

**Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL)  
concernant le projet de loi N° 6479 portant modification de la loi communale  
modifiée du 13 décembre 1988.**

---

**Considérations générales**

Le projet de loi sous examen a pour objectif principal de réformer la comptabilité communale en introduisant au niveau du secteur communal (communes, syndicats de communes, offices sociaux et établissements publics placés sous la surveillance des communes) deux nouveaux instruments, à savoir le Plan Budgétaire Normalisé (PBN) et le Plan Pluriannuel de Financement (PPF).

L'origine de cette initiative remonte aux travaux du groupe de travail « Budget de l'Etat et SEC 95 », constitué par le Gouvernement en réponse à une motion adoptée par la Chambre des Députés dans le cadre du débat sur le budget de l'Etat pour l'exercice 2007. Dans ses conclusions, le groupe de travail, composé exclusivement de représentants du secteur étatique, avait affirmé que la mise en application d'un plan comptable uniformisé et l'obligation de procéder à une programmation budgétaire pluriannuelle dans le secteur communal devrait augmenter la qualité des données budgétaires et comptables des communes et faciliter leur consolidation.

Le programme gouvernemental de 2009 a repris le flambeau en annonçant que *«le ministère de l'Intérieur mettra en œuvre le nouveau plan comptable et veillera à la compatibilité avec le plan comptable général et les exigences du SEC 95»* (Système Européen des Comptes). Selon le texte dudit programme gouvernemental, le PBN doit *« permettre de mieux tenir compte des engagements des communes pris au niveau de leur association en syndicats de communes et d'établir des perspectives financières pour le court ou le moyen terme. Les communes disposeraient dès lors d'un outil comptable intégré capable de fournir les informations et données indispensables en vue d'une gestion efficiente des services communaux. »*

En sus de ces nouveaux instruments, le projet de loi institutionnalise les anciennes «quinzaines» du receveur communal, appelées dorénavant *« état de la situation financière »*, tout en instaurant un *« état détaillé de la situation financière »* destiné aux instances étatiques pour répondre aux exigences des notifications européennes et internationales.

## **Une consultation exemplaire ?**

Le SYVICOL revendique depuis de longues années une consultation du secteur communal en amont de l'élaboration de projets de loi et de projets de règlement grand-ducal ayant trait au secteur communal. En sa séance du 24 septembre 2012, son comité a d'ailleurs adopté une résolution en vue d'un accord de collaboration entre le SYVICOL et le Gouvernement en matière de consultation.

Le processus d'élaboration du projet de loi sous examen est exemplaire à cet égard. La mise en place d'un comité de pilotage et d'un groupe d'accompagnement composés de représentants des secteurs étatique et communal a ainsi permis de piloter la réforme de la comptabilité communale dans une démarche coopérative et constructive. Qui plus est, le PBN a été appliqué dans trois communes et trois syndicats pilotes dès l'exercice financier 2012. Le PBN a, par ailleurs, été mis à l'épreuve au sein de communes et syndicats test, et les conclusions intégrées dans le projet de loi et son règlement d'exécution sous examen. En outre, des formations pour agents et élus communaux sur la mise en place du PBN ont été organisées par le Ministère de l'Intérieur en collaboration avec le SYVICOL et l'Institut National d'Administration Publique (INAP).

Le SYVICOL tient expressément à remercier tous les membres du groupe d'accompagnement pour leur travail de support au secteur communal notamment par la publication de vadémécums et de guides pratiques qui ont facilité la tâche des agents communaux, ces derniers ayant multiplié leurs efforts pour élaborer les budgets 2013 dans les meilleurs délais.

En revanche, il y a lieu de remarquer que la consultation au niveau de la mise en place du PPF, dont l'entrée en vigueur n'est certes prévue qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2014, mais dont les dispositions font d'ores et déjà partie du projet de loi respectivement de son règlement d'exécution, a été lacunaire, voire carrément inexistante ces derniers mois. Au moment de la rédaction du présent avis, le PPF semble d'ailleurs traîner en phase test et de nombreux réglages sont attendus pendant l'année 2013. Des adaptations subséquentes des textes légaux et réglementaires sont dès lors à prévoir.

Le secteur communal aurait également préféré être impliqué dans la mise au point des procédures de transmission électronique des différents documents comptables dont les modalités ont été élaborées par les instances étatiques et dont l'exécution s'avère laborieuse et complexe.

Au vu des informations reçues de certaines communes, il semble, par ailleurs, que le système de contrôle interactif, censé permettre aux communes de redresser, en amont, d'éventuelles irrégularités par rapport au nouveau PBN, n'ait pas fonctionné, engendrant des rectifications techniques ex post des documents budgétaires.

## Une plus-value pour toutes les parties ?

Comme la plupart des communes sont en attente de l'arrêté de leurs budgets par le ministre de l'Intérieur, un retour d'expérience fait encore défaut. Des conclusions quant au bénéfice pour le secteur communal ne peuvent pas encore être tirées définitivement.

Alors que les avantages pour l'Etat sont bien tangibles et récurrents dans les textes sous examen, la plus-value pour le secteur communal est, à l'heure actuelle, beaucoup moins évidente à établir.

Avec l'introduction des nouveaux instruments, notamment le PBN et le PPF, l'Etat pour sa part :

- satisfait aux exigences du SEC 95 en vue de la communication aux instances européennes de prévisions budgétaires consolidées du secteur communal
- garantit la fourniture de données statistiques aux autorités nationales, européennes et internationales
- profite de l'harmonisation des budgets du secteur communal en vue d'une meilleure consolidation ce qui favorisera la comparabilité des données du fait de leur uniformité.

Sous réserve de l'accord des communes, le SYVICOL revendique la mise à disposition des données consolidées pour procéder à des analyses comparatives dans l'intérêt général et commun des communes.

Pour ce qui est des bénéfices pour le secteur communal, les différents textes promettent « *une meilleure gestion financière intégrée et prévisionnelle leur permettant de disposer d'une vue globale de l'évolution de leurs finances en vue de l'établissement de leurs budgets résultant dans une gestion efficiente des services communaux* ». L'élaboration des budgets suivant les nouvelles normes du PBN a effectivement permis aux instances communales de réorganiser leurs budgets qui ont gagné en transparence, en cohérence et en lisibilité.

Force est cependant de constater que le budget 2013 est un budget expérimental de transition et que sa lecture s'est avérée difficile pour les élus. Les chiffres du budget rectifié 2012, élaboré suivant l'ancien plan comptable, et ceux du budget 2013 établi selon le nouveau PBN, n'étant pas toujours comparables. Il en sera d'ailleurs de même pour le budget 2014, document dans lequel le budget rectifié 2013 et le budget 2014 seront bien conformes au PBN, le compte 2012 devant cependant être établi selon l'ancien plan comptable. Cette situation se régularisera à partir des budgets 2015, à moins que la réforme de la procédure budgétaire auprès de l'Etat n'interfère entretemps.

Quoiqu'il en soit, il est évident qu'un premier bilan de la réforme de la comptabilité communale devra être tiré dès l'arrêt par le ministre des budgets 2013, débouchant le cas échéant sur des adaptations des textes légaux et réglementaires sous examen. Un deuxième défi attend d'ailleurs le secteur communal depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013 avec la mise en application de la nouvelle «*ventilation statistique*» entraînant une comptabilisation détaillée des mandats de paiement et des titres de recette, exercice complexe qui risque de créer un surplus de travail considérable pour les agents communaux.

### **Un impact financier dérisoire pour les communes ?**

Selon la fiche financière jointe, le projet de loi est supposé n'avoir aucun impact financier pour le budget de l'Etat. En réalité, les importants frais de consultance en relation avec la réforme de la comptabilité communale et de mise en service de la nouvelle application informatique MI-COF/ENTCOM ont été affectés à des budgets précédents.

Par ailleurs, l'élaboration, la mise en place et le suivi de la technologie informatique nécessaire pour faire fonctionner les nouveaux instruments budgétaires et financiers ont engendré des coûts d'investissement et de fonctionnement importants pour le secteur communal actuellement estimés à environ un million d'Euros.

Le SYVICOL demande que l'Etat supporte intégralement l'investissement nécessaire pour la mise en application de ces nouveaux instruments.

Rappelons que le SYVICOL revendique depuis longtemps l'inclusion d'un chapitre spécifique sur les communes dans les fiches d'impact financier jointes aux projets de loi et de règlement grand-ducal.

### **Une entrée en vigueur rétroactive ?**

Les dispositions relatives au PPF sont censées entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Alors que certaines dispositions du projet de loi entreront en vigueur le quatrième jour après leur publication au Mémorial, d'autres auraient dû entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Ceci soulève la question de la rétroactivité de la loi, sachant que la procédure législative n'a pas abouti.

Le secteur communal, quant à lui, n'a pas ménagé ses efforts pour répondre à l'invitation du ministre de l'Intérieur d'appliquer la nouvelle nomenclature du PBN pour les budgets de 2013 alors que les bases légale et réglementaire font défaut.

Aussi, le SYVICOL appelle-t-il le ministre de l'Intérieur à faire preuve d'une indulgence identique au niveau de l'arrêt définitif des budgets 2013.

Le SYVICOL estime également que des séances d'information pour agents et élus communaux devraient suivre pour que, dans le cadre de l'élaboration des budgets 2014, l'on puisse pleinement tirer profit des expériences passées.

## Commentaire des articles

Le SYVICOL fait siennes les remarques du Conseil d'Etat au sujet des modifications ponctuelles apportées à la loi communale.

### Art. 1er.

#### art. 115bis de la loi communale

Il est spécifié que les communes établissent annuellement un budget, des comptes et un plan pluriannuel de financement. Le projet de loi maintient donc le principe de la dualité des comptes, à savoir le compte administratif du collège des bourgmestre et échevins et le compte de gestion du receveur communal.

Rappelons que la commission spéciale « Réorganisation territoriale du Luxembourg » de la Chambre des Députés avait conclu dans son rapport du 19 juin 2008 qu'il « *faudra moderniser et alléger dans la mesure du possible la comptabilité communale camérale actuelle sans pour autant passer vers une comptabilité commerciale, qui est par essence incompatible avec la gestion financière d'une entité dépourvue de toute vocation commerciale et sans but de lucre. Il faut cependant veiller à un allègement des procédures, en supprimant le système de la double comptabilité.* »

Le SYVICOL regrette que les auteurs du projet de loi n'aient pas suivi cet appel ceci d'autant plus que depuis le recours aux outils informatiques dans la gestion financière communale, un double contrôle est devenu superfétatoire. Qui plus est, l'article 172 de la loi communale dispose que pour les syndicats de communes « *il n'est tenu par exercice une seule comptabilité selon les modalités à déterminer par règlement grand-ducal* », (règlement d'exécution qui fait d'ailleurs toujours défaut à l'heure actuelle.)

#### art. 128 de la loi communale

Le SYVICOL tient à saluer expressément la plus grande flexibilité accordée au secteur communal en matière de transfert de crédit, permettant dorénavant au collège des bourgmestre et échevins de procéder, sous certaines conditions, au transfert de crédits au chapitre extraordinaire. Il est évident que ces transferts devront se faire dans la limite des crédits votés par le conseil communal. Cette ouverture, qui répond à une demande du secteur communal, est le fruit des enseignements tirés lors de la phase test du nouveau PBN.

Bien que la procédure législative soit toujours en cours, le SYVICOL demande que le secteur communal puisse dès à présent recourir à cette faculté qui facilite significativement son travail au quotidien.

Les propos « *ainsi que tout autre crédit marqué comme tel par son libellé* », repris de l'actuelle loi communale, méritent par ailleurs de plus amples précisions.

#### **art. 129 bis de la loi communale**

A partir de l'exercice 2014, les entités du secteur communal seront obligées d'établir un plan pluriannuel de financement (PPF) reprenant toutes les recettes et les dépenses du chapitre ordinaire et du chapitre extraordinaire.

Alors que ce PPF est censé constituer «*un nouvel outil de gestion performant devant permettre aux communes de fournir les informations et données indispensables en vue d'une gestion efficiente des services communaux*», le SYVICOL est d'avis que le PPF gagnerait considérablement en efficacité s'il était établi avec un niveau de détail moindre. Un PPF dégraissé, établi au niveau des catégories de codes fonctionnels, serait amplement suffisant pour orienter la future politique budgétaire des communes.

Pour que le PPF devienne un véritable instrument de planification financière, l'Etat devra fournir au secteur communal de manière régulière les données macroéconomiques les plus récentes et des informations sur l'évolution des recettes des communes. Le SYVICOL revendique que des échéances pour la transmission de ces données soient insérées dans le projet de loi, voire son règlement d'exécution.

#### **art. 143 de la loi communale**

La «*quinzaine*» du receveur communal introduite en 1987 par une instruction ministérielle, sans valeur juridique par ailleurs, est remplacée par un «*état mensuel de la situation financière*», désormais ancrée dans la loi communale. Cet état de la situation financière permettra au collège de bourgmestre et échevins et aux instances de tutelle de contrôler la gestion et l'état de la caisse du receveur.

Les dispositions relatives à l'état de la situation financière des communes étaient également censées entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Nonobstant le fait que ni la loi, ni son règlement d'exécution ne sont en vigueur, le modèle définitif de l'état de la situation n'est actuellement pas encore arrêté. Il faudra de nouveau faire preuve d'une certaine flexibilité.

Le receveur est en outre tenu de communiquer au ministre de l'Intérieur, et à lui seul, aux échéances demandées, un «*état détaillé de la situation financière*» de la commune dont le contenu est déterminé par règlement grand-ducal.

Plusieurs remarques s'imposent:

Tout d'abord, il y a lieu de se demander si la communication de cet état détaillé, destiné aux instances étatiques pour satisfaire aux obligations européennes du Luxembourg, ne devrait pas incomber au collège des bourgmestre et échevins comme ces chiffres seront d'une importance certaine pour la gestion communale.

Ensuite, les échéances étant variables, «*en fonction des exigences des instances européennes et internationales*», il convient de canaliser ces demandes pour les limiter au strict nécessaire.

Finalement, comme pour l'état mensuel du receveur, le modèle définitif de l'état détaillé n'est pas encore arrêté de sorte que son entrée en vigueur devra être différée.

**art. 161 de la loi communale**

Le SYVICOL peut marquer son accord à ce qu'une date d'échéance (30 juin) soit désormais introduite dans la loi communale pour l'envoi des comptes au service de contrôle de la comptabilité communale pour vérification. Cette échéance sert cependant surtout à garantir l'envoi des données des comptes communaux dans le cadre de la procédure des notifications européennes.

---

Luxembourg, le 18 février 2013