustifiée des communes et des syndicats de communes du droit à la rémunération du capital investi par la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable demeurent totalement ignorées par le ministère du Logement.
- Par ailleurs, au niveau des projets de construction de logements abordables, le SYVICOL réitère sa demande de suppression des montants maximaux éligibles.
- Le SYVICOL profite également pour réitérer sa revendication concernant l'adaptation des plafonds des aides financières dans le cadre des projets de construction de crèches et de maisons relais communales ou encore au niveau des frais de fonctionnement des services d'éducation et d'accueil. Le cadre prévu par la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable pour fixer et adapter la compensation de service en continu pourrait servir de source d'inspiration pour introduire un régime similaire dans ce contexte.
- Il reste également à la disposition du ministère de l'Education nationale pour une discussion plus approfondie, éventuellement dans le cadre d'un groupe de travail, sur la prise en charge du matériel informatique dans l'enseignement fondamental.
- Le SYVICOL soutient pleinement la volonté du gouvernement de protéger les eaux en vue d'atteindre leur bonne qualité, mais il est d'avis que pour faire face aux coûts d'investissement considérables, le législateur devrait mettre à la disposition des communes les moyens financiers adéquats.
- Le SYVICOL est d'avis que les communes devraient aussi avoir droit à des aides financières pour l'installation de bornes de charges accessibles au public.

*

IV. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Article 41. Modification de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile

L'article 41 prévoit une réforme du financement du Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS). Trois mesures sont prévues afin de garantir à long terme le financement du CGDIS tout en permettant aux communes d'honorer leurs engagements financiers.

La première mesure consiste dans la prise en compte des recettes du produit de l'augmentation de la TVA attribuées au CGDIS comme une contribution des communes. En effet, l'article 62 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile prévoit un financement du CGDIS à parts égales par l'Etat et par l'ensemble des communes du pays. Or, tel n'a pas été le cas en pratique car selon l'article 60 de la loi susmentionnée, la recette prévue à la lettre a), résultant de l'augmentation de la TVA de 15% à 17%, n'est pas prise en compte pour le calcul des dotations des communes mais directement affectée au financement du CGDIS.

Le point 1° de l'article 41 permet de remédier à cette injustice en requalifiant le produit annuel de l'augmentation de la TVA, non prise en compte pour le calcul de la dotation annuelle du Fonds de dotation globale des communes, en recette du CGDIS provenant de la participation obligatoire des communes.

La réponse du ministre des Affaires intérieures à la question parlementaire n°1024, posée par le Député Dan Biancalana, permet de comparer pour l'année 2022 ce que les communes ont contribué aux recettes

du CGDIS à ce qu'elles auraient finalement contribué si le secteur communal avait bénéficié de l'augmentation de la TVA. Grâce à cette simulation, le SYVICOL peut constater que la participation obligatoire par l'ensemble des communes aurait été amoindrie de 26,6 millions d'euros car au lieu de contribuer à hauteur de 32,2 millions d'euros, la participation aurait été de 6 millions d'euros.

Comme il résulte de ses avis du 31.05.2021 et du 21.0.2022 concernant, respectivement, les propositions de loi n°7813 et n°7842 du Député Michel Wolter, le SYVICOL est bien sûr favorable à cette mesure, mais regrette cependant qu'elle ne soit pas appliquée avec un effet rétroactif.

La deuxième mesure concerne la renonciation de l'Etat au remboursement de sa part de financement de la construction du Centre national d'incendie et de secours par le CGDIS. Cette mesure permet de réduire le montant à rembourser par le CGDIS.

Le point 4° de l'article 41 constitue la troisième mesure et introduit un mécanisme permettant de plafonner l'évolution des contributions obligatoires des communes aux services de secours à l'évolution du rythme de leurs principales recettes non affectées. A la demande du SYVICOL, ce mécanisme de plafonnement avait été inséré par des amendements gouvernementaux au projet qui est devenu la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile, et il aurait dû s'appliquer à partir de 2023. Cependant, il a été abrogé sans plus d'explications par la loi budgétaire pour l'exercice 2023.

Cette abrogation avait été vivement contestée par le SYVICOL, qui se félicite de la réintroduction de ce mécanisme.

Le SYVICOL tient également à remercier les représentants communaux au sein du conseil d'administration du CGDIS, qui se sont engagés pour la mise en place de ces mesures.

*

V. COMMENTAIRE DU BUDGET DES DEPENSES PAR MINISTERE

Ministère des Affaires intérieures

Le SYVICOL tient à rappeler deux observations qu'il avait déjà formulées dans son avis sur le projet de budget pour l'exercice 2024, mais qui, jusqu'à présent, n'ont pas encore été prises en compte par le ministère.

Le premier point concerne le système d'amortissement des infrastructures en matière de gestion de l'eau des syndicats de communes.

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

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

Le deuxième point concerne le soutien financier aux communes dans la gestion des logements donnés en location. En effet la mise à disposition de logements abordables donnés en location constitue souvent un défi pour les communes, que ce soit en relation avec la gestion continue des dossiers des locataires ou au niveau de l'entretien technique régulier des logements.

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

Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire

Selon les auteurs du projet de budget sous revue, le logement reste une priorité absolue pour le Gouvernement, qui s'efforcera de mobiliser tous les partenaires sur cet objectif, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable.

Cependant, suite aux nombreuses difficultés dénoncées par les acteurs du secteur du logement au sujet de la loi précitée, le ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire a pris l'initiative, lors du dialogue structuré du 7 mai 2024, de demander à tous les acteurs présents de leur transmettre des propositions afin qu'il puisse travailler sur une adaptation de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable et ainsi trouver des compromis qui conviennent à toutes les parties.

Le SYVICOL avait déjà exprimé à plusieurs reprises son regret quant à l'exclusion injustifiée des communes de la rémunération de leur capital investi, notamment lors de son dernier avis relatif au projet de loi budgétaire pour l'exercice 2024. Il a donc profité de l'appel à propositions pour réitérer sa demande. Voici la contribution du SYVICOL à ce sujet :

« Le SYVICOL regrette que la compensation de service public qui peut être demandée par le promoteur public exclue de manière injustifiée les communes de la rémunération de leur capital investi. La raison avancée par le commentaire des articles du projet de loi initial est que les communes sont exclues « en raison de leur qualité d'acteur public tenu à l'objectif constitutionnel de veiller à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié ». Si le SYVICOL partage ce principe, il n'y voit pas de motif justifiant un traitement inégal des promoteurs publics par l'exclusion des communes et des syndicats des communes du droit à la rémunération du capital investi. Il est d'avis que le seul promoteur public pour lequel cette exclusion pourrait se justifier serait le Fonds du Logement puisqu'il bénéficie de circonstances plus favorables sur base de la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement ». Le SYVICOL propose donc de modifier l'article 13, paragraphe (3), alinéa 2, de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable, comme suit : « Le Fonds du Logement est exclu de la rémunération du capital investi ». »

Bien qu'un projet de loi modificative n'ait pas encore été déposé officiellement par le ministère compétent, ce dernier a profité de la « Semaine nationale du logement 2024 », pour présenter, en date du 11 octobre 2024, publiquement les modifications qui ont été retenues.

Le SYVICOL est très déçu de voir que sa demande au sujet de la rémunération du capital investi demeure complètement ignorée par le ministère, alors qu'il estime que cela permettrait de donner un véritable coup de pouce pour motiver les communes à construire plus de logements abordables et ainsi soutenir le Gouvernement afin d'atteindre son objectif de combattre la pénurie de logements.

Afin de comprendre le mécanisme de calcul des montants de rémunération du capital investi perçus par les acteurs visés, le ministère du Logement a fait une présentation lors du dialogue structuré du 23 mars 2024 contenant des exemples concrets. A titre d'exemple, selon ses calculs, le capital investi moyen par hébergement est de 20.000 euros pour la partie foncière et de 104.000 euros pour la partie construction, la rémunération du capital investi ne portant que sur la partie non subventionnée et qui ne dépasse pas le plafond des montants éligibles. Les taux de rémunération appliqués au terrain et à la construction sont fixés par règlement grand-ducal³ et s'élèvent actuellement à 3,5%, respectivement 4,5%. Ainsi, une convention signée aujourd'hui permettrait à un promoteur social d'en tirer en moyenne une rémunération annuelle de 5.380 euros pendant 40 ans. Ou bien de 8.823,2 euros sur les 20 premières années et puis de 1.936,8 euros sur les dernières 20 années en appliquant le coefficient de préfinancement également fixé par ce règlement grand-ducal.

Il s'agit donc de sommes non négligeables qui permettraient au secteur communal de couvrir une partie de leurs coûts.

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

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

³ Acte en vigueur : Règlement grand-ducal du 27 août 2024 relatif à la compensation de service public en matière de logements abordables destinés à la location.

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

Le secteur communal est confronté au même problème de plafonnement des subsides dans le cadre des projets de construction de crèches et de maisons relais communales, que l'État soutient en principe à hauteur de 50% mais dont l'aide est plafonnée à 15.000 euros par « chaise », ce qui est insuffisant vu l'évolution des coûts de la construction. Un problème similaire se fait remarquer 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. Aussi, la nouvelle convention collective de travail pour les salariés du secteur d'aide et de soins et du secteur social, annoncée en septembre, prévoit encore une hausse des salaires et donc des coûts supplémentaires.

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

Lors d'une réunion entre le bureau du SYVICOL et le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, le 29 janvier 2024, le président du SYVICOL a réitéré cette demande. Cependant, bien que le ministre se soit montré ouvert à la discussion, selon lui, une indexation des plafonds n'est pas envisageable pour des raisons budgétaires.

Afin de trouver un compromis, le SYVICOL propose de s'inspirer de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable, qui prévoit des plafonds indexés pour la compensation des frais dont bénéficient les bailleurs sociaux et les promoteurs sociaux, tandis que le montant de la compensation est déterminé par règlement grand-ducal et ne peut excéder le plafond prévu par la loi.

Avec ce système, lorsqu'une revalorisation des subsides s'avère nécessaire, les montants pourraient facilement être adaptés par règlement grand-ducal sans avoir à effectuer une modification de la loi. En revanche, puisque la publication d'un nouveau règlement grand-ducal est nécessaire pour fixer les nouveaux montants, l'augmentation des subsides versés ne suit pas automatiquement le taux de l'indice, évitant ainsi une hausse imprévisible du montant des aides financières à verser par le ministère de l'Éducation nationale.

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

Selon le ministre de l'Éducation nationale, il n'est pas facile de partager cette tâche entre les communes et l'État. Il précise que de nombreuses communes investissent beaucoup dans les équipements informatiques, même au-delà de leur devoir, alors que d'autres communes ne le font pas soit parce qu'elles n'en ont pas les moyens, soit parce qu'elles ne veulent pas le faire. Toutefois, lors de la réunion susmentionnée du 29 janvier 2024, Monsieur le Ministre a annoncé vouloir entamer un échange sur ce sujet avec le secteur communal. Le SYVICOL salue cette initiative et reste à la disposition du ministère.

Ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité

Concernant le « troisième plan de gestion pour les parties luxembourgeoises des districts hydrographiques internationaux du Rhin et de la Meuse », le SYVICOL salue l'ambition du gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les eaux, mais il doit constater que le volume des

mesures prévues entrainera des coûts d'investissement considérables pour les communes et les syndicats de communes. Si le législateur entend obliger le secteur communal à aller dans ce sens, le SYVICOL insiste pour qu'il mette à leur disposition les moyens financiers adéquats.

Le SYVICOL critique encore le fait que, parallèlement, la participation étatique a été diminuée progressivement de 90% à 50% du coût des investissements relatifs à la réalisation de nouvelles infrastructures communales en matière d'évacuation et d'épuration des eaux usées.

Par ailleurs, au Luxembourg, il y a un total de 198 stations d'épuration des eaux usées urbaines de tailles différentes. Le taux de raccordement aux stations d'épuration communales est d'environ 99%.

Selon le projet du plan de gestion, les stations d'épuration représentent une pression importante sur l'eau. Pour remédier à cela, un programme de rénovation a été engagé à grande échelle depuis le plan de gestion du premier cycle (2009 à 2015). Il est prévu, sur le long terme, de remplacer toutes les stations d'épuration mécaniques par des stations d'épuration biologiques. De plus, les stations biologiques vétustes et surchargées seront agrandies et modernisées pour correspondre à l'état de la technique.

La construction et l'exploitation d'une quatrième étape de traitement dans 25 stations d'épuration fait également partie des mesures prioritaires.

Le SYVICOL soutient pleinement la volonté du gouvernement de protéger les eaux en vue d'assurer leur bonne qualité mais, comme déjà mentionné, il est d'avis que pour faire face aux coûts d'investissement considérables, le législateur devrait mettre à la disposition des communes les moyens financiers adéquats.

Au sujet de l'électromobilité, le SYVICOL salue les efforts du gouvernement dans ce domaine. Toutefois, il est d'avis que les communes devraient elles aussi avoir droit à des aides financières lorsqu'elles contribuent à la densification du réseau d'infrastructures de charges, notamment pour l'installation de bornes de charge accessibles au public aux endroits stratégiques comme les parkings publics.

En outre, aux yeux du SYVICOL, l'installation de bornes de charge dans les bâtiments pour les services régie (atelier, dépôt, garage) devrait être davantage encouragée et promue par un régime d'aides financières approprié de l'Etat.

Adopté unanimement par le comité du SYVICOL, le 11 novembre 2024

