



Luxembourg, le 25 octobre 2019

Circulaire n° 3738

Circulaire

aux administrations communales

Concerne : Elaboration des budgets communaux 2020

Madame la Bourgmestre, Monsieur le Bourgmestre,

Par la présente, j'ai l'honneur de vous inviter à faire élaborer le budget rectifié 2019 et le budget de l'exercice 2020. Pour ce qui est de l'élaboration du plan pluriannuel de financement 2020 pour les années 2021, 2022 et 2023, je tiens à vous annoncer qu'une circulaire séparée vous parviendra dans les meilleurs délais.

Le pays et les communes se retrouvent actuellement dans une situation financière stable. La situation financière des communes dépend évidemment aussi du développement économique général du pays, il sera donc important de trouver un bon équilibre en termes d'investissements : entre les infrastructures publiques, la cohésion sociale, la vie communale, la politique environnementale et un plan budgétaire anticipé qui couvre aussi les années durant lesquelles le budget s'avèrera moins élevé.

La situation financière stable actuelle permet donc maintenant aux communes d'investir et d'épargner pour des moments éventuels plus difficiles à venir.

Dans la présente, j'ai le plaisir de vous transmettre certaines informations utiles, ainsi que les changements à prévoir à partir de l'exercice 2020.

1. Structure et transmission du budget

Dans le cadre du processus de digitalisation, la structure du budget en ce qui concerne le commentaire et les annexes budgétaires, ainsi que les modalités de transmission électronique changent à partir de l'exercice budgétaire 2020.

1.1. Commentaire budgétaire

A l'instar des années précédentes, je tiens à vous signaler que le commentaire budgétaire fait partie intégrante du budget.

Je vous rappelle qu'un commentaire budgétaire vous permet de donner des indications supplémentaires par rapport à des articles budgétaires particuliers. Ainsi je vous invite à intégrer tout commentaire budgétaire éventuel directement au niveau de l'article budgétaire concerné. Le cas échéant, il est préférable d'utiliser un code détail également au chapitre ordinaire.

1.2. Annexe 3 - Relevé des agents communaux

A l'instar des années précédentes, je tiens à vous signaler que les annexes budgétaires font partie intégrante du budget.

En ce qui concerne l'annexe 3, je vous prie de bien vouloir y inclure l'effectif au 31 décembre 2018, ainsi que l'estimation au 31 décembre 2019 et au 31 décembre 2020 conformément au fichier « Excel » ci-annexé.

1.3. Transmission du budget

Conformément au règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2013 portant exécution de certaines dispositions du Titre 4. – De la comptabilité communale de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, le budget rectifié 2019 et le budget 2020 avec leurs annexes respectives sont communiqués au ministre de l'Intérieur par voie électronique au moyen de l'application MICO/ENTCOM et par voie postale. Je me permets d'attirer votre attention sur le fait que lors de l'envoi postal, il suffit d'envoyer un seul exemplaire signé par le bourgmestre et contresigné par le secrétaire au ministère de l'Intérieur.

En ce qui concerne les **nouvelles modalités de transmission électronique**, je vous invite tout particulièrement à suivre la procédure de chargement électronique ci-annexée. Alors que l'usage de **certaines** de ces nouvelles modalités reste facultatif pour le chargement du budget 2020, les changements de modalité de transmission électronique deviennent toutefois tous indispensables pour le budget 2021.

2. Evolution de certains éléments clefs relatifs aux recettes et dépenses des communes

Je me permets de vous transmettre les projections des données essentielles en vue de l'élaboration du budget rectifié 2019 et du budget de l'exercice 2020 :

2.1. Participation directe au produit de l'impôt commercial communal (ICC)

Le produit de la recette provenant de la participation directe des communes au produit de l'ICC généré sur leur territoire est comptabilisé à l'article budgétaire 2/170/707 120 selon les projections suivantes :

(montants en milliers €)

Compte 2018	Budget rectifié 2019	variation budget rectifié 2019 par rapport au compte 2018	Budget 2020	variation budget 2020 par rapport au compte 2018
140.654	166.000	+ 18,0%	165.000	+ 17,3%

Je profite de la présente pour vous faire parvenir les prévisions relatives à l'évolution des recettes fiscales principales, telles qu'établies par le ministère des Finances. Toutefois, je conseille vivement d'estimer la participation directe des communes au produit de l'ICC avec une certaine prudence, sachant que ces montants budgétaires reposent sur des projections nationales. Des variations au niveau de chaque commune ne sont donc pas exclues du fait de la volatilité des recettes de l'ICC, voire d'autres facteurs macroéconomiques imprévisibles à l'heure actuelle.

2.2. Fonds de dotation globale des communes (FDGC)

(montants en milliers €)

Compte 2018	Budget rectifié 2019	Variation budget rectifié 2019 par rapport au compte 2018	Budget 2020	Variation budget 2020 par rapport au compte 2018
1.922.115	2.081.983	+ 8,3%	2.187.286	+ 13,8%

Les communes sont invitées à orienter leurs estimations à base de ces projections, l'alimentation diversifiée du FDGC garantissant, en principe, une stabilité certaine.

La recette afférente au FDGC est enregistrée à l'article budgétaire 2/170/744 560/G.

2.3. Total (FDGC et participation directe au produit de l'ICC)

A titre purement indicatif, je vous prie de trouver ci-dessous le total des recettes provenant de la participation directe au produit de l'ICC et du FDGC.

(montants en milliers €)

Compte 2018	Budget rectifié 2019	Variation budget rectifié 2019 par rapport au compte 2018	Budget 2020	Variation budget 2020 par rapport au compte 2018
2.062.769	2.247.983	+ 9,0%	2.352.286	+ 14,0%

2.4. Contribution au Fonds de l'emploi

La contribution totale, en chiffres absolus, des communes au Fonds de l'emploi est fixée à 2 pour cent du montant du produit total en impôt commercial.

La participation d'une commune au Fonds de l'emploi se fait en fonction de ses recettes totales (FDGC et participation directe au produit de l'ICC) par rapport aux recettes totales du pays et de sa population ajustée.

À titre indicatif, je vous informe qu'en 2019, la population totale ajustée du pays était de 677.374 habitants.

En l'absence d'informations plus détaillées concernant l'évolution de la population ajustée, je vous conseille de faire suivre l'évolution de la contribution au Fonds de l'emploi sur base du tableau ci-dessous:

(montant en milliers €)

Compte 2018	Budget rectifié 2019	Variation budget rectifié 2019 par rapport au compte 2018	Budget 2020	Variation budget 2020 par rapport au compte 2018
19,2	21,2	+ 10,3%	21,1	+ 9,6%

La dépense afférente est enregistrée à l'article budgétaire 3/180/648 231/G.

2.5. Contribution au financement de l'établissement public « Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS) »

Suite à l'entrée en vigueur de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile en date du 1^{er} juillet 2018, je tiens à rappeler que conformément à l'article 113 de la loi précitée, l'Etat et les communes se partagent la différence entre l'ensemble des dépenses du CGDIS, hormis celles prises en charge par l'Etat à raison de 100%, et l'ensemble des recettes à raison de 50% pour chacune des parties. Les contributions financières annuelles des communes sont fixées suivant les dispositions de l'article 100 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Je vous conseille ainsi de faire suivre l'évolution de la participation de votre commune au fonctionnement du CGDIS sur base du tableau suivant. Je vous prie d'aviser vos services à inscrire le montant afférent à l'article budgétaire 3/32n/648 211/G en guise de contribution au financement du CGDIS au budget 2020. Le montant à inscrire au budget rectifié (et servant de base au calcul) correspond au cumul des retenues au FDGC, tel que communiqué par ma lettre du 19 juin 2019 portant sur le « Fonds de dotation globale des communes (FDGC) et participation au Corps grand-ducal d'incendie et de sauvetage (CGDIS) – Tranche juin 2019 ».

(montant en milliers €)

Budget rectifié 2019	Budget 2020	Variation budget 2020 par rapport au budget rectifié 2019
22.763	23.002	+ 1,1%

Jusqu'à la conclusion des conventions entre le CGDIS et les communes prévues dans la loi précitée (délai de 2 ans à partir de l'entrée en vigueur, donc jusqu'au 30 juin 2020), celles-ci sont appelées à continuer à prévoir des crédits budgétaires en faveur du fonctionnement du service des secours (frais d'entretien et de réparations, contrats, charges, etc.).

A ce titre, je tiens à rappeler que le CGDIS remboursera aux communes les frais d'entretien et d'exploitation relatifs aux biens meubles occasionnés pendant la période de mise à disposition.

En ce qui concerne la mise à disposition des infrastructures au CGDIS pendant la phase transitoire, avant la signature des conventions, le CGDIS paiera une avance fixée forfaitairement à 250 euros par mois et par commune. Je vous prie dès lors d'aviser vos services à inscrire les montants afférents au budget des recettes à l'article budgétaire 2/32n/744 611/G.

2.6. Prévisions des rémunérations

L'évolution de l'indice moyen de l'échelle mobile des salaires est la suivante :

- 814,40 points - budget rectifié 2019
- 834,76 points - budget 2020

La valeur du point indiciaire à mettre en compte est la suivante:

- a) Fonctionnaires et employés communaux bénéficiant du régime de pension des fonctionnaires (Pi 1):
 - 2,4173 - budget rectifié 2019
 - 2,4173 - budget 2020
- b) Personnel ne bénéficiant pas du régime de pension des fonctionnaires (Pi 2):
 - 2,2890 - budget rectifié 2019
 - 2,2890 - budget 2020

2.7. Participation dans les budgets d'exploitation ou d'investissement de syndicats ou d'établissements publics

Par le biais de ma circulaire n° 3723 du 19 août 2019, les syndicats de communes, les offices sociaux et les autres établissements publics placés sous la surveillance des communes, ont été invités à signaler aux communes membres, respectivement à leurs communes tutrices, les montants que celles-ci auront à inscrire dans leurs budgets à titre de contributions ordinaires et extraordinaires servant au financement des syndicats et établissements publics.

Ces contributions constituent des dépenses obligatoires auxquelles les communes ne peuvent pas se soustraire.

A l'instar des années précédentes, les syndicats à vocation multiple ont été invités à ventiler leurs demandes d'apports suivant les différents domaines concernés. Ainsi, les communes pourront intégrer ces dépenses dans les différents codes fonctionnels dans le but de garantir une transparence au niveau de la lecture des budgets et des comptes des communes.

3. Généralités - Lignes directrices pour l'établissement des budgets

3.1. Impôt foncier

À l'instar des années précédentes, les taux de l'impôt foncier, fixés annuellement par le conseil communal, définissent la recette que la commune pourra escompter pour l'exercice à venir.

La commune évalue la recette en tenant compte de l'évolution des recettes des années précédentes et des taux à appliquer pour les différentes catégories de biens immobiliers.

3.2. Recours à l'emprunt

Pour ne pas hypothéquer leur marge de manœuvre financière future par des charges d'intérêts élevées à imputer au service ordinaire et dans l'optique des prescriptions européennes en matière d'endettement public, je tiens à rappeler aux communes de limiter le recours à l'emprunt au strict minimum nécessaire. Je tiens à signaler que le recours au crédit n'est permis que pour financer des dépenses extraordinaires et ce dans le cas où un autre financement n'est ni possible, ni économique et à condition que le remboursement régulier des annuités est assuré par les moyens du budget ordinaire.

Les communes sont priées de ne délibérer sur le recours à un nouvel emprunt qu'après avoir tenu compte du résultat du compte de l'année 2019, plus précisément, au plus tôt en mai 2020. A ce moment, le crédit pour emprunt nouveau, éventuellement inscrit au budget, est à adapter en fonction des soldes à reporter de l'exercice 2019.

Les communes sont invitées à tirer un emprunt, si possible, en tranches selon leurs besoins financiers effectifs. Elles veilleront à ce que la dernière tranche de l'emprunt soit tirée au plus tard le 30 avril de l'année budgétaire suivante.

En vue d'une optimisation des coûts de la dette, je vous recommande d'évaluer une éventuelle mutualisation des emprunts de la commune pour assurer un financement sur les marchés à des taux moins élevés. La consolidation de la dette doit avoir comme effet une diminution de l'annuité, une prolongation de la durée moyenne des emprunts étant exclue.

3.3. Edifices religieux

Vu la loi du 13 février 2018 sur la gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, j'attire l'attention des autorités communales sur l'interdiction du financement des cultes par les communes par quelque moyen que ce soit. A ce titre, il peut être utile de rappeler l'article 14 de la loi précitée :

« Art. 14. Sans préjudice des dispositions de l'article 11, paragraphe 3, alinéa 2, les édifices religieux qui servent à l'exercice du culte catholique et qui appartiennent à une commune peuvent être cédés au Fonds, à titre onéreux ou à titre gratuit.

Ces édifices peuvent aussi être mis à la disposition du Fonds par voie de convention qu'il a conclue avec la commune concernée pour un terme de cinq à neuf ans, renouvelable par tacite reconduction.

La mise à disposition des édifices religieux se fait sur base d'une indemnité annuelle dont le montant se situe entre 1.000 et 2.500 euros à la valeur de l'indice semestriel des prix de la construction applicable au

1^{er} octobre 2016. Chaque partie peut, par lettre recommandée, dénoncer la convention à son échéance, en respectant à cet effet un préavis de deux ans.

Le Fonds assume les frais de fonctionnement et d'entretien courant des édifices mis à sa disposition. ».

Ainsi, aucun article budgétaire correspondant aux frais de fonctionnement et d'entretien courant des édifices religieux n'est à prévoir dans le budget. Par conséquent, les communes sont appelées à ne pas budgétiser de tels frais, ni des dons ou avantages en guise de compensation au bénéfice des édifices religieux.

4. Rappel de l'enregistrement de certaines opérations des communes

4.1. Emprunts des syndicats de communes

Dans un souci de transparence, le budget de la commune renseigne, le cas échéant, sur la charge de celle-ci dans les emprunts engagés pour son compte par le syndicat de communes.

Le syndicat de communes facture le service de la dette (intérêts et capital) aux communes membres en soldant progressivement le compte de tiers « membres » et en neutralisant, au niveau du compte d'exploitation du syndicat, la charge d'intérêts due au préfinancement des quotes-parts du capital des communes qui ont opté pour l'emprunt au niveau du syndicat.

Au niveau de la comptabilité des communes, le capital et les intérêts figurent au budget des charges ordinaires aux articles budgétaires réservés à ce type de dépense, à savoir :

- pour la part dans les intérêts d'emprunts de syndicats de communes, à l'article budgétaire 3/180/648240/S *Participations aux intérêts d'emprunt* ;
- pour la part formée par l'amortissement d'emprunts de syndicats de communes, à l'article budgétaire 3/180/658300/S *Emprunt des établissements publics communaux – part formée par l'amortissement*.

4.2. Fonds de réserve budgétaire

A l'instar des années précédentes, les communes sont priées d'affecter d'éventuelles plus-values de recettes, soit au fonds de réserve budgétaire pour se constituer une réserve financière pour des périodes de recettes fiscales en régression, soit à transférer le solde positif du budget ordinaire vers le budget extraordinaire pour diminuer le recours à de nouveaux emprunts ou pour rembourser anticipativement l'un ou l'autre emprunt contracté.

L'article du budget des dépenses ordinaires à utiliser pour cette opération de dotation est libellé « Dotation au fonds de réserve budgétaire ». La dotation est imputée à l'article 3/180/801 100. Le fonds de réserve budgétaire est comptabilisé au journal auxiliaire sur un compte spécifique et exclusif libellé

« Fonds de réserve budgétaire » ; en contrepartie, le compte bancaire à terme spécial figure dans l'encaisse du receveur communal dans les comptes financiers.

Une concordance parfaite entre le compte bancaire spécial et l'inscription spécifique au journal auxiliaire est assurée. Les soldes effectifs tiennent compte de toute dotation, respectivement de tout recours au fonds de réserve budgétaire ainsi que des intérêts créditeurs.

Un recours partiel ou total devenant éventuellement nécessaire pour maintenir l'équilibre du budget ordinaire est imputé à l'article 2/180/811 100 *Reprise sur fonds de réserve budgétaire*.

Il est rappelé que la décision de procéder à un recours **définitif** à une partie ou à la totalité de l'avoir du fonds de réserve budgétaire appartient au conseil communal, qui y procède soit dans le cadre du vote du budget, soit par le vote d'une délibération spéciale, soit par l'approbation du titre de recette en question.

Par contre, un recours **temporaire**, pour faire face à des problèmes momentanés de la trésorerie, relève de la compétence du collège échevinal. Il est évident qu'un tel recours temporaire ne constitue pas une recette budgétaire.

4.3. Fonds de réserve pacte logement

Dans le contexte des dispositions de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, la participation financière de l'Etat figurera en recette au chapitre des recettes extraordinaires (article budgétaire 1/690/168 000/G/99001) et en dépense au chapitre des dépenses extraordinaires (article budgétaire 4/690/291 500/Z/99001) en vue de doter le fonds de réserve pacte logement.

Si un recours au fonds afférent est envisagé afin de contribuer au financement des frais liés à la création de nouveaux logements et d'équipements collectifs dû à l'accroissement de la population, il est inscrit en recettes extraordinaires sous la/les rubrique(s) budgétaire(s) correspondant à l'objet à financer (article budgétaire 1/code fonctionnel/292 300/Z/99001 - *Reprises sur fonds de réserve pacte logement*).

Les règles en vigueur pour le fonds de réserve budgétaire sont en principe aussi valables pour le fonds de réserve pacte logement.

La décision de procéder à un recours d'une partie ou de la totalité de l'avoir du fonds en question appartient au conseil communal, soit dans le cadre du vote du budget, soit par le vote d'une délibération spéciale, soit par l'approbation du titre de recette en question.

4.4. Inscription aux budgets des aides à l'investissement (subsidés)

D'une manière générale et tout en tenant compte de la dimension du secteur communal en matière d'investissement public, je me permets d'attirer votre attention sur l'importance de la prise en considération des charges récurrentes qui découlent de tout investissement, ceci non seulement pour l'établissement du budget de l'exercice 2019, mais également pour les budgets subséquents, ceci afin de garantir l'équilibre financier à moyen terme.

Dans un souci de transparence et dans le respect du principe de sincérité budgétaire, je vous invite de bien vouloir minimiser les écarts entre les dépenses d'investissement budgétisées et celles qui ont été réalisées.

Pour ce qui est des aides à l'investissement (subsidés), seules celles sont à inscrire au budget pour lesquelles il existe un **engagement ferme**. Exceptionnellement, **des aides prévisionnelles, mais non encore confirmées par écrit**, peuvent figurer au budget en recettes avec une justification appropriée au commentaire budgétaire.

Il en est de même lorsqu'un investissement spécifique ne sera fait que sous la condition expresse de l'octroi d'une aide en capital (p.ex. construction d'une piscine).

Les aides figurent au budget des recettes extraordinaires en contrepartie et proportionnellement aux dépenses inscrites au budget des dépenses extraordinaires.

Les responsables communaux sont priés d'indiquer, au commentaire budgétaire, la date de l'engagement de l'aide à l'investissement, le montant total de l'aide engagée, le montant liquidé avant 2018, les montants prévus pour les années 2018 et 2019 et les tranches des aides restant à liquider après 2019. Le commentaire budgétaire renseigne, en outre, sur l'état d'avancement des travaux, à savoir sur le montant total du/des devis approuvé(s) ou restant à approuver et sur la répartition des crédits sur les différents exercices budgétaires passés et à venir.

Au cas où la liquidation échelonnée des aides en capital ne suit pas le rythme des travaux, il peut en résulter des problèmes de trésorerie. Dans cette éventualité, les communes sont autorisées à ventiler le montant de l'aide en inscrivant, d'une part, le montant effectif de l'aide pour l'exercice en question et, d'autre part, la quote-part de l'aide annuelle restant due proportionnellement aux dépenses prévues jusqu'à fin 2019.

La quote-part de l'aide restant due globalement s'inscrit à l'article de recette afférent à titre de **quote-part de l'aide à préfinancer pour compte de l'Etat** (code comptable 198 210).

En vue de la gestion de la trésorerie, un recours à des capitaux étrangers en cours d'exercice est permis, sous réserve d'autorisation par le ministre de l'Intérieur, pour assurer le préfinancement d'une aide étatique. La durée du recours à un compte de préfinancement spécifique sera égale à la durée prévisionnelle de liquidation de l'aide et les tranches de l'aide à l'investissement restant à verser serviront à restituer les sommes préfinancées au compte bancaire.

4.5. Recours au leasing financier ou crédit-bail

Il est rappelé que contrairement au leasing opérationnel¹, le leasing financier ou crédit-bail, qui combine les fonctions de location et de crédit, est **soumis à approbation ministérielle**, à l'instar des emprunts, suivant les dispositions de l'article 106, point 2 de la loi communale.

Aussi je vous prie de bien vouloir aviser vos services de comptabiliser les opérations liées au leasing financier comme suit : **Une recette** (1/180/195 000 *Dettes de leasing financier*) **et une dépense extraordinaires** (4/nnn/nnn nnn *Bien d'équipement*) afférentes au bien sont enregistrées **la première année** à hauteur du prix d'acquisition du bien. Pendant la durée du leasing, l'annuité afférente est à enregistrer aux articles budgétaires 3/180/655 230 *Intérêt sur leasing financier* respectivement 3/180/658 400 *Dettes de leasing financier – part formée par l'amortissement*.

¹ équivaut à la location d'un bien sans option d'achat

Finalement, je vous saurais gré de bien vouloir vous adresser aux agents de la Direction des finances communales auprès du ministère de l'Intérieur pour toute question ayant trait à la présente circulaire, comme d'ailleurs, pour toute question ayant trait à la comptabilité et aux finances communales :

Mme Clara Muller	tél. 247-84655	clara.muller@mi.etat.lu
M. Daniel Kemp	tél. 247-84639	daniel.kemp@mi.etat.lu
M. Laurent Kieffer	tél. 247-84669	laurent.kieffer@mi.etat.lu
M. Philippe Schram	tél. 247-84635	philippe.schram@mi.etat.lu

Veillez agréer, Madame la Bourgmestre, Monsieur le Bourgmestre, l'assurance de ma parfaite considération.

La Ministre de l'Intérieur



Faina Bofferding

Annexes :

- 1) Annexe 3 au format « Excel » (à joindre au budget 2020)
- 2) Procédure de chargement électronique
- 3) Fichier informatique « .xml » du budget (à ne pas imprimer)
- 4) Fichier informatique « .xsd » du budget (à ne pas imprimer)
- 5) Fichier informatique « .xml » des annexes budgétaires (à ne pas imprimer)
- 6) Fichier informatique « .xsd » des annexes budgétaires (à ne pas imprimer)