



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de loi n°7500 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020 et modifiant :

- 1° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;
- 2° la loi du 27 juillet 1938, portant création d'un fonds de réserve pour la crise ;
- 3° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- 4° la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ;
- 5° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
- 6° la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs ;
- 7° la loi modifiée du 28 avril 1998 portant
 - a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ;
 - b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ;
 - c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;
- 8° la loi électorale du 18 février 2003 telle que modifiée ;
- 9° 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 ;
- 10° la loi modifiée du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2014 ;
- 11° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;
- 12° la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;
- 13° la loi du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

C'est en s'autosaisissant que le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) se permet de formuler le présent avis au sujet du projet de loi n°7500 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020.

Il regrette qu'il n'ait pas été consulté sur ce dossier, en dépit du fait que, par circulaire du 21 juin 2019, Monsieur le Premier Ministre a formellement invité tous les membres du



Gouvernement « à soumettre tout projet de loi ou de règlement concernant principalement les communes pour avis au SYVICOL ».

Toujours selon ladite circulaire, cette consultation s'inscrit dans la mise en œuvre de la disposition suivante du programme gouvernemental 2018-2023 : « A l'instar des chambres professionnelles, l'organe représentatif du secteur communal sera demandé en son avis sur tout projet de loi ou de règlement concernant le secteur communal. Il pourra également présenter des propositions au Gouvernement. »

Il va sans dire que le SYVICOL s'est réjoui de la circulaire en question, qu'il considère comme une étape importante sur la voie vers l'institutionnalisation de la consultation du secteur communal sur toute question qui le concerne.

Il faut admettre que le projet de budget de l'Etat n'est pas un texte « concernant principalement les communes », pour reprendre la formulation choisie par Monsieur le Premier Ministre. Il n'en reste pas moins que ses implications sur le secteur communal sont directes et importantes.

L'absence de consultation est encore plus difficile à comprendre face à l'annonce du Gouvernement de mettre le syndicat représentant les communes sur un pied d'égalité avec les chambres professionnelles en ce qui concerne sa participation dans le processus législatif.

Finalement, à titre subsidiaire, il convient d'ajouter que le projet de loi budgétaire prévoit généralement la modification d'un certain nombre d'autres lois qui, elles, risquent de concerner « principalement » les communes. Il en est ainsi, en l'occurrence, de l'article 25 portant modification de la loi modifiée du 28 avril 1998 portant a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ; b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ; c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires.

Pour toutes ces raisons, le SYVICOL appelle donc le Gouvernement à l'inclure sur la liste des organismes consultés annuellement au sujet du projet de budget de l'Etat.

Il remercie d'ailleurs Monsieur le Député Yves Cruchten, rapporteur du projet de loi, de l'avoir reçu pour un échange de vues très fructueux, au cours duquel certaines de ses questions ont pu être clarifiées.

Dans ses remarques qui suivent, le SYVICOL se concentrera sur les éléments intéressant spécifiquement les communes, sans se livrer à un commentaire de la situation économique ou de la politique financière générale. Il a pris note de l'annonce du Gouvernement de procéder à une évaluation de la réforme des finances communales en 2020 et se prononcera sur ce sujet au vu des résultats de cette étude.



II. Remarques article par article

Art. 1^{er}. Arrêté du budget

Le SYVICOL prend connaissance des chiffres clés figurant à l'article 1^{er}, ainsi que des tableaux annexés, qui donnent lieu à ses remarques suivantes :

Ministère de l'Intérieur

Parmi les dépenses courantes du ministère de l'Intérieur, une place importante est réservée aux transferts au profit du Corps grand-ducal d'incendie et de secours. Du point de vue communal, l'article le plus intéressant est celui prévu pour la « dotation de l'Etat au profit de l'établissement public Corps grand-ducal d'incendie et de secours », qui s'élève à 22.762.862 euros pour 2019 et à 23.001.776 euros pour 2020. En effet, vu le principe ancré à l'article 62 de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile, selon lequel la différence entre les dépenses – hormis celles à charge exclusive de l'Etat énumérées à l'article 61 de la même loi – et les recettes du CGDIS est prise en charge à parts égales par l'Etat et l'ensemble des communes, il ne détermine pas seulement la part étatique, mais aussi celle des communes. Dans sa circulaire aux administrations communales n°3738 du 25 octobre 2019, Madame la Ministre de l'Intérieur confirme d'ailleurs que ces montants seront déduits de ceux revenant aux communes au titre du Fonds de dotation globale.

Le SYVICOL tient à remarquer que la contribution dépasse celle prévue par la fiche financière jointe au projet de loi n°6861 portant organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours. Etablie en 2015, cette dernière tablait sur l'intégration du Service d'incendie et d'ambulances de la Ville de Luxembourg au CGDIS à partir du 1^{er} janvier 2021 seulement, ce qui rend les prévisions pour les années antérieures sans intérêt. Cependant, pour l'exercice 2021, la participation des communes était estimée à 20.909.512 euros, c'est-à-dire inférieure de quelque 2,1 millions d'euros à la prévision budgétaire pour 2020.

Pour 2021, le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle prévoit même un montant de 25.032.000 euros, et dépasse ainsi la prévision initiale de la contribution communale de plus de 4,1 millions, soit quelque 19,7 pour cent.

Le SYVICOL se pose des questions sur ce dépassement substantiel des prévisions financières et espère que les raisons en soient élucidées dans le cadre de l'évaluation de la première année de fonctionnement de l'établissement public actuellement en préparation.

En outre, dans un souci de transparence et vu l'envergure des sommes en question, le SYVICOL invite Madame la Ministre de l'Intérieur à inclure dorénavant des chiffres plus détaillés sur les finances du CGDIS dans sa circulaire annuelle aux communes relative à l'établissement des budgets.

Le SYVICOL constate par ailleurs une réduction du crédit prévu pour alimenter le fonds pour la réforme communale – destiné notamment au soutien financier des fusions de communes – de 14.000.000 en 2019 à 4.000.000 en 2020. Suivant le projet de loi relatif à la programmation pluriannuelle, cette dotation sera maintenue au même niveau pour les années 2021 à 2023, entraînant une réduction de l'avoir total du fonds de 30.531.000 euros au 1^{er} janvier 2019 à



14.339.000 euros au 31 décembre 2023. Cette tendance surprend, d'une part, face à un accord de coalition qui dispose que « le processus des fusions volontaires des communes continuera à être activement soutenu » et que « le système de soutien financier du processus de fusion par l'Etat sera adapté vers le haut », et, d'autre part, au vu de projets de fusion en préparation, notamment celui de la « Nordstad ».

Ministère du Logement

Récemment, les communes sont de plus en plus sollicitées pour intervenir en matière de création de logements. Le SYVICOL ne s'y oppose nullement, mais souligne que les moyens des pouvoirs locaux sont limités et que le combat de la pénurie sur le marché du logement, s'il se veut efficace, doit être l'affaire de tous les pouvoirs publics. Aussi salue-t-il le fait que l'Etat se donne une ligne budgétaire pour procéder lui-même à l'acquisition de terrains à affecter au logement. Il se demande cependant si le montant de 3 millions d'euros est suffisant pour atteindre un accroissement sensible de l'offre.

Art. 25. Modification de la loi modifiée du 28 avril 1998 portant

- a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ;**
- b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ;**
- c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires**

Le projet de loi sous revue prévoit la modification de deux articles de la loi modifiée du 28 avril 1998 portant a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ; b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ; c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires.

Tout d'abord, l'article 6 est modifié de façon à étendre aux cours de musique, d'une part, l'obligation de participer activement à la vie culturelle du pays, en organisant notamment des auditions d'élèves et des manifestations musicales et artistiques, et, d'autre part, la possibilité d'organiser un enseignement pour adultes. Actuellement, ces dispositions ne s'appliquent qu'aux conservatoires et écoles de musique.

Ensuite, l'article 12 subit plusieurs modifications, ses alinéas prenant la forme de paragraphes et étant, pour ce qui est des numéros 2 et 4, remplacés par de nouvelles dispositions.

Le nouveau paragraphe 2 porte la participation étatique à un maximum de 15.951.000 euros par exercice budgétaire à partir de 2019, plafond adapté annuellement en fonction de l'évolution de la masse salariale de l'Etat. Pour 2020, il est fixé à 17.104.000 euros.

Cependant, contrairement à la loi en vigueur, il n'est pas précisé que la participation étatique s'élève en principe à un tiers des rémunérations brutes du personnel enseignant, jusqu'à concurrence du montant ci-dessus.

Rappelons que, selon l'esprit de la loi de 1998, les frais de l'enseignement musical sont répartis à raison d'un tiers chaque fois sur la commune organisatrice, l'Etat et l'ensemble des communes, cette dernière partie, qu'on retrouve dans le budget du ministère de l'Intérieur, étant déduite des recettes non affectées versées aux communes. Les deux dernières parts sont



cependant soumises à un plafond, qui est adapté annuellement en fonction de l'évolution de la masse salariale globale de l'Etat.

Or, au fil du temps, les frais de personnel de l'enseignement musical ont connu une progression supérieure à celle de la valeur de référence, ce qui a entraîné un déséquilibre considérable entre la part de la commune organisatrice et les autres. Dans son rapport spécial sur la participation de l'Etat au coût de l'enseignement musical, soumis à la Chambre des Députés le 14 janvier 2019, la Cour des comptes, en se basant sur l'année scolaire 2015/2016 (exercice budgétaire 2016) procède à l'analyse, entre autres, du régime de cofinancement étatique de l'enseignement musical.

Elle explique que l'enveloppe financière est déterminée selon l'article 12 de la loi susmentionnée du 28 avril 1998, mais que sa répartition ne se fait pas selon le critère déterminé par elle, à savoir la masse des rémunérations brutes des enseignants, mais sur base du règlement grand-ducal du 14 avril 1999 fixant les conditions et modalités d'exécution de la participation de l'Etat et de l'ensemble des communes au financement de l'enseignement musical, qui, lui, se réfère à la « durée hebdomadaire effective » des cours, notion dont il définit les éléments de calcul.

La Cour des comptes souligne que « si la masse des rémunérations brutes des enseignants était le seul critère retenu, l'Etat aurait contribué pendant l'année scolaire 2015/2016 au financement de l'enseignement musical à raison de 52,48% des frais de rémunération du personnel enseignant ». Il s'agit, bien entendu, de la somme des subventions versées par les deux ministères concernés et le taux devrait donc, si la règle de répartition par tiers était appliquée, être de 66,66%.

Ensuite, elle montre à l'aide de 10 exemples que le taux de subside réellement appliqué varie fortement d'un organisme à l'autre, dans une fourchette qui se situe entre 44,59% et 67,96%. Les deux tiers ne sont pas atteints dans 9 des 10 exemples, et le taux se situe même en-dessous de 50% dans la moitié des cas cités !

Comme le montre le tableau ci-dessous, l'augmentation de la part étatique dans l'enseignement musical entre 2018 et 2019 est relativement conséquente, mais s'inscrit néanmoins dans un mouvement plutôt linéaire :

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	12 842	13 362	13 554	14 534	15 951	17 104	18 106	19 027	20 105
Variation :		520	192	980	1 417	1 153	1 002	921	1 078
		4%	1%	7%	10%	7%	6%	5%	6%

(en milliers d'euros)

Le crédit prévu pour 2019 et les exercices suivants ne permettra donc pas à la participation étatique d'atteindre un tiers des frais éligibles selon l'article 12 initial¹. S'y ajoute que, par la

¹ A défaut de données plus récentes, cette affirmation se base sur une simple règle de trois : si, selon la Cour des comptes, le montant de 13.362.000 euros liquidé en 2016 correspond à 52,48% desdits frais, le montant de 15.951.000 euros prévu pour 2019 correspondrait à 62,65% des dépenses de 2016. Il va sans dire que la masse salariale a connu une importante progression entre 2016 et 2019.



modification projetée, l'objectif d'une répartition en trois parts égales disparaît du texte, qui se limite à énoncer un montant forfaitaire, dont le niveau n'est pas expliqué au commentaire des articles.

Plaidant depuis longtemps pour un rétablissement de l'équilibre initial entre les trois sources de financement – sans préjudice d'une réforme plus fondamentale – le SYVICOL doit s'opposer à la modification prévue.

Il demande de maintenir la première phrase du 2^e alinéa actuel, selon laquelle « l'Etat participe au financement de l'enseignement musical à raison d'un tiers des rémunérations brutes du personnel », et de supprimer en contrepartie tout plafonnement risquant d'entrer en conflit avec cette règle. Parallèlement, les articles budgétaires correspondants du ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, ainsi que du ministère de l'Intérieur, devraient être dotés de crédits non limitatifs.

L'enveloppe globale ainsi définie, le syndicat ne s'oppose pas à ce que les modalités de répartition prévues au règlement grand-ducal du 14 avril 1999 fixant les conditions et modalités d'exécution de la participation de l'Etat et de l'ensemble des communes au financement de l'enseignement musical soient insérées dans la loi pour davantage de sécurité juridique.

Adopté par le bureau du SYVICOL, le 25 novembre 2019