

Objet: 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. (4091MST)

*Saisine : Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région
(6 février 2013)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de règlement grand-ducal sous avis fait suite au projet de loi n°6479 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, ainsi qu'à l'avant-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 (ci-après dénommée la « Loi communale »).

Ces deux textes ont déjà été commentés *in extenso* par la Chambre de Commerce en octobre 2012 dernier¹. Le projet de règlement grand-ducal avisé reprenant à la lettre les dispositions de l'avant-projet de règlement grand-ducal déjà avisé en octobre dernier, la Chambre de Commerce renvoie le lecteur à son avis précité² et se cantonne à rappeler plusieurs considérations générales qu'elle estime de la plus grande importance au sujet de la réforme de la Loi communale en cours.

* * *

Résumé

La Chambre de Commerce considère le projet de règlement grand-ducal sous avis, et de manière générale la réforme de la Loi communale en cours, comme une initiative transitoire, à développer davantage dans le cadre du prochain projet de loi de gouvernance budgétaire. A l'avenir, il s'agira notamment de faire en sorte 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 dans un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT).

L'approche privilégiée par la réforme de la Loi communale en cours 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.

* * *

¹ Voir avis de la Chambre de Commerce n°4025 du 15 octobre 2012 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 sur le site de la Chambre de Commerce www.cc.lu.

² Voir Ibid, pp. 6 à 8 pour le commentaire des articles de l'avant-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.

Considérations générales

La réforme de la Loi communale en cours introduit 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.

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. **Le projet de règlement grand-ducal sous avis adopte la structure du nouveau plan budgétaire normalisé**, telle que présentée dans son unique annexe.

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). **Le projet de règlement grand-ducal avisé précise les données à inclure dans le plan pluriannuel de financement, de même que la méthodologie à adopter pour ce faire.**

La Chambre de Commerce **souscrit entièrement aux objectifs poursuivis par la réforme de la Loi communale en cours**, qui va 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 manqué de transparence et aient été insuffisamment représentatives d'un point de vue statistique, 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. Il s'agit là d'un manque de transparence auquel la réforme en cours remédie, du moins partiellement.

La Chambre de Commerce estime toutefois que le projet de réforme en cours peut et doit aller plus loin afin d'atteindre des standards européens et internationaux minimum de bonne gouvernance budgétaire et financière locale.

Premièrement, il est important de faire **correspondre le calendrier de la procédure budgétaire communale à celui du budget de l'Etat**. En effet, la Chambre de Commerce constate que la réforme de la Loi communale en cours 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 dépenses).

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, force est de constater que, selon les termes du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2013 lui-même, avisé en novembre 2012 dernier par la Chambre de Commerce³, « *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* »⁴.

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 considéré dans le cadre de la réforme de la Loi communale en cours. Les bénéficiaires 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).

Deuxièmement, le gouvernement se doit d'**inscrire le nouveau plan pluriannuel de financement dans un cadre budgétaire à moyen terme**. La Chambre de Commerce ne peut que se réjouir de la mise en place d'un tel plan pour les raisons précitées. Elle rappelle que, selon un récent rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) analysant la procédure budgétaire luxembourgeoise⁵, 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 souligner que de nombreux pays membres ne respectent pas l'intégralité des obligations prévues par la directive. »*⁶

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.

Troisièmement, 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**, 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 du projet de règlement grand-ducal avisé 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,

³ Voir avis n°4036 du 14 novembre 2012 sur le budget de l'Etat 2013 sur le site de la Chambre de Commerce www.cc.lu.

⁴ 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.

⁵ Source : OCDE (2011). « La procédure budgétaire au Luxembourg : analyse et recommandations ». Disponible sur le site du Ministère des Finances www.mf.public.lu.

⁶ Source : Ibid, p. 53.

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 s'interroge sur la **pertinence du calendrier de la réforme de la Loi communale en cours**, alors qu'un projet de loi de réforme de la procédure budgétaire est attendu depuis 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'État et d'efficacité des dépenses publiques* »⁷. Suite à cet engagement, le Ministre des Finances a mandaté, en 2010, l'OCDE afin qu'elle analyse la procédure budgétaire du pays, aboutissant à la publication du rapport sur la procédure budgétaire luxembourgeoise précité.

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 OCDE 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 l'article budgétaire devra être nécessairement repensée et réformée, ce qui viendra modifier les dispositions de la réforme de la Loi communale en cours. La Chambre de Commerce se demande donc s'il n'aurait pas été plus judicieux d'attendre la réforme de la procédure budgétaire 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.

Enfin, 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, aux yeux de la Chambre de Commerce.

Commentaire des articles

Le projet de règlement grand-ducal avisé reprenant à la lettre les dispositions de l'avant-projet de règlement grand-ducal déjà avisé en octobre 2012 par la Chambre de Commerce, le lecteur est renvoyé à l'avis de la Chambre de Commerce en question⁸ pour davantage de considérations quant au contenu des articles.

* * *

⁷ Source : Programme Gouvernemental 2009, p. 95 sur www.gouvernement.lu.

⁸ Voir avis de la Chambre de Commerce n°4025 du 15 octobre 2012 sur www.cc.lu, pp. 6 à 8 pour le commentaire des articles de l'avant-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.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis en tant que mesure transitoire, à développer davantage dans le cadre du prochain projet de loi de gouvernance budgétaire et sous réserve des considérations présentées *supra*.

MST/TSA