



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2009-2010

CC/YH

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 16 mars 2010

ORDRE DU JOUR :

Entrevue avec M. le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région sur:

- le projet de réforme des finances communales
- le projet d'établissement d'un nouveau plan comptable
- la situation des finances communales

*

Présents : M. François Bausch, M. Xavier Bettel, M. Fernand Boden, M. Alex Bodry, M. Gast Gibéryen, M. Norbert Hauptert, M. Lucien Lux, M. Claude Meisch, M. Roger Negri, M. Gilles Roth, M. Lucien Thiel, M. Michel Wolter

M. Jean-Marie Halsdorf, Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région
M. Marc Leonhard, M. Marc Vanolst, M. Claude Nilles, Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région

Mme Carole Closener, Greffe de la Chambre des Députés

*

Présidence : M. Michel Wolter, Président de la Commission

*

Entrevue avec M. le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région sur:

- **le projet de réforme des finances communales**
- **le projet d'établissement d'un nouveau plan comptable**
- **la situation des finances communales**

M. le Ministre propose d'aborder successivement les trois points inscrits à l'ordre du jour.

Le projet de réforme des finances communales

Conformément à ce que M. le Ministre avait indiqué lors de la réunion du 16 octobre 2009, la Banque Centrale du Luxembourg (« BCL ») a été mandatée afin de proposer une radiographie des finances communales. Le plan détaillé proposé par la BCL comporte deux phases. La première phase, de nature descriptive, est consacrée à un examen exhaustif de l'état des finances des autorités locales. Cette phase s'achèvera en septembre 2010. La seconde phase, qui s'étalera d'octobre 2010 à septembre 2011) vise, après avoir identifié et analysé l'expérience des pays qui ont déjà entrepris les réformes communales importantes, à présenter des options de réforme pour les autorités locales luxembourgeoises. La première phase n'étant pas achevée, il n'existe, à l'heure actuelle, pas d'éléments concrets à présenter.

Il convient de préciser que le Conseil supérieur des Finances communales est associé aux discussions sur ce projet de réforme.

La réforme des finances des autorités locales est liée à la réforme de la comptabilité communale, dans la mesure où celle-ci vise à obtenir des données fiables et comparables qui sont nécessaires pour pouvoir mieux cerner les finances communales.

L'objectif poursuivi par la réforme des finances communales est d'obtenir une répartition plus équitable des finances, basée sur des critères objectifs et conformes au développement spatial.

Pour les détails relatifs à cette réforme, il est prié de se référer au document intitulé « Radiographie des finances des autorités locales : plan détaillé proposé par la BCL » qui a été distribué à tous les membres de la Commission en début de réunion.

La réforme de la comptabilité communale

M. le Ministre rappelle l'objectif de cette réforme qui consiste à mettre à disposition des communes un outil qui leur permet d'analyser d'une façon objective leur situation financière.

Le représentant du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région procède à une présentation powerpoint qui met en avant les objectifs et les spécificités de la réforme de la comptabilité communale.

La réforme vise à élaborer un concept cohérent et intégré de la gestion financière communale, adapté aux besoins du secteur communal et conforme aux exigences européennes et nationales.

Il importe de spécifier que la réforme s'applique à toutes les entités du secteur local (communes, syndicats de communes, établissements publics sous surveillance des communes et offices sociaux).

Pour les détails relatifs à cette réforme, il est prié de se référer au document reproduit en annexe.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- La réforme de la comptabilité communale doit être menée de pair avec la réorganisation territoriale, dans la mesure où une certaine masse critique est une condition préalable à une utilisation optimale de ce nouvel outil.

- La réforme est élaborée en collaboration avec certaines communes (notamment Luxembourg, Esch-sur-Alzette, Dudelange) et certains syndicats, ceux-ci ayant des besoins spécifiques différents.
- Le plan quinquennal financier projeté implique que les données relatives aux variables économiques soient mises à disposition plus tôt afin que les administrations puissent effectuer des projections réalistes.
- Il pourrait être opportun de calquer le calendrier des budgets des communes sur celui du budget de l'Etat. Néanmoins il faudra veiller à laisser aux communes suffisamment de flexibilité pour pouvoir réagir face à des imprévus en cours d'année.
- Il existe d'ores et déjà une deuxième version d'un plan comptable standardisé qui s'avère toutefois très extensive et détaillée et donc difficile à appliquer. Par conséquent les codes comptables doivent faire l'objet d'une sélection afin de ne retenir que ceux qui sont nécessaires pour répondre aux exigences européennes et nationales. Le plan est actuellement testé par un certain nombre de communes et de syndicats de communes.
- En ce qui concerne le *timing*, le projet sera finalisé au plus tard pour le mois de décembre 2010.
- Pour ce qui est de l'implémentation, celle-ci dépend d'une série d'éléments externes, tels que les logiciels utilisés par les communes et la formation des employés communaux censés utiliser le nouvel instrument. Cette implémentation pourrait se dérouler en deux phases : dans une première phase, un projet pilote serait lancé dans un petit nombre de communes. Sur base du bilan tiré de ce projet pilote, lors d'une deuxième phase, le projet serait étendu à l'ensemble des communes.
- Les membres de la Commission soulignent la nécessité de mettre en œuvre cette réforme dans les meilleurs délais, le cas échéant en légiférant.
- Plusieurs membres de la Commission soulèvent les problèmes rencontrés par les administrations communales concernant la demande d'avances sur la facturation annuelle de l'eau. D'autres membres ainsi que le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région notent que certaines communes facturent d'ores et déjà mensuellement la consommation de gaz sans avoir connu de tels problèmes en précisant que si le conseil communal décide le rythme de facturation, le collège échevinal établira mensuellement les titres de recettes et le receveur ne pourra ni s'opposer à l'encaissement ni le refuser.
- M. le Ministre propose de faire préciser ce point par le biais d'une circulaire à adresser prochainement à toutes les communes.

La situation des finances communales

Ce point est traité par le document intitulé « Documentation préparée pour la Commission des Finances et du Budget » qui a été distribué à tous les membres de la Commission en début de réunion.

*

M. le Ministre propose de poursuivre les discussions sur les trois sujets lors d'une réunion qui pourrait avoir lieu en automne de cette année à l'occasion de la fin de la première phase concernant le projet de réforme des finances communales.

M. le Président suggère de convoquer prochainement une réunion ayant comme ordre du jour le budget de l'Etat et ses implications sur les communes, notamment la politique de liquidation des engagements. Dans ce contexte, il conviendrait d'organiser des entrevues, en

premier lieu, avec les représentants de l'IGF, puis avec les représentants des différents Ministères.

Luxembourg, le 16 mars 2010

La Secrétaire,
Carole Closener

Le Président,
Michel Wolter

Annexe :
Présentation Powerpoint - Réforme de la Comptabilité communale - 16 mars 2010



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Intérieur
et à la Grande Région
Direction des Finances Communales

RÉFORME DE LA COMPTABILITÉ COMMUNALE

16 MARS 2010



Objectifs

Concept:

- Elaboration d'un concept cohérent et intégré de la gestion financière communale
 1. en considérant les meilleures pratiques du secteur communal
 2. en répondant aux demandes du secteur communal
 1. comptabilité générale pour les secteurs industriels
 2. comptabilité analytique
 3. planification pluriannuelle (ratio 90%|10%)
 3. tout en répondant aux exigences européennes (notifications) et nationales (reportings)
 4. sans pour autant négliger les contraintes des différentes communes
→ éléments obligatoires et facultatifs
- Maintien des règles budgétaires communales et de la structure de l'article budgétaire
- Proposition d'un logiciel pour une planification pluriannuelle (aide + simplification)

Champ d'application:

Réforme applicable à toutes les entités du secteur local

1. Communes
2. Syndicats de communes
3. Etablissements publics sous la surveillance des communes
4. Offices sociaux



Objectifs



		Oblig.	ChD	Facul.
■ <u>Conformité aux exigences européennes</u>				
– Transmission des données comptables	CB	X	X	
– Planification pluriannuelle	PQF	X	X	
– Consolidation du secteur communal	CS	X		
– Adaptation de la codification fonctionnelle	CF	X		
– Adaptation du plan comptable communal	CC	X		
■ <u>Adaptation aux besoins communaux</u>				
– Comptabilité générale (services industriels)	CC			X
– Comptabilité analytique (services industriels)	CA			X
■ Consolidation du budget communal	CS	X		
■ Axe analytique « Services »	CF	X		
■ Axe analytique « Infrastructures »	CI			X
– Planification pluriannuelle	PQF			X
■ Gestion des immobilisations	CI			X
■ Prévision des dépenses ordinaires	CA			X
– Compte consolidé des dépenses communales	CS			X
– Gestion des infrastructures communales	CI			X

Légende:

CC : Codification comptable
 CF : Codification fonctionnelle
 CS : Codification sectorielle

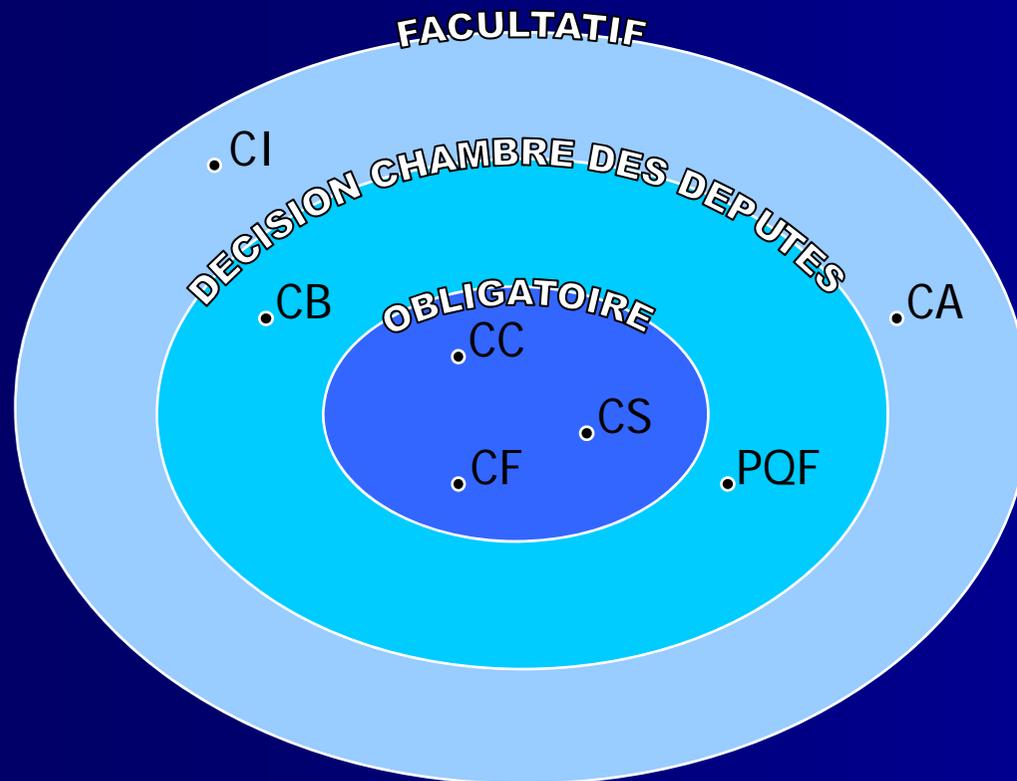
CB : Calendrier budgétaire
 PQF : Plan quinquennal financier

CA : Comptabilité analytique
 CI : Codification des infrastructures

 Impact direct du choix
 Impact indirect du choix



Objectifs



Légende:

CC : Codification comptable
CF : Codification fonctionnelle
CS : Codification sectorielle

CB : Calendrier budgétaire
PQF : Plan quinquennal financier

CA : Comptabilité analytique
CI : Codification des infrastructures



Table des matières

- **Partie obligatoire**
 - Codification comptable
 - Codification fonctionnelle
 - Codification sectorielle

- **Partie « Décision de la Chambre des Députés »**
 - Calendrier budgétaire
 - Plan Quinquennal Financier

- **Partie facultative**
 - Comptabilité analytique
 - Codification des infrastructures



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Intérieur
et à la Grande Région
Direction des Finances Communales

PARTIE

« OBLIGATOIRE »



Codification comptable

PCB : Plan comptable budgétaire
PCN : Plan comptable normalisé

■ Elaboré conjointement avec qui ?

- Ministère de la Famille (secteur conventionné (maisons-relais, crèches), offices sociaux)
- Caisse Nationale de Santé (maisons de retraites)

→ Couvre l'intégralité des plans comptables utilisés dans les administrations locales

→ PLAN COMPTABLE UNIQUE DANS TOUT LE SECTEUR LOCAL

CONDITIO SINE QUA NONE pour réussir la réforme

■ Pourquoi choisir le plan comptable normalisé (PCN) des entreprises comme référence ?

- Rapport du **groupe de travail « Budget de l'Etat et SEC95 »**
validé par la Chambre des Députés par le vote du Budget de l'Etat 2008



PCN n'empêche pas une comptabilité budgétaire dans les communes (cf. infra)

- Nécessité de consolider différentes entités ayant soit un PCN ou soit un PCB
 - p.ex. communes (PCB) + syndicats de communes (PCN)
 - Exigence du pacte de stabilité et de croissance



Codification comptable

PCB : Plan comptable budgétaire
PCN : Plan comptable normalisé

- Pourquoi choisir le plan comptable normalisé des entreprises comme référence ? (suite)
 - Volonté du secteur communal de consolider à l'intérieur d'une commune (ex. service de l'eau)
 - services administratifs (PCB) + services industriels (PCN)
 - cf. proposition de loi no. 5746 du 18 octobre 2007 (MM. Helminger, Bausch, Meisch, Gira)

« Dans certains cas limitativement énumérés par la loi, il est permis, pour des raisons d'optimisation de la gestion, d'adopter pour un service particulier une comptabilité commerciale. Dans un tel cas de figure, dans la comptabilité générale de la commune, qui gardera son caractère caméral, n'apparaîtra à la fin de l'exercice que le résultat du service en question. »

Extrait de l'exposé des motifs

- Volonté du secteur communal de recourir à une comptabilité analytique
 - cf. Question parlementaire no. 1008 du 4 avril 2006 (M. Bodry)

« Alors que la situation des finances publiques tant de l'Etat que des communes demande un examen approfondi et un suivi continu, il y a lieu d'améliorer les instruments à la disposition des autorités publiques pour déterminer et mettre en œuvre une politique budgétaire durable. »

Extrait de la question parlementaire

- Volonté du secteur communal de disposer d'une vue globale des dépenses communales
 - Comptes consolidés (sans valeur juridique) mais nécessaires pour la comptabilité analytique
 - p.ex. dépenses liées à l'éducation préscolaire (commune) et primaire (syndicat de communes)



Codification comptable

PCB : Plan comptable budgétaire
PCN : Plan comptable normalisé

- **Comment lier le Plan comptable normalisé au plan comptable budgétaire ?**

- Pour ce faire il faut réaliser une table de correspondance entre le PCN et PCB

Plan comptable normalisé

- 60 Achats de marchandises

- 19 Remboursement des emprunts

- 63 Amortissements

Plan comptable budgétaire

→ 60 Achats de marchandises

→ 65 Remboursement des emprunts (charges financ.)

→ **XX** XXXXXXXX N'EXISTERA PAS XXXXXXXX



Principe (sauf exceptions) :

Flux du bilan = recettes & dépenses extraordinaires

Flux du compte d'exploitation = recettes & dépenses ordinaires



Codification fonctionnelle

- Pourquoi changer la codification fonctionnelle ?
 - L'actuelle codification fonctionnelle a été élaborée
 - sur base de la codification fonctionnelle du SEC79
 - sur base de la codification BENELUX
 - nécessité de l'adapter à la codification fonctionnelle (COFOG) du SEC95

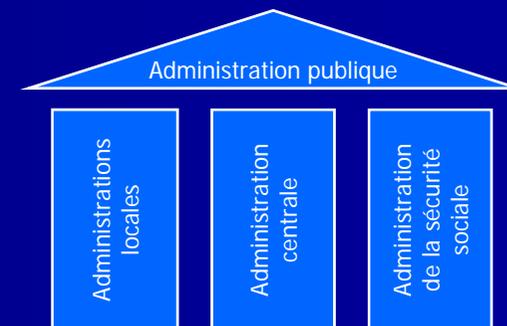


Codification sectorielle

■ Pourquoi faut-il s'intéresser à une consolidation du secteur communal ?

- Exigence du Pacte de Stabilité et de Croissance de réaliser une consolidation de l'adm. publique composée de :

- Administration centrale (G)
- Administrations locales
 - Communes (C)
 - Syndicats de communes (S)
 - Etablissements publiques sous la surveillance des communes (E)
 - Offices sociaux (O)
- Administrations de la sécurité sociale

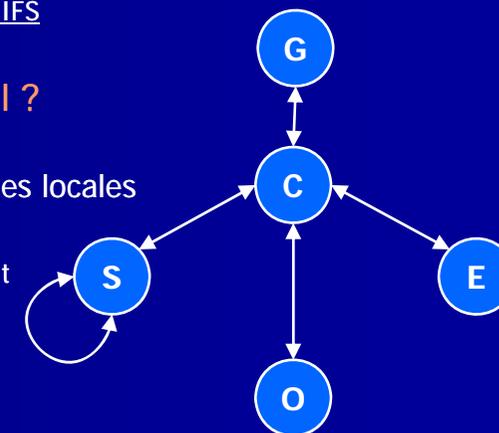


- Publications :

- VOLUME III DU BUDGET DE L'ETAT
- NOTIFICATIONS DANS LE CADRE DE LA PROCEDURE DE DEFICITS EXCESSIFS

■ Que veut dire exactement une consolidation du secteur communal ?

- Suppressions de tous les transferts entre les différentes entités publiques locales
- Exemple simplifié : ordinateur acheté par le syndicat pour la commune
 - Compte communal non-consolidé (actuel) → Transfert ordinaire au syndicat
 - Compte communal consolidé → Achat ordinateur





Codification sectorielle

PCB : Plan comptable budgétaire
PCN : Plan comptable normalisé

- **Pourquoi introduire une codification sectorielle ?**
 - Actuellement le PCB englobe l'information sectorielle
 - NEANMOINS le PCN ne l'admet que difficilement étant donné que ce n'est pas une nature comptable
 - D'OÙ création une codification unique pour chaque entité publique locale (au lieu d'une identification spécifique pour chaque commune)
 - PAR AILLEURS
 - plus facile de retrouver les différences entre les transferts avec une identification de chaque entité >< situation actuelle
 - permet une réalisation rapide du compte consolidé communal à partir du budget communal et de ses participations dans des syndicats
 - TOUTEFOIS

SI avant la mise en place une solution plus simple était proposée et arrivait au même résultat
ALORS cette dernière serait prise!
- **Comment réaliser la consolidation ?**
 - Donner un code unique à chaque entité publique locale
 - Lier la liste fournisseurs/clients à la codification sectorielle (uniq. pour les entités publiques locales)
 - Isoler les différents transferts entre les entités locales via la codification sectorielle



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Intérieur
et à la Grande Région
Direction des Finances Communales

PARTIE

« CHAMBRE DES DEPUTES »



Calendrier budgétaire

■ Pourquoi modifier le calendrier budgétaire ?

– Il existe deux raisons pour cela :

- Nécessité de notifier les comptes consolidés du secteur communal à l'UE
- Nécessité de publier ces comptes consolidés dans le Volume III du Budget de l'Etat

■ Quelles sont les données nécessaires et leurs dates-clés

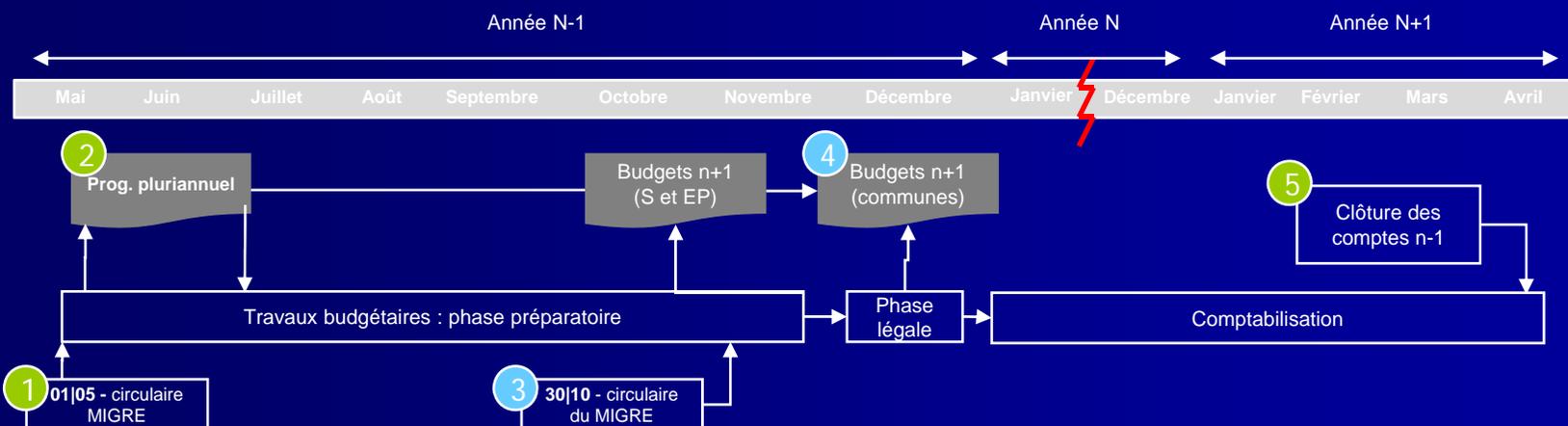
– 01 02 2010 :	Prévisions UE			P 2011-2013(-2014)
– 01 04 2010 :	Notification UE	CP 2009	B 2010	
– 01 10 2010 :	Notification UE Prévisions LUX	C 2009	CP 2010	P 2011
– 01 01 2011 :	Prévisions UE			P 2012-2014(-2015)

Légende :

B = Budget
CP = Comptes prévisionnels
C = Comptes
P = Prévisions



Calendrier budgétaire

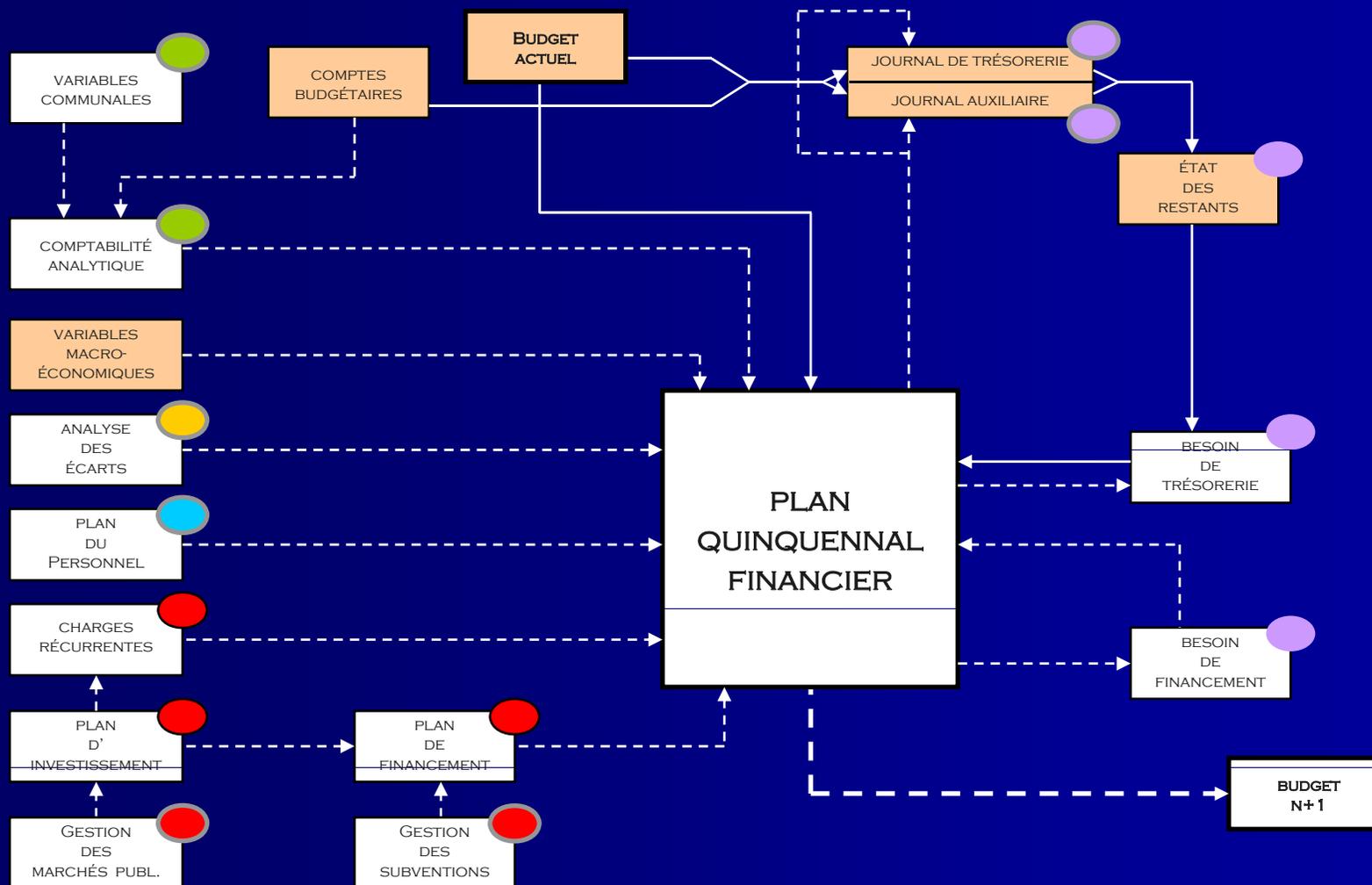


	Date	Origine	Destination	Documents	Actions
1	01.05 N-1	MIGRE	Communes	Circulaire budgétaire I : hypothèses recettes fiscales (ICC et FCDF)	Transmission au secteur communal
2	01.07 N-1	Communes	MIGRE	Programme pluriannuel validé par le Collège Echevinal	Transmission au MIGRE
	15.07 N-1	MIGRE	STATEC - IGF	Budgets du secteur communal consolidés	Consolidation et transmission au STATEC
	15.08 N-1	STATEC	IGF	Budgets consolidés incluant les retraitements SEC95	Retraitements SEC95 et transmission à l'IGF
3	30.10 N-1	MIGRE	Communes	Circulaire budgétaire II : politique budgétaire, estimations des recettes (circulaire actuelle)	Transmission de la circulaire au secteur communal
4	01.01 N	Communes	MIGRE	Budgets communaux	Vote et transmission au MIGRE
5	31.03 N+1	Communes	MIGRE	Comptes communaux (clôture)	Vote et transmission au MIGRE



Plan quinquennal

- Volet « comptabilité analytique »
- Volet « analyse des écarts »
- Volet « investissement »
- Volet « trésorerie »
- Volet « personnel »
- Point de départ pour chaque volet
- Données existantes ou fournies par le MIGRE
- Impact sur l'année courante
- Impact sur les années subséquentes





LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Intérieur
et à la Grande Région
Direction des Finances Communales

PARTIE

« FACULTATIVE »



Comptabilité analytique

- Pourquoi proposer une comptabilité analytique ?
 - Proposer une première approche à la comptabilité analytique (prix/m³)
 - Initier les communes à la comptabilité analytique
 - Expliquer le volet « analytique » dans le plan quinquennal financier
 - afin de mieux prévoir leurs dépenses et recettes ordinaires



Codification « infrastructures »

- Pourquoi introduire une codification des infrastructures ?
 - Proposer un outil pour réaliser une gestion des immobilisations
 - Faciliter l'automatisation du PQF
 - Faciliter la production de reportings/decomptes pour des administrations nationales

- Comment est organisée la codification des infrastructures ?
 - Structure générale réalisée par le MIGRE
 - Détail provient de diff. administrations (Gestion de l'Eau, Environnement, Communes, Syndicats, etc)
 - Premier niveau de la structure
 - Terrains
 - Espaces verts
 - Batiments et Constructions
 - Infrastructures publiques
 - Véhicules
 - Infrastructures informatiques
 - Infrastructures techniques



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Intérieur
et à la Grande Région
Direction des Finances Communales

RÉFORME DE LA COMPTABILITÉ COMMUNALE

16 MARS 2010



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Intérieur
et à la Grande Région
Direction des Finances Communales

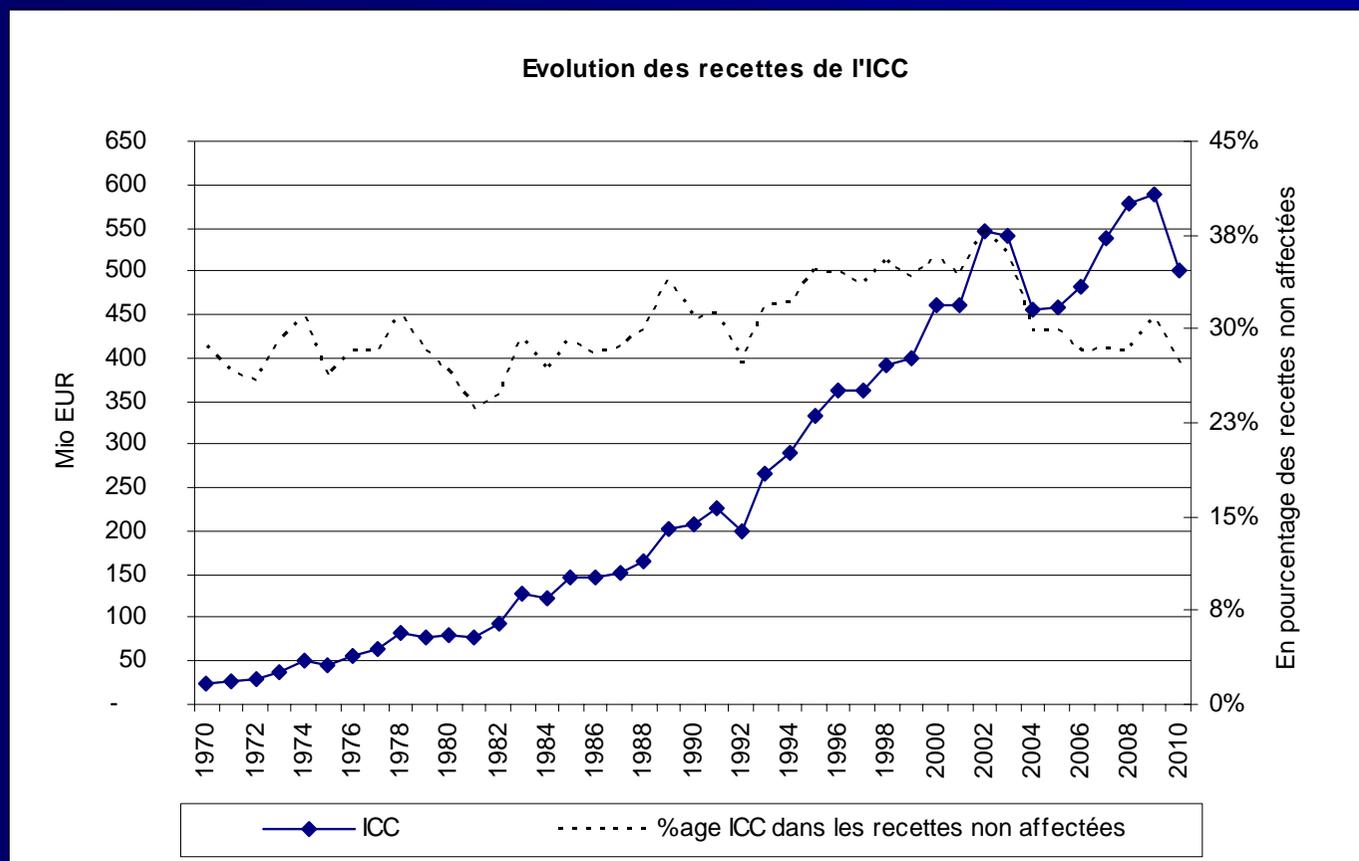
SITUATION DES FINANCES COMMUNALES

16 MARS 2010



Revenus non affectés

Impôt Commercial Communal

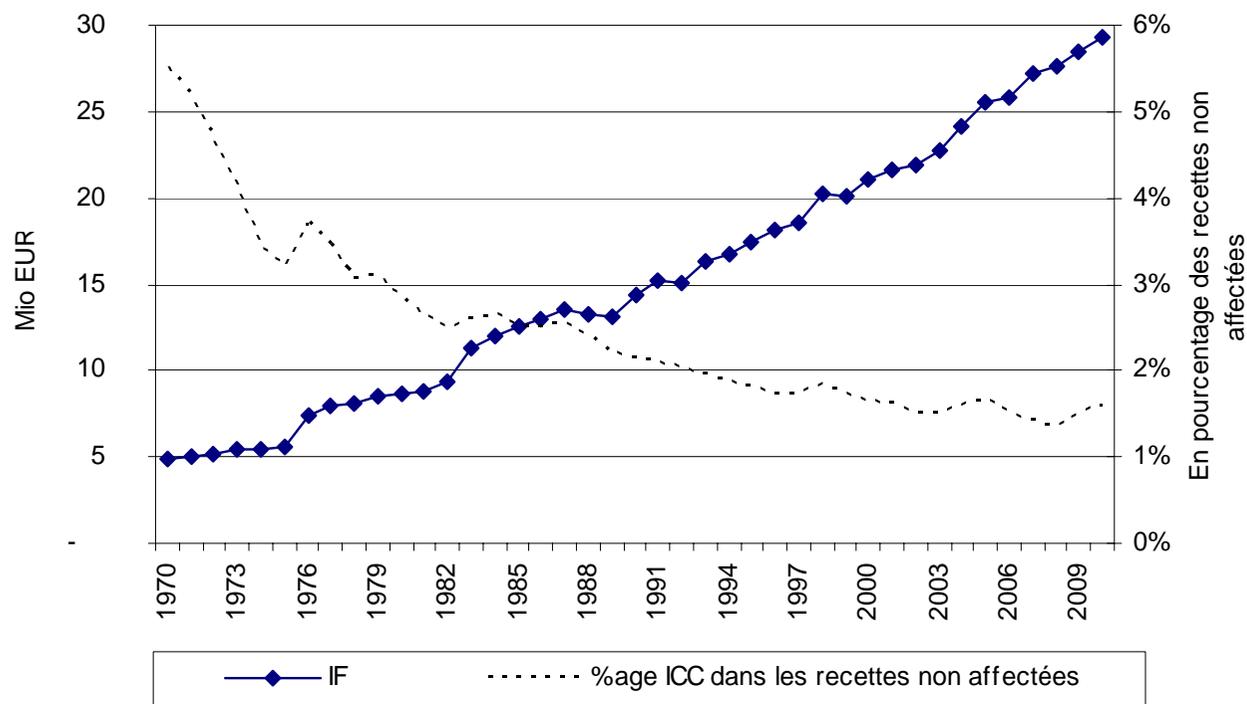




Revenus non affectés

Impôt Foncier

Evolution des recettes de l'IF

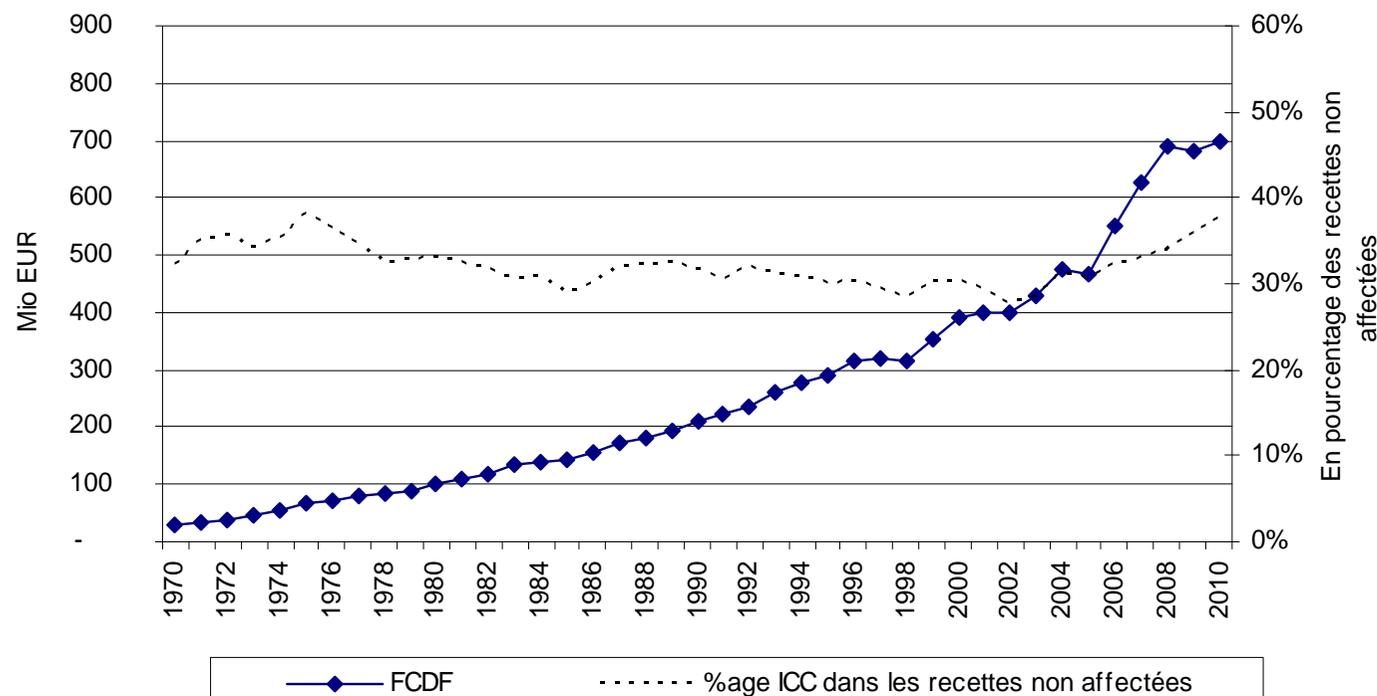




Revenus non affectés

Fonds Communal de Dotation Financière

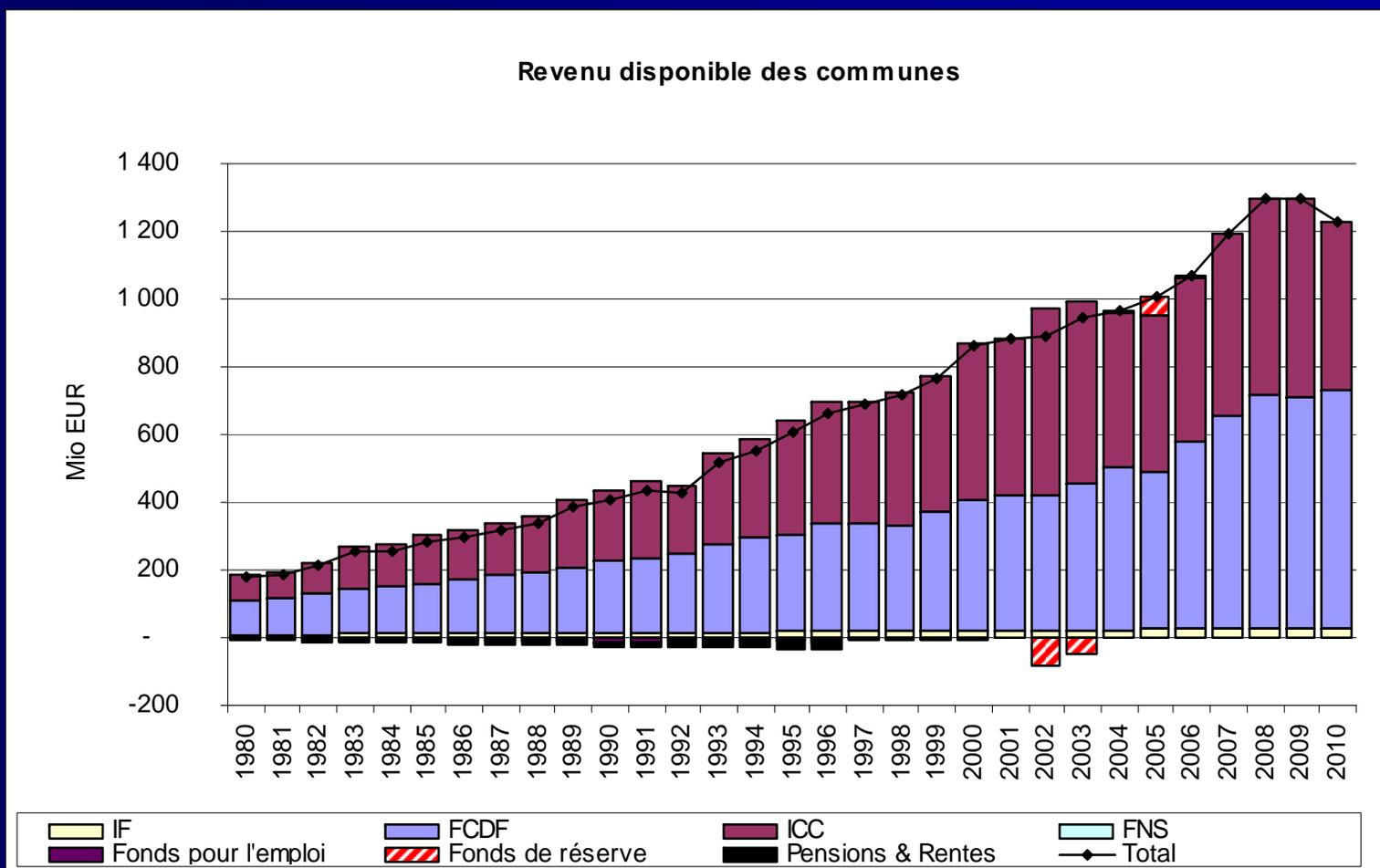
Evolution des recettes de l'FCDF





Revenus non affectés

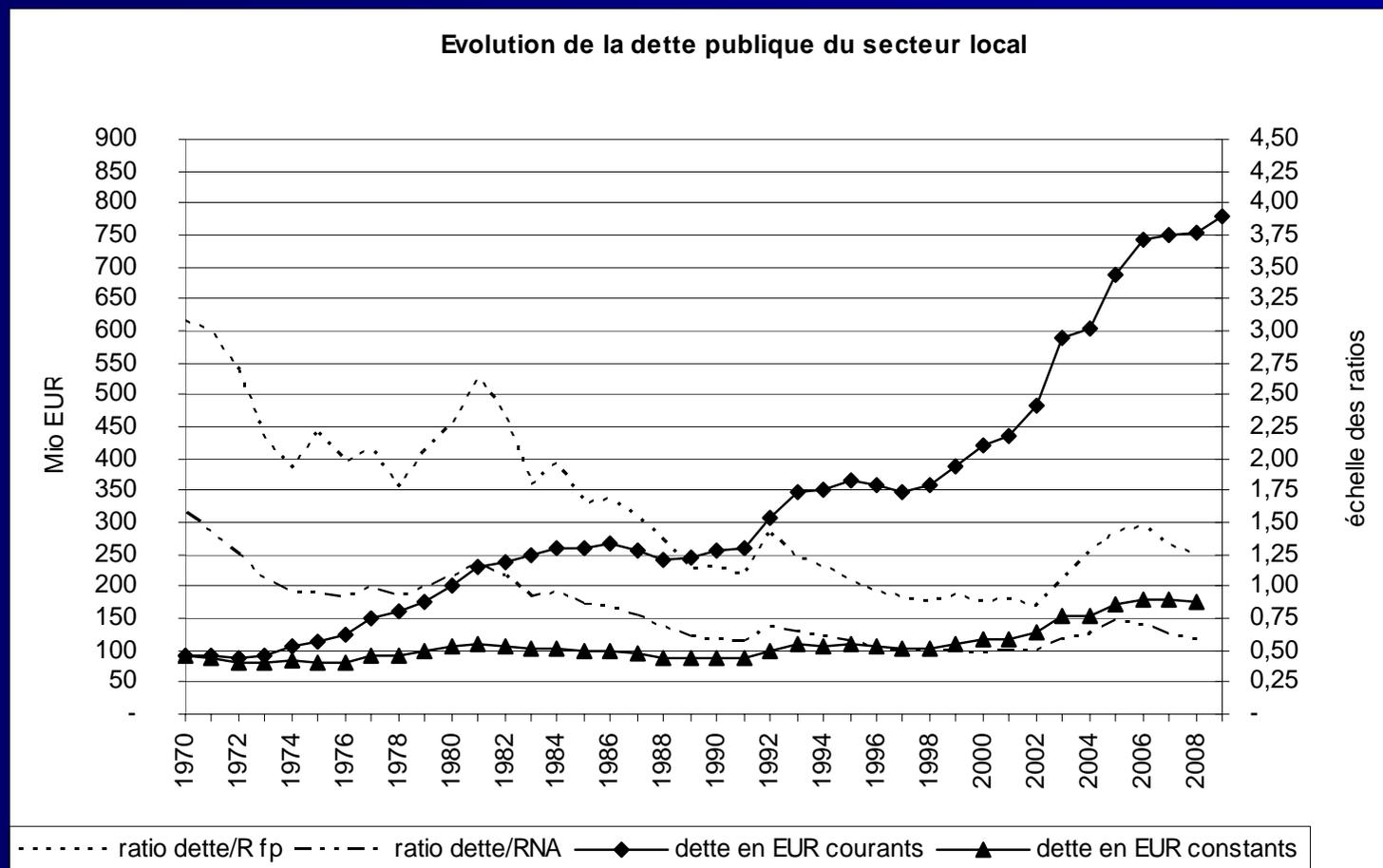
Revenus disponible des communes





Endettement communal

Endettement brut et ratio d'endettement



échelle des ratios



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Intérieur
et à la Grande Région
Direction des Finances Communales

SITUATION DES FINANCES COMMUNALES

16 MARS 2010