

**Projet de loi N° 6597**  
**relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques**

**Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises**

Dans le cadre des travaux parlementaires sur le projet de loi sous rubrique, le SYVICOL se sent interpellé par la question de l'introduction éventuelle de contraintes légales obligeant les administrations communales à se conformer aux règles du mécanisme européen de discipline budgétaire (article 5).

Il convient tout d'abord de rappeler que la Charte européenne de l'autonomie locale, ratifiée par le Luxembourg en 1987, consacre le principe l'autonomie financière des communes en stipulant à l'article 9 (1) « Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes *dont elles peuvent disposer librement* dans l'exercice de leurs compétences ». C'est dans ce même esprit qu'est formulé l'article 107 de la Constitution luxembourgeoise qui dispose «(1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres (...) (3). Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les compte. »

Cette autonomie financière n'est toutefois pas absolue. Le législateur a ainsi introduit une série de mécanismes visant à éviter qu'elle ne porte atteinte à l'intérêt général. L'article 107 (3) de a Constitution prévoit, par exemple, que l'introduction d'impositions communales par le conseil communal est soumise à l'approbation du Grand-Duc. Par ailleurs, comme le souligne le Conseil d'Etat dans son avis du 10 décembre 2013 (p.6), la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, ainsi que la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes contiennent plusieurs mécanismes permettant une surveillance des finances communales : soumission à conditions du recours à l'emprunt, obligation d'une approbation ministérielle de certaines décisions. Le Luxembourg dispose donc d'ores et déjà d'un cadre légal permettant de prévenir d'éventuels dérapages financiers du secteur communal.

Les craintes de tels dérapages semblent d'ailleurs d'autant moins justifiées que le secteur de l'administration communale a régulièrement enregistré un excédent budgétaire au cours des dernières années et que les prévisions financières les plus récentes du gouvernement ne font que confirmer cette tendance, même à moyen terme (pacte de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg 2014- 2018 : 1,3% du PIB en 2014, 0,2% en 2015, 0,2% en 2016, 0,3% en 2018).

Enfin, vouloir imposer aux communes un régime de discipline budgétaire avec des règles contraignantes similaires à celles auxquelles l'administration centrale devra se conformer, revient à ignorer les spécificités de la gestion budgétaire communale :

- au niveau des recettes:

Contrairement à l'Etat, les communes ne disposent pas d'une grande marge de manœuvre pour influencer leurs recettes. Alors que l'Etat peut réagir à des évolutions macro-économiques en décidant, par exemple, d'introduire de nouvelles impositions ou de modifier les mécanismes fiscaux en place pour générer des recettes supplémentaires, la situation est toute autre au niveau communal. Les transferts étatiques, qui représentent aujourd'hui près des deux tiers des recettes non-affectées des communes, sont constitués de participations des communes à certains impôts étatiques, les taux de participation étant fixés par la loi. En ce qui concerne les deux autres sources de revenus non-affectés, l'Impôt commercial communal et l'Impôt foncier, leurs mécanismes de fonctionnement sont tels que les communes n'ont que peu de latitude pour influencer le niveau des recettes qu'ils génèrent.

- au niveau des dépenses :

Les dépenses des communes sont largement influencées par des décisions prises au niveau de l'Etat. Alors que les dépenses de personnel représentent aujourd'hui un tiers des dépenses des communes, leur progression leur échappe en réalité en grande partie. Les communes ne sont pas associées aux négociations salariales dans la fonction publique, mais les accords conclus dans ce cadre s'appliquent automatiquement à la fonction communale.

Rappelons aussi qu'un tiers des rémunérations des enseignants (école fondamentale) continue à être pris en charge par les communes. Or, le nombre de tâches d'enseignants dans les écoles fondamentales est déterminé exclusivement par le contingent de leçons d'enseignement que l'Etat attribue à une commune, le calcul étant effectué selon des règles fixées par règlement grand-ducal.

Mises à part les charges de personnel, une large majorité de dépenses des communes sont occasionnées par des missions qui leur ont été octroyées par l'Etat et dont les modalités d'exécution et de financement sont ancrées dans des lois et règlements. L'autonomie des communes ne s'exerce ainsi que dans les limites d'un cadre légal et réglementaire, avec une marge de manœuvre plus ou moins grande.

Il faut donc se rendre à l'évidence que, pour une grande partie des dépenses des communes, le principe du décideur-payeur ne s'applique tout simplement pas.

Comment exiger des communes qu'elles se soumettent à des règles budgétaires strictes, alors qu'elles n'exercent qu'un contrôle partiel, à la fois sur leurs recettes, et leurs dépenses ?

Pour toutes les raisons évoquées ci-avant, le SYVICOL est d'avis que le respect par les communes des règles du mécanisme européen de discipline budgétaire devrait prendre la forme d'un engagement politique, mais que le législateur ne devrait pas prévoir des objectifs contraignants assortis de sanctions.