

A-2498/13-12



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

11-A, avenue de la Porte-Neuve | L-2227 Luxembourg | Tél.: 47 22 24 | Fax: 47 23 74 | E-mail: chfep@chfep.lu

A V I S

sur

- le projet de loi portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988
- le projet de règlement grand-ducal portant exécution de certaines dispositions du Titre 4 "*De la comptabilité communale*" de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Par dépêches des 31 août 2012 et 1^{er} février 2013, Monsieur le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur respectivement le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal spécifiés à l'intitulé.

1) **Le projet de loi**

Mis à part quelques adaptations ponctuelles de la loi communale destinées à mettre celle-ci "*en accord avec d'autres modifications législatives intervenues entre-temps*", le projet de loi sous avis a pour objet de modifier la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 afin de donner une base légale à deux instruments en matière de finances communales: le "*Plan Budgétaire Normalisé*" (PBN) et le "*Plan Pluriannuel de Financement*" (PPF).

Le PBN est une nomenclature pour budgétiser et comptabiliser, qui s'inspire du plan comptable du secteur privé. Il répond non seulement à des exigences européennes, mais donne également au secteur communal un outil pour faire sa comptabilité de manière uniforme. Par ailleurs, il est d'ores et déjà d'application dans le secteur communal depuis l'exercice budgétaire 2013.

Le PPF est un outil standardisé de gestion prévisionnelle des finances communales. Il est établi annuellement par l'administration communale et tenu à jour au cours de l'année. Cet outil sert de base à l'établissement du budget annuel. Le PPF sera introduit à partir du 1^{er} janvier 2014. L'administration communale communiquera le PPF au conseil communal et au Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région.

Pour le reste, le projet de loi ne prévoit pas de changement dans la technique budgétaire et comptable, de sorte que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut y marquer son accord.

Elle se pose toutefois des questions quant au caractère obligatoire du PPF qui, pour les communes, risque de devenir un instrument politique. En effet, étant donné qu'il est établi par l'administration communale puis communiqué au conseil communal, le PPF pourrait créer d'importantes divergences entre l'administration communale et le conseil communal s'il divulgue trop de détails.

Quant à la forme, la Chambre a pris note de l'affirmation des auteurs du projet selon laquelle "*le programme gouvernemental 2009-2014 prévoit la mise en œuvre rapide de ces deux instruments*" (que sont le PBN et le PPF). Sachant que ledit programme gouvernemental remonte au 29 juillet 2009, la Chambre se permet de poser la question de savoir pourquoi, dans ces conditions, le gouvernement a attendu plus de trois années avant de mettre sur le chemin des instances le projet introduisant ces deux instruments dont il souhaitait "*la mise en œuvre rapide*" ...

2) Le projet de règlement grand-ducal

Le projet de loi sous avis est accompagné d'un projet de règlement grand-ducal portant exécution de certaines dispositions de la loi communale. Concrètement, il détermine les structures du PBN et du PPF.

Pour l'élaboration du PBN, le Ministère de l'Intérieur a créé un Comité de Pilotage et un Groupe d'Accompagnement avec non seulement des représentants de l'État (Ministère de l'Intérieur, IGF et STATEC), mais également des délégués du secteur communal (SYVICOL, association des secrétaires, association des receveurs et des experts du secteur communal). Pour faciliter l'application du PBN, le Ministère de l'Intérieur a même organisé, en collaboration avec le SYVICOL, des réunions d'information pour les élus locaux ainsi que des formations pour les fonctionnaires communaux. La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut que féliciter les responsables de ces démarches.

Elle se pose toutefois la question de savoir si le Ministère de l'Intérieur entend entreprendre la même démarche pour le PPF, sachant que son application est imminente, à savoir au 1^{er} janvier 2014. Elle déplore que le secteur communal n'ait actuellement aucune plateforme pour communiquer ses attentes et doléances en la matière.

Quant au texte proprement dit du projet de règlement grand-ducal, il appelle les remarques qui suivent.

ad article 1.1.

Le paragraphe (2) de l'article 1.1., qui dispose que "*le plan budgétaire normalisé sert de base à la fourniture de données statistiques demandées par les autorités (...)*", n'a pas la moindre valeur normative et n'a dès lors pas sa place dans un règlement grand-ducal.

Dans ce contexte se pose de toute façon la question de savoir quelle instance s'occupera de l'établissement de ces statistiques (dont il est d'ailleurs également déjà question à l'exposé des motifs du projet de loi): seront-ce les entités du secteur communal elles-mêmes (communes, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes) ou sera-ce leur Ministère de tutelle?

ad article 2.1.

Même remarque que pour l'article 1.1. (2) ci-dessus en ce qui concerne la valeur normative de l'article 2.1. En effet, une phrase qui affirme que "*les dispositions qui suivent définissent la structure de l'article budgétaire (...)*" n'énonce aucune règle à suivre et n'a partant pas sa place dans un texte censé en formuler.

ad article 3.1.

Si la Chambre comprend parfaitement qu'il faut distinguer entre projets votés et projets non encore votés dans un budget ou un compte, elle se demande si pareille distinction a sa raison d'être dans un plan pluriannuel de financement qui, par définition, doit englober toutes les recettes et toutes les dépenses à venir, qu'elles soient votées ou non.

ad article 3.2.

Selon cette disposition, l'administration communale doit procéder "*à une estimation détaillée des crédits budgétaires*", sauf pour les projets d'investissement, pour lesquels "*une estimation globale (...) est suffisante*". La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'interroge sur la faisabilité d'estimer en détail tous les crédits budgétaires, article par article, sur plusieurs années. Elle plaide dès lors pour l'établissement d'un PPF "*light*", c'est-à-dire une estimation sommaire de toutes les recettes et toutes les dépenses, ordinaires et extraordinaires.

Sous la réserve des observations et propositions qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec les projets de loi et de règlement grand-ducal lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 17 mai 2013.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG