

N° 6479²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI**portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal portant exécution de certaines dispositions du Titre 4 „De la comptabilité générale“ de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (15.10.2012).....	1
2) Avis de la Chambre des Salariés (25.10.2012)	7

*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal portant exécution de certaines dispositions du Titre 4 „De la comptabilité générale“ de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

(15.10.2012)

1) LE PROJET DE LOI

L'objet du projet de loi sous avis est de modifier certaines dispositions comptables de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (ci-après la „Loi communale“) afin d'introduire dans le secteur communal **deux nouveaux instruments de gestion financière des comptes communaux**, à savoir le nouveau plan budgétaire normalisé, d'une part, et le plan pluriannuel de financement, d'autre part. De plus, il est profité de l'occasion pour redresser quelques textes afin de les mettre en accord avec d'autres modifications législatives intervenues entre-temps. Ces redressements sont d'ordre pratique et ne sont pas commentés dans le cadre de cet avis.

Le nouveau **plan budgétaire normalisé** s'applique tant aux budgets qu'aux comptes annuels des communes, des syndicats de communes et des établissements publics placés sous la surveillance des communes. Il veille à répondre aux exigences du système comptable européen, le „SEC 95“ qui permet une harmonisation et une comparaison poussées des comptabilités nationales de l'Union européenne. En outre, le nouveau plan budgétaire normalisé est compatible avec le plan comptable général du secteur privé et il peut servir de base pour répondre aux demandes de données adressées par les instances étatiques aux communes, notamment à des fins statistiques. La structure du nouveau plan budgétaire normalisé est détaillée dans l'unique Annexe du projet de règlement grand-ducal également sous avis.

Le **plan pluriannuel de financement** constitue un nouvel outil de gestion fournissant une prévision en équilibre de l'évolution budgétaire du secteur communal sur plusieurs années, soit sur les trois exercices financiers qui suivent l'exercice pour lequel les budgets des communes sont établis. Il permet aux communes de disposer d'une vue globale de l'évolution de leurs finances en vue de l'établissement de leurs budgets. De plus, le plan pluriannuel de financement a pour objectif de servir de base à l'élaboration des budgets communaux annuels qui seront communiqués annuellement par les communes à l'Etat (plus précisément, au Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région). L'Etat pourra ainsi com-

muniquer lui-même aux instances de l'Union européenne et à d'autres organismes internationaux des données prévisionnelles et comparables du secteur communal.

*

2) L'AVANT-PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

Le projet de loi sous avis est complété par un **avant-projet de règlement grand-ducal** portant exécution de certaines dispositions communales de la Loi communale. Il détermine la structure du budget, des comptes annuels, du plan pluriannuel de financement et des autres documents comptables et de gestion financière, ainsi que les modalités de transmission de ces documents.

La Chambre de Commerce souscrit entièrement aux objectifs poursuivis par le projet de loi et l'avant-projet de règlement grand-ducal avisés qui vont dans le sens d'une meilleure intégration des comptes communaux dans les finances publiques du pays. Par le passé, la Chambre de Commerce a dû déplorer le fait que les données budgétaires relatives aux communes aient été statistiquement non représentatives, faute de procédures adéquates de consolidation des budgets communaux. Il a donc été matériellement impossible jusqu'à ce jour de juger des équilibres budgétaires du secteur communal ou encore de se prononcer sur la pertinence de la politique des dépenses des Administrations locales, un manque de transparence auquel les dispositions du projet de loi et de l'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis remédient, au moins partiellement.

Plusieurs considérations présentées *infra* s'avèrent toutefois nécessaires, selon la Chambre de Commerce, notamment afin de faire correspondre le calendrier de la procédure budgétaire communale à celui du budget de l'Etat et afin d'inscrire le nouveau plan pluriannuel de financement dans un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT). De plus, la Chambre de Commerce rappelle qu'à l'heure actuelle, les comptes et le budget de l'Etat et des collectivités locales sont organisés sous un principe dit de „comptabilité de caisse“. Dans ses avis budgétaires, la Chambre de Commerce milite depuis longtemps pour la mise en place d'une comptabilité double (au moins partiellement), privilégiant une approche financière et facilitant une représentation des opérations plus proche de la réalité économique et, partant, une meilleure gestion des deniers publics. L'approche de l'avant-projet de règlement grand-ducal incluant les projets non encore officiellement votés dans les plans de financement annuels du secteur communal va dans le sens d'une meilleure analyse et gestion des deniers publics, ce dont la Chambre de Commerce se réjouit. Néanmoins, cette approche ne substitue en rien la mise en place, sur le moyen terme, d'une comptabilité double à travers les trois sous-secteurs de l'Administration publique.

De manière générale, la Chambre de Commerce souhaiterait que soit repensée complètement l'autonomie communale, notamment sur les différents rôles à jouer et missions à accomplir par les communes et sur la masse critique à atteindre par celles-ci afin de maximiser l'efficacité de leur emploi des deniers publics (le budget communal représentant environ 13% du budget de l'Administration publique en termes de dépenses). Le lancement d'un débat national relatif aux limites de l'autonomie communale en matière d'aménagement du territoire est également nécessaire, selon la Chambre de Commerce.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

1) Le projet de loi

Articles 115bis et 117

L'article 115bis prévoit que les communes établissent annuellement, en plus d'un budget et des comptes, un plan pluriannuel de financement. L'article 117 décrit la division du budget en chapitre ordinaire et en chapitre extraordinaire, ainsi que la subdivision de ces chapitres en articles budgétaires, chaque article étant composé d'un libellé précis et d'un identifiant alphanumérique unique. L'identifiant alphanumérique est lui-même composé de cinq éléments, à savoir un code chapitre, un code fonctionnel (général ou spécifique), un code comptable, un code sectoriel et un code détail (la structure de ces codes étant davantage définie dans l'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis).

Avec l'article 117 (et l'avant-projet de règlement grand-ducal), des changements sont effectués principalement au niveau du code fonctionnel et du code comptable de l'article budgétaire. Le code

sectoriel est ajouté à la structure de l'article budgétaire *via* l'article 117 et l'avant-projet de règlement grand-ducal. Ces modifications sont indispensables afin de garantir l'intégration du secteur local dans les finances publiques du pays (et répondre ainsi aux exigences européennes), ce dont la Chambre de Commerce se réjouit. En effet, dans ses avis budgétaires précédents¹, la Chambre de Commerce a dû déplorer le fait que les données budgétaires relatives aux communes aient été statistiquement non représentatives, faute de procédures adéquates de consolidation des budgets communaux. Il a donc été matériellement impossible jusqu'à ce jour de juger des équilibres budgétaires du secteur communal ou encore de se prononcer sur la pertinence de la politique des dépenses des Administrations locales. La Chambre de Commerce accueille donc avec satisfaction la nouvelle nomenclature des comptes communaux permettant l'intégration de ceux-ci dans les finances publiques du pays.

En revanche, la Chambre de Commerce constate que le projet de loi sous avis ne prévoit aucune disposition concernant le calendrier de la procédure budgétaire communale afin de pouvoir disposer, au moment de la mise au point finale du projet de budget de l'Etat, d'informations plus étoffées au sujet des projets de budgets pour l'exercice à venir (le budget communal représentant environ 13% du budget de l'Administration publique en termes de dépenses²). A ce titre, la Chambre de Commerce rappelle que, déjà en 2008, le groupe de travail „Budget de l'Etat et SEC 95“ avait formulé des propositions concrètes de calendrier communal en vue de pouvoir disposer d'informations plus complètes dans l'intérêt de la formulation des prévisions budgétaires pour l'exercice 2009. Or, au moment de rédiger cet avis (ainsi que l'avis budgétaire 2013), force est de constater que, selon les termes du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2013 lui-même, „il n'est (toujours) pas possible d'établir, en ce moment, c'est-à-dire début octobre 2012, des prévisions consolidées précises au sujet de l'évolution probable des finances publiques communales en 2012 et 2013“³.

La Chambre de Commerce appelle donc à ce qu'un calendrier de remise des budgets communaux au gouvernement en amont de la préparation du budget de l'Administration publique soit ajouté au projet de loi sous avis. Les bénéfices d'une meilleure intégration du secteur local dans les finances publiques du pays à travers la nouvelle structure de l'article budgétaire ne porteront tous leurs fruits que lorsque les budgets communaux seront remis en amont de la préparation du budget de l'Administration publique (tout au moins, pour les communes les plus importantes dans le budget de l'Administration publique, comme celles de Luxembourg Ville, Esch-sur-Alzette, Differdange et Dudelange).

De manière générale, la Chambre de Commerce s'interroge sur la pertinence de la date d'introduction d'une nouvelle structure de l'article budgétaire, soit à l'automne 2012, alors qu'un projet de loi de réforme de la procédure budgétaire est attendu avant la fin 2012.

Ce projet de loi de gouvernance budgétaire fait suite à l'engagement du gouvernement, en 2009, d'„examiner les moyens pour améliorer la procédure d'élaboration, d'exécution et d'évaluation du budget dans un double souci de modernisation du fonctionnement de l'Etat et d'efficacité des dépenses publiques“⁴. Suite à cet engagement, le Ministre des Finances a mandaté, en 2010, l'Organisation de Coopération et de Développement économique (OCDE) afin qu'elle analyse la procédure budgétaire au Luxembourg. Le rapport final de l'OCDE est depuis plusieurs mois disponible sur le site du Ministère des Finances et contient 27 recommandations couvrant les quatre grands thèmes (i) de planification budgétaire, (ii) d'information financière, audit interne et évaluation, (iii) de comptabilité avec les nouvelles obligations européennes et (iv) de pilotage des entités administratives exécutives.

A l'heure de rédiger cet avis, la Chambre de Commerce n'a pas encore été saisie du projet de loi de réforme de la procédure budgétaire. Or, une des recommandations clés du rapport mandaté par le Ministre des Finances est la mise en place d'une structure du budget fondée sur des programmes, comportant une classification de l'article budgétaire non seulement de type administratif et économique, mais également par objectifs gouvernementaux. Par conséquent, s'il est prévu dans le projet de loi de réforme de la procédure budgétaire de transposer une telle recommandation, la structure de

1 Voir avis de la Chambre de Commerce du 15 novembre 2011 sur le projet de loi n° 6350 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 (3907TCA/WMR), ou encore avis de la Chambre de Commerce du 15 novembre 2010 sur le projet de loi n° 6200 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011 (3723TCA/WMR) sur le site de la Chambre de Commerce www.cc.lu.

2 Source: Comptes Nationaux du STATEC (consultation du 2 octobre 2012): les communes représentent 2,3 milliards EUR des dépenses en 2011, contre 18,0 milliards EUR des dépenses de l'Administration publique, soit un ratio de 12,7%.

3 Voir Projet de loi n° 6500 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013, Volume III, p. 28.

4 Source: Programme Gouvernemental 2009 p. 95 sur www.gouvernement.lu

l'article budgétaire devra être nécessairement repensée et réformée, ce qui viendra s'ajouter à la réforme de la structure de l'article budgétaire prévue dans l'article 117 sous avis. La Chambre de Commerce se demande donc s'il n'aurait pas été plus judicieux d'attendre la réforme de la procédure budgétaire découlant du rapport mandaté par le Ministre des Finances avant d'imposer aux communes une nouvelle structure de l'article budgétaire, structure qui risque d'être retravaillée en cas de mise en place d'une structure du budget fondée sur des programmes.

Article 128

L'article 128 permet au secteur communal d'effectuer certains transferts de crédits au chapitre extraordinaire, une ouverture apparue nécessaire lors de la phase test du nouveau plan budgétaire selon le commentaire des articles. Selon l'article 128, le collège des bourgmestre et échevins peut transférer, jusqu'à la clôture définitive de l'exercice et sous condition que les articles budgétaires concernés soient dotés de crédits adéquats, les excédents de crédit d'un article à un autre (i) soit à l'intérieur d'un même code fonctionnel général⁵ (ii) soit à l'intérieur d'un même projet extraordinaire (identifié comme tel par un code détail unique), même si les articles budgétaires concernés portent des codes fonctionnels ou des codes comptables différents⁶.

La Chambre de Commerce approuve cette plus grande autonomie d'affectation des crédits aux projets extraordinaires à l'intérieur d'un même code fonctionnel général et/ou d'un même projet extraordinaire. Cette approche va dans le sens d'une plus grande flexibilité de gestion des deniers communaux, ce qui peut s'avérer nécessaire dans la gestion quotidienne des communes. De manière générale, la Chambre de Commerce souhaiterait que soit repensée complètement l'autonomie communale, notamment sur les différents rôles à jouer et missions à accomplir par les communes et sur la masse critique à atteindre par celles-ci afin de maximiser l'efficacité de leur emploi des deniers publics (le budget communal représentant environ 13% du budget de l'Administration publique en termes de dépenses). Le lancement d'un débat national relatif aux limites de l'autonomie communale s'avère également nécessaire aux yeux de la Chambre de Commerce, notamment en matière d'aménagement du territoire.

Article 129bis

L'article 129bis définit le plan annuel de financement et en explique les finalités, qui sont doubles selon le commentaire des articles. Tout d'abord, le plan pluriannuel de financement sert de base aux communes elles-mêmes pour établir leur budget pour l'exercice suivant. Il donne aux communes l'assurance d'une évolution en équilibre de leur budget et leur permet de mieux gérer leurs finances grâce à des prévisions plus précises (et portant sur les trois exercices financiers qui suivent l'exercice pour lequel le budget est établi). Qui plus est, ce plan sert de base à l'Etat pour subvenir à ses obligations nationales et internationales de renseignement de l'évolution des finances publiques.

La Chambre de Commerce ne peut que se réjouir de la mise en place d'un plan annuel de financement pour les raisons précitées. Elle rappelle que, selon le rapport de l'OCDE mandaté par le Ministre des Finances (voir *supra*), un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) ayant un horizon d'au moins trois ans est une condition préalable à la compatibilité de la politique budgétaire nationale avec les seuils de l'Union européenne. A cette fin, il est demandé aux Etats membres des estimations à moyen terme de leurs recettes et dépenses, avec une décomposition appropriée. Une couverture extensive des sous-secteurs administratifs est également indispensable, selon le groupe de travail de l'OCDE, qui ajoute:

„L'instauration d'un CBMT doit être l'une des priorités du programme de réforme du Luxembourg. Celui-ci fait partie des seuls cinq pays (avec la Grèce, Chypre, la Hongrie et le Portugal) à avoir déclaré en 2008 qu'ils ne disposaient pas d'un cadre budgétaire à moyen terme, [même si] on doit

5 Par exemple, le collège échevinal peut transférer le crédit d'un chantier d'une école de quartier X à un autre chantier d'école de quartier Y dès lors que le chantier de la première école X a pris du retard et que le chantier de la seconde école Y avance plus vite ou peut débiter plus tôt que prévu.

6 Plus spécifiquement, un projet extraordinaire (par exemple, de renouvellement de rue) peut dorénavant être composé par plusieurs articles budgétaires, dû aux divers codes fonctionnels et/ou comptables à utiliser (par exemple, dans le cas du renouvellement d'une rue, des codes fonctionnels de distribution d'eau et de canalisation). Tous ces articles budgétaires se rapportent dorénavant à un code détail identifiant le projet extraordinaire et, à l'intérieur de ce même code détail, les transferts de crédit d'un code fonctionnel et/ou comptable à un autre sont désormais autorisés.

souligner que de nombreux pays membres ne respectent pas l'intégralité des obligations prévues par la directive."⁷

L'obligation de mettre en place un plan annuel de financement (qui s'apparente, du moins dans sa structure, à un cadre budgétaire à moyen terme) pour les communes s'avère donc nécessaire aux yeux de la Chambre de Commerce. Néanmoins, elle s'interroge, à nouveau, sur la pertinence de la date de création d'une telle obligation dans le chef des communes, soit à l'automne 2012, quelques semaines seulement avant la présentation d'un projet de loi de réforme de la procédure budgétaire découlant du rapport de l'OCDE commandité par le Ministre des Finances. La Chambre de Commerce pense plus particulièrement au caractère contraignant d'un CBMT, notamment à travers les plafonds de dépenses imposés à moyen terme, ceux-ci n'étant revus, du moins en théorie, qu'en cas d'élections⁸. Par conséquent, s'il est prévu dans le projet de loi de réforme de la procédure budgétaire de mettre en place un tel CBMT et de le rendre contraignant à tous les niveaux de l'Administration publique, l'article 129bis devra être révisé à cette fin (sans compter les autres ajustements nécessaires afin de rendre le plan annuel de financement totalement compatible au CBMT).

2) L'avant-projet de règlement grand-ducal

Article 1.2

L'article 1.2 prévoit que la transmission des documents relatifs aux budgets, aux budgets rectifiés et aux comptes se fasse par voie électronique en plus de la voie par papier, seule la version papier dûment signée faisant foi. En effet, le commentaire des articles précise que, tant que la signature électronique des autorités publiques n'est pas introduite dans la législation nationale, il est nécessaire, pour des raisons de sécurité juridique, de communiquer les documents exigés sous forme papier dûment signés par qui de droit (seuls les plans pluriannuels de financement, à remettre le 15 février de chaque année, et leur mise à jour annuelle, prévue le 30 juin de chaque année, pouvant se faire par voie électronique uniquement selon l'article 3.4 de l'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis).

La Chambre de Commerce comprend qu'en 2011, le Département de la Simplification Administrative (DSA) a proposé d'introduire la signature électronique dans la Loi communales⁹. Selon le DSA, il s'agirait plus précisément d'y prévoir la possibilité de transcription des délibérations du conseil communal et du collège échevinal sur format électronique, permettant à leurs membres de signer les délibérations par voie électronique. Il s'agirait également de permettre au bourgmestre de signer des documents administratifs par voie électronique. La Chambre de Commerce soutient le projet d'introduction de la signature électronique dans la Loi communale dans la mesure où celui-ci permettrait d'accélérer substantiellement la communication entre les communes et le Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région. Le déploiement opportun d'un tel projet s'avérerait particulièrement utile à la mise en place d'un calendrier de la procédure budgétaire communale, condition *sine qua non* d'une meilleure intégration du secteur local dans les finances publiques du pays (voir davantage de considérations à ce sujet ci-dessus).

Article 3.1

La Chambre de Commerce se félicite que, selon le contenu de l'article 3.1 de l'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis, les recettes et les dépenses résultant tant de projets votés que de projets non encore votés par le conseil communal, de même que les besoins de financement et de dépenses récurrentes y relatifs, soient obligatoirement inclus dans le nouveau plan pluriannuel de financement. Une telle approche va dans le sens d'une gestion prudente et efficace des deniers communaux et, si bien implémentée, représente un véritable outil de gestion et d'aide à la décision pour les communes.

La Chambre de Commerce appelle néanmoins à ce que, à l'image des standards internationaux de *reporting* financier, les „*International Financial Reporting Standards*“ (IFRS), une définition claire

⁷ Source: Rapport OCDE (2011), p. 53.

⁸ Afin de rendre compte des priorités politiques des gouvernements élus, spécialement lorsque la structure du budget, et donc du CBMT, est organisée par programmes.

⁹ Sources: Rapport d'Activité 2011 du DSA (p. 39) et Plan d'Action de simplification administrative du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région („actions en cours de réalisation“), tous deux disponibles sur le site officiel du DSA www.simplification.public.lu.

de la probabilité d'occurrence d'une dépense future soit fournie tant aux communes, en charge de les inclure (ou non) dans leurs plans pluriannuels de financement, qu'aux parties prenantes de ces plans, chargées de les analyser et de les interpréter, comme par exemple le STATEC et la BCL. Une telle définition pourrait s'inspirer du standard international du secteur public IPSAS¹⁰ n° 19 qui définit les provisions pour avoirs et obligations au timing et au montant incertain mais probable, et dont la matérialisation dépend de l'occurrence (ou non) d'un ou plusieurs événements futurs.

De manière générale, la Chambre de Commerce rappelle qu'à l'heure actuelle, les comptes et le budget de l'Etat et des collectivités locales sont organisés sous un principe dit de „comptabilité de caisse“. Dans ses avis budgétaires, la Chambre de Commerce milite depuis longtemps pour la mise en place d'une comptabilité double (au moins partiellement), privilégiant une approche financière et facilitant une représentation des opérations plus proche de la réalité économique et, partant, une meilleure gestion des deniers publics. L'approche incluant les projets non encore officiellement votés dans les plans de financement annuels du secteur communal, privilégiée par l'article 3.1 sous avis, va dans le sens d'une meilleure analyse et gestion des deniers publics, ce dont la Chambre de Commerce se réjouit. Néanmoins, cette approche ne substitue en rien la mise en place, sur le moyen terme, d'une comptabilité double à travers les trois sous-secteurs de l'Administration publique.

Articles 3.2 et 3.3

L'article 3.2 prévoit que des facteurs exogènes et endogènes aux communes soient utilisés comme hypothèses de base à la préparation des plans pluriannuels de financement:

- Les facteurs exogènes sont des paramètres macroéconomiques et des prévisions relatives aux principales recettes fiscales intéressant les communes. Ces indicateurs sont établis par les instances compétentes de l'Etat, à savoir le STATEC pour ce qui est des paramètres macroéconomiques et le Ministère des Finances pour ce qui est de l'évolution projetée des principales recettes fiscales intéressant les communes (le Ministère de l'Intérieur centralisant ces prévisions et les communiquant de manière groupée, dans un délai approprié, aux communes).
- Les facteurs endogènes sont des facteurs tels que l'évolution de la population, du nombre d'enfants scolarisés, etc. facteurs pour lesquels les communes sont le mieux placées pour en prévoir l'évolution.

La Chambre de Commerce insiste sur l'importance de la formation des responsables communaux chargés d'incorporer ces facteurs exogènes et endogènes dans les plans pluriannuels dans les communes, condition *sine qua non* d'une présentation prudente et réaliste de ces plans et, partant, de la bonne gestion par les communes qui découle de leur utilisation. De plus, les „méthodes d'estimation“ mentionnées à l'article 3.3¹¹ doivent non seulement être correctement transmises et assimilées par les responsables communaux chargés des les appliquer, mais elles doivent également être communiquées et comprises des parties prenantes chargées de l'analyse des futurs plans pluriannuels de financement, comme par exemple le STATEC et la BCL.

Articles 3.3 et 3.4

La Chambre de Commerce constate avec satisfaction qu'une mise à jour annuelle des plans pluriannuels de financement est prévue au 30 juin de chaque année (une première soumission annuelle de ces documents étant prévue le 15 février de chaque année). Une telle mise à jour permettra d'ajuster ces plans en fonction de la concrétisation (ou non) de facteurs exogènes et endogènes divers, eux-mêmes justifiant la prise en compte (ou non) de recettes et de dépenses non encore votées et, le cas échéant,

10 IPSAS ou „*International Public Sector Accounting Standards*“, soit les normes comptables internationales applicables dans le secteur public, collectivités locales incluses, à travers le monde. Voir www.ipsas.org. De nos jours, des dizaines de pays ont recours, au moins partiellement à ces standards dans leur secteur public. Seuls sept pays sont 100% conformes aux standards IPSAS à ce jour, à savoir la Nouvelle Zélande, l'Australie, les Etats-Unis, le Royaume Uni, le Canada, la Colombie et la France.

11 Article 3.3: „*Pour l'établissement des prévisions du plan pluriannuel de financement, l'administration communale recourt soit à des méthodes d'estimation appropriées basées sur les données historiques du compte de gestion ou du budget rectifié, soit procède à une estimation directe*“. Le commentaire des articles précise que les „méthodes d'estimations“ peuvent par exemple être basées sur des moyennes des données historiques de plusieurs années, assorties ou non d'une indexation à l'inflation ou encore de prendre en considération l'évolution des quantités estimées comme pour le traitement des eaux usées ou l'élimination des déchets.

de besoins de financement et de dépenses récurrentes afférents. Cette mise à jour permettra, *in fine*, de refléter au mieux la situation prévisionnelle de chaque commune.

De plus, la transmission par voie électronique des plans pluriannuels de financement prévue par l'article 3.4 se justifie, selon la Chambre de Commerce, pour autant que la valeur des plans pluriannuels de financement ne soit pas dépréciée aux yeux des responsables communaux en charge de la préparation de ceux-ci. A ce sujet, la Chambre de Commerce rappelle que, dans le cadre de la réforme de la procédure budgétaire découlant du rapport de l'OCDE commandité par le Ministre des Finances, ces plans pluriannuels de financement auront, à l'avenir et du moins en théorie, un caractère contraignant. Ils devront être nécessairement révisés afin d'être rendus compatibles au cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) de l'Administration publique (voir *supra*). En outre, le calendrier de la procédure budgétaire communale devra lui aussi être révisé afin de pouvoir disposer, au moment de la mise au point finale du projet de budget de l'Etat, d'informations plus étoffées au sujet des projets de budget pour l(es) exercice(s) à venir.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous avis en tant que mesure transitoire, sous réserve que le calendrier de la procédure budgétaire communale corresponde à celui du budget de l'Etat et que le nouveau plan pluriannuel de financement s'inscrive, à l'avenir, dans un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT). L'approche de l'avant-projet de règlement grand-ducal incluant les projets non encore officiellement votés dans les plans de financement annuels du secteur communal va dans le sens d'une meilleure analyse et gestion des deniers publics, mais elle ne substitue en rien la mise en place, sur le moyen terme, d'une comptabilité double à travers les trois sous-secteurs de l'Administration publique.

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(25.10.2012)

Par lettre du 31 août 2012, Monsieur Jean-Marie Halsdorf, ministre de l'Intérieur et à la Grande Région, a soumis les projets de loi et de règlement grand-ducal (RGD) sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL).

1. Les présents projets modifient certaines dispositions du Titre 4 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 au sujet „De la comptabilité communale“ pour introduire dans le secteur communal le nouveau plan budgétaire normalisé et le plan pluriannuel de financement prévus par le programme gouvernemental.

2. L'apparition d'un outil comptable intégré est justifiée en vue d'une gestion efficiente et par le besoin de répondre aux exigences du système comptable européen (Pacte de stabilité), dénommé SEC 95 (système européen de comptes nationaux et régionaux au sein de la Communauté). Les communes disposeront ainsi d'une vue globale de l'évolution de leurs finances, qui facilitera l'établissement de leur budget, et l'état des données prévisionnelles des communes qu'elles doivent fournir à l'Union européenne.

3. Les dispositions nécessaires pour mettre en oeuvre de façon uniforme ces nouveaux instruments de gestion financière et comptable, auxquels appartient aussi l'état de la situation financière à fournir périodiquement par les communes, sont fournies par le projet de RGD: le détail du plan budgétaire normalisé à utiliser dorénavant, d'une part, pour l'établissement du budget et des comptes et, d'autre part, dans le cadre de la fourniture de données à des fins statistiques; le contenu du plan pluriannuel de financement; la définition de l'état mensuel de la situation financière à fournir par le receveur au service de contrôle de la comptabilité des communes et l'état de l'exécution budgétaire détaillée à présenter sur demande aux instances étatiques.

4. Le plan budgétaire normalisé a été élaboré par un comité de pilotage composé de représentants du secteur communal (SYVICOL, Association des Receveurs Communaux du Grand-Duché de Luxembourg, Association des Secrétaires Communaux du Grand-Duché de Luxembourg et divers

représentants des communes) et de représentants de l'Etat (IGF, STATEC, Famille, CNS, Intérieur) avec l'assistance technique de consultants externes.

5. Ce comité de pilotage continuera son travail jusqu'à ce que les entités du secteur local aient toutes implémenté le plan budgétaire normalisé et le plan pluriannuel de financement. En outre, pour organiser la transition sans heurts de l'ancien vers le nouveau système, des formations du personnel communal concerné ont été organisées et le site internet du ministère de l'Intérieur fournit les renseignements utiles pour l'introduction du nouveau plan budgétaire normalisé. Une circulaire sera adressée aux communes pour préciser toutes les informations nécessaires à l'établissement du budget pour l'exercice 2013.

1. Modifications ponctuelles de la loi communale

6. L'occasion est saisie pour procéder à quelques légères adaptations du texte de la loi communale:
- à l'avenir, l'interdiction d'être présent aux délibérations du conseil communal ou du collège échevinal sera également étendue à tout membre du conseil communal, au secrétaire et au receveur dont le conjoint ou le partenaire a un intérêt personnel et direct dans l'objet en discussion, la notion d'allié n'étant toutefois pas étendue aux membres de la famille du partenaire de la personne concernée.
 - Les modalités du référendum communal sont désormais définies par analogie aux dispositions de la loi électorale pour les élections communales, un RGD pouvant fixer les particularités inhérentes à ce référendum.
 - Tous les échevins sont désormais démis par le ministre de l'Intérieur. Il n'est donc plus fait de distinction entre les échevins des villes et ceux des autres communes.
 - Les fonctions de bourgmestre et d'échevin peuvent être exercées par des non-luxembourgeois (depuis 2011 en réalité), de même que celles de conseiller.

7. La CSL souhaite attirer l'attention sur la nouvelle formulation de l'article 20 § 1 réglant les cas de conflit d'intérêts au sein de la représentation communale, qui peut porter à confusion et qui ne nous semble pas refléter au mieux le développement repris au commentaire de l'article. Celle-ci introduit l'interdiction à tout membre du corps communal, au secrétaire et receveur d'assister aux délibérations du conseil communal ou du collège échevinal si leur partenaire ou conjoint a un intérêt dans l'objet de la discussion:

„d'être présent aux délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins sur des objets auxquels il a un intérêt direct, soit personnellement, soit comme chargé d'affaires ou fondé de pouvoir ou auxquels son conjoint ou son partenaire ou ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ont un intérêt personnel et direct.“

Or, le commentaire précise qu'il est du souhait des auteurs de limiter la portée de l'article au partenaire sans l'élargir à ses alliés. En outre, il conviendrait de préciser dans le texte de loi qu'il s'agit du partenaire au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats. Le § 1 pourrait donc prendre la tournure suivante:

„d'être présent aux délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins sur des objets auxquels il a un intérêt direct, soit personnellement, soit comme chargé d'affaires ou fondé de pouvoir ou auxquels son conjoint ou ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ou son partenaire au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats ont un intérêt personnel et direct.“

Ces modifications n'appellent pas d'autres remarques de la part de la CSL.

2. Le plan budgétaire normalisé

8. A partir de l'exercice 2013, les communes doivent établir chaque année un budget et des comptes¹ ainsi qu'un plan pluriannuel de financement.

9. Le nouveau plan budgétaire s'appliquera à l'ensemble des entités communales, donc aussi aux syndicats de communes, aux offices sociaux et aux autres établissements publics placés sous la surveillance des communes, la présentation budgétaire étant maintenue aussi proche que possible de la présentation actuelle.

10. Sans modifier la technique comptable, le projet apporte des modifications au niveau du code fonctionnel et comptable tout en introduisant un code sectoriel. Le budget est divisé en chapitre ordinaire et en chapitre extraordinaire tant en recettes qu'en dépenses. Chaque chapitre est subdivisé en articles qui sont composés d'un identifiant alphanumérique et d'un libellé précis.

11. L'identifiant alphanumérique est un code composé de cinq éléments, à savoir un code chapitre, un code fonctionnel général ou spécifique, un code comptable, un code sectoriel et un code détail².

12. Le transfert de crédit est dorénavant possible, d'un côté, aux chapitres ordinaire et extraordinaire à l'intérieur du même code fonctionnel et, d'un autre côté, au chapitre extraordinaire à l'intérieur du même code détail. Ceci permet plus de flexibilité et d'autonomie au secteur communal dans la gestion de ses projets³.

3. Le plan pluriannuel de financement

13. A partir de l'exercice 2014, les communes doivent établir chaque année un plan pluriannuel de financement. Ce dernier constitue un nouvel outil de gestion qui permettra aux communes de disposer d'une vue globale de l'évolution de leurs finances en vue de l'établissement de leurs budgets. En même temps, le plan pluriannuel de financement permettra de satisfaire aux obligations de l'Etat luxembourgeois de communiquer aux instances de l'Union européenne et à d'autres organismes internationaux des données prévisionnelles du secteur communal.

14. Le plan pluriannuel de financement consiste en un tableau indiquant de manière aussi détaillée que possible (moyennes historiques ou estimation directe) par année à venir les prévisions des recettes et des dépenses de la commune, tant ordinaires qu'extraordinaires. Il est établi, voire actualisé par les services de l'administration communale pour au moins les trois exercices qui suivent l'exercice pour lequel le budget est établi. Ce plan comprend aussi, en plus des charges et recettes récurrentes les

1 La comptabilité communale est en principe une comptabilité budgétaire, dite comptabilité camérale. Dans certains cas particuliers (services industriels assurés par une commune, un syndicat ou un établissement public communal), une comptabilité dite commerciale, mais dorénavant appelée générale, peut être tenue; les crédits pour dépenses d'exploitation de ces syndicats et établissements publics sont alors non limitatifs, et leurs comptes d'exercice sont remplacés par un bilan et un compte de pertes et profits.

2 Le code chapitre est un code numérique à une position qui indique les chapitres du budget (1 = recettes extraordinaires; 4 = dépenses extraordinaires, etc.). Le code fonctionnel est un code numérique à trois positions qui indique la fonction, c'est-à-dire le type d'activité à laquelle sont rattachées les opérations effectuées ex.: services généraux, protection sociale, enseignement, etc.). Le code comptable (comptes de capitaux, comptes de stocks, financiers, opérations sur réserves, etc.) est un code numérique à six positions pour le budget et les comptes et à neuf positions pour la ventilation statistique qui indique la nature des dépenses et des recettes effectuées. Le code sectoriel indique le secteur économique auquel appartient la contrepartie de l'opération effectuée (Sécurité sociale, communes, Etat, secteur privé, offices sociaux, etc.). Enfin, le code détail permet de détailler les indications données par le code comptable et le code fonctionnel, par exemple lorsqu'il s'agit d'un projet d'investissement.

3 Le collège échevinal peut ainsi transférer le crédit d'un chantier d'une école de quartier A à un autre chantier d'école de quartier B lors que le chantier de la première école A a pris du retard et que le chantier de la seconde école B avance plus vite ou peut débuter plus tôt que prévu. De même, à l'intérieur du même code détail qui définit un projet extraordinaire d'investissement, des transferts de crédit sont désormais autorisés. Exemple: pour le projet „renouvellement de la rue XYZ“ comprenant les réseaux de distribution d'eau potable et la canalisation, il est possible de transférer des crédits du poste „canalisation“ au poste „distribution“ même s'ils ont des comptes fonctionnels et/ou comptables différents du moment qu'ils disposent du même code détail. Ce dernier est en effet unique et identifie un projet extraordinaire tout en donnant des informations sur l'année de démarrage du projet.

projets envisagés par le collège échevinal, mais non encore votés par le conseil communal (donc les recettes et dépenses y relatives).

15. Pour l'établissement et la mise à jour du plan pluriannuel de financement, la commune se base, d'une part, sur des facteurs exogènes établis par les instances étatiques concernées (paramètres macro-économiques du STATEC et évolution projetée des principales recettes fiscales intéressant les communes par le ministère des Finances). Il est prévu que le ministère de l'Intérieur centralise les prévisions établies par les différentes instances étatiques et les communique de manière groupée aux communes. Cette communication se fera en temps utile pour permettre aux communes de respecter les échéances (15 février et, dans le cas de la mise à jour au 30 juin, fin juillet) auxquelles elles doivent fournir leur plan pluriannuel de financement.

16. D'autre part, la commune utilise sa propre prévision des facteurs endogènes, c'est-à-dire des facteurs tels que l'évolution de sa population, du nombre d'enfants scolarisés etc., facteurs pour lesquels elle est le mieux à même de prévoir l'évolution.

4. L'état de la situation financière

17. Le receveur établit un état de la situation financière de la commune au dernier jour de chaque mois et le transmet sans délai au collège des bourgmestre et échevins et au service de contrôle de la comptabilité des communes, de même que, dans le mois de la demande, au ministre de l'Intérieur.

18. L'état de la situation financière englobe l'ensemble des comptes financiers (comptes bancaires, caisses, etc.), les comptes de tiers, le report de l'exercice budgétaire précédent et la récapitulation des totaux de tous les chapitres budgétaires, donc les recettes et les dépenses ordinaires ainsi que les recettes et les dépenses extraordinaires.

19. Ces ajustements techniques n'appellent pas d'observations de la part de la CSL.

Luxembourg, le 25 octobre 2012

Pour la Chambre des salariés,

La Direction,
René PIZZAFERRI
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

