



Luxembourg, le 25 octobre 2021

Circulaire n° 4048

Circulaire

aux administrations communales

Concerne : Elaboration des budgets communaux 2022

Madame la Bourgmestre, Monsieur le Bourgmestre,

Par la présente, j'ai l'honneur de vous inviter à faire élaborer le budget rectifié 2021 et le budget de l'exercice 2022. Pour ce qui est de l'élaboration du plan pluriannuel de financement 2022 pour les années 2023 à 2025, je tiens à vous annoncer qu'une circulaire séparée vous parviendra dans les meilleurs délais.

L'Etat et les communes se retrouvent actuellement dans une situation financière stable. La situation financière des communes dépend aussi de l'évolution du produit intérieur brut du Luxembourg.

En matière de dépenses d'investissement, je tiens tout particulièrement à vous remercier d'avoir suivi les recommandations du Gouvernement en maintenant les investissements à un niveau élevé. Ainsi je continue à vous encourager d'assurer une croissance qualitative.

Ainsi, j'ai le plaisir de vous transmettre certaines informations utiles pour l'établissement des budgets.

1. 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 2021 et du budget de l'exercice 2022, telles qu'établies par le ministère des Finances. Toutefois, je conseille vivement d'estimer la participation directe des communes au produit de l'impôt commercial communal (ICC), ainsi qu'au Fonds de dotation globale des communes 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.

1.1. Participation directe au produit de l'impôt commercial communal

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 sur base des projections suivantes :

(montants en milliers €)

Compte 2020	Budget rectifié 2021	variation budget rectifié 2021 par rapport au compte 2020	Budget 2022	variation budget 2022 par rapport au compte 2020
147.646	149.000	+ 0,9%	149.000	+ 0,9%

1.2. Fonds de dotation globale des communes (FDGC)

(montants en milliers €)

Compte 2020	Budget rectifié 2021	Variation budget rectifié 2021 par rapport au compte 2020	Budget 2022	Variation budget 2022 par rapport au compte 2020
1.991.699	2.146.072	+ 7,8%	2.230.005	+ 12,0%

Les communes sont invitées à orienter leurs estimations en fonction 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.

Le plan de paiement 2022, qui vous parviendra avec le décompte 2021 au mois de mars 2022, vous permettra de prévoir les tranches FDGC qui vous seront versées pour l'exercice 2022.

En ce qui concerne les coordonnées bancaires pour le versement des tranches du FDGC, je vous invite à informer la Direction des finances communales de tout changement des coordonnées bancaires respectivement avant le 5 décembre pour la tranche du mois de décembre et avant le 15 de chaque mois pour les autres tranches.

1.3. 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 2020	Budget rectifié 2021	Variation budget rectifié 2021 par rapport au compte 2020	Budget 2022	Variation budget 2022 par rapport au compte 2020
2.139.345	2.295.072	+ 7,3%	2.379.005	+ 11,2%

1.4. 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 2021, la population totale ajustée du pays prise en compte était de 701.278 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 2020	Budget rectifié 2021	Variation budget rectifié 2021 par rapport au compte 2020	Budget 2022	Variation budget 2022 par rapport au compte 2020
18.545	19.000	+ 2,5%	19.000	+ 2,5%

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

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

La participation de l'État et des communes au financement du CGDIS est répartie à titre de cinquante pour cent par l'État et à cinquante pour cent par l'ensemble des communes suivant les dispositions de l'article 100 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Je vous conseille de faire suivre l'évolution de la participation de votre commune au fonctionnement du CGDIS sur base du tableau suivant et 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 2022. Le montant à inscrire au budget rectifié (et servant de base au calcul) correspond au cumul des retenues au FDGC, tel que communiqué par mon courrier du 11 mars 2021.

(montant en milliers €)

Compte 2020	Budget rectifié 2021	Variation budget rectifié 2021 par rapport au compte 2020	Budget 2022	Variation budget 2022 par rapport au compte 2020
23.002	26.042	+ 13,2%	32.204	+ 40,0%

Les recettes provenant des frais liés à la mise à disposition des biens immeubles au bénéfice du CGDIS sont à inscrire au budget des recettes à l'article budgétaire 2/32n/744 611/G.

Par ailleurs, je tiens à vous informer que, sur base de l'article 69 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile, le plan national d'organisation des secours (PNOS) a été approuvé par le Gouvernement en conseil en date du 20 octobre 2021. Ainsi, et tout en sachant qu'il aura, dans les années à venir, un impact sur le budget du CGDIS, et plus précisément sur les contributions financières de l'Etat et des communes, je vous prie de considérer les prévisions budgétaires qui y sont précisées lors de l'établissement de vos budgets.

1.6. Prévision des rémunérations

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

- 839,98 points - budget rectifié 2021
- 855,62 points - budget 2022

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 2021
 - 2,4173 - budget 2022
- b) Personnel ne bénéficiant pas du régime de pension des fonctionnaires (Pi 2):
- 2,2890 - budget rectifié 2021
 - 2,2890 - budget 2022

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

Par le biais de ma circulaire n° 4034 du 20 août 2021, 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 ou à leurs communes de surveillance 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.

Je tiens à vous signaler que le fonds de roulement des offices sociaux est doté par des apports extraordinaires des communes-membres de l'office social qui sont à comptabiliser par celles-ci à l'article 4/180/238 180/O/99001. L'éventuelle restitution d'une partie ou de l'intégralité du fonds de roulement aux communes donne lieu à une recette extraordinaire dans le chef de la commune et est à comptabiliser à l'article 1/180/288 180/O/99001.

Toutes 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.

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

2.1. 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.

2.2. Recours à l'emprunt

Pour ne pas hypothéquer leur marge de manœuvre financière future par des charges d'annuités 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 nécessaire. En effet, le recours au crédit n'est permis que pour financer des dépenses extraordinaires 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.

En cas d'inscription d'un nouvel emprunt au budget 2022, je vous invite à prévoir au moins une demi-annuité pour ce nouvel emprunt au budget.

Les communes sont priées de ne délibérer sur le recours à un nouvel emprunt qu'après avoir pris en considération le résultat du compte de l'année 2021, plus précisément, au plus tôt en mai 2022. A ce moment, le crédit pour emprunt nouveau, éventuellement inscrit au budget, est à adapter en fonction des soldes à reporter de l'exercice 2021.

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.

2.3. Edifices religieux

En ce qui concerne la loi du 13 février 2018 sur la gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, ainsi que sur l'interdiction du financement des cultes par les communes, je fais référence à mes circulaires 3698 du 19 mai 2019 et n° 3989 du 30 avril 2021.

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

3.1. Emprunts des syndicats de communes

Dans un souci de transparence, le budget de la commune renseigne, le cas échéant, 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 d'intérêts d'emprunts de syndicats de communes, à l'article budgétaire 3/180/648 240/S *Participations aux intérêts d'emprunt* ;
- pour la part formée par l'amortissement d'emprunts de syndicats de communes, à l'article budgétaire 3/180/658 300/S *Emprunt des établissements publics communaux – part formée par l'amortissement*.

3.2. Fonds de réserve budgétaire

Un recours partiel ou total au fonds de réserve budgétaire 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 des bourgmestre et échevins. Un tel recours temporaire ne constitue pas une recette budgétaire.

L'article du budget des dépenses ordinaires à utiliser pour une 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 compte 138 311 « Fonds de réserve budgétaire » ; le fonds de réserve budgétaire n'a plus besoin de figurer un compte bancaire à terme spécial.

3.3. Fonds de réserve pacte logement

Dans le contexte du pacte logement, 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 en raison de l'augmentation du nombre d'habitants, 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. Il n'y a ainsi plus besoin de faire figurer le fonds de réserve pacte logement sur un compte bancaire à terme spécial.

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.

3.4. Inscription aux budgets des aides à l'investissement (subsides)

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 2022, mais également pour les budgets subséquents, 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 (subsides), sont à inscrire au budget seulement celles 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 et le montant total de l'aide à l'investissement, le montant liquidé avant 2021, les montants prévus pour les années 2021 et 2022 et les tranches des aides restant à liquider après 2022. Le commentaire budgétaire renseigne, en outre, sur l'état d'avancement des travaux, à savoir sur le montant total du ou des devis approuvés 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 2022.

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** (article budgétaire 1/180/198 200).

En vue de la gestion de la trésorerie, un recours à des capitaux étrangers en cours d'exercice est permis, sous réserve d'une autorisation par mes soins, 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.

3.5. Subventions au secteur communal pour encourager les activités de jumelage

J'ai le plaisir de vous rappeler qu'un montant total de 50.000 euros est prévu annuellement au budget du ministère de l'Intérieur pour subventionner les activités de jumelage du secteur communal. Pour toute

question ayant trait aux subventions pour encourager les activités de jumelage, n'hésitez pas à vous adresser aux agent-e-s de la Direction des finances communales du ministère de l'Intérieur.

3.6. 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*. Le recours à l'option d'achat est à enregistrer la dernière année en tant que dépense extraordinaire (4/180/195 000 *Dettes de leasing financier*).

3.7. Echange de terrains

Il est rappelé que conformément au principe comptable de non-compensation un échange de terrains entre la commune et un tiers est à comptabiliser en tant que recette et dépense extraordinaires. Celles-ci sont à inscrire au budget avec la valeur réelle des terrains, une compensation entre recettes et dépenses n'étant pas permise.

4. Structure et transmission du budget

4.1. Commentaire budgétaire et annexes budgétaires

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 loisible d'utiliser un code détail également au chapitre ordinaire.

4.2. Transmission du budget

Comme déjà annoncé dans ma circulaire n°4043 du 15 octobre 2021, le budget rectifié 2021 et le budget 2022 sont communiqués au ministre de l'Intérieur avec leurs annexes respectives par voie électronique au moyen de la nouvelle version 2.0 de l'application MICO, ainsi que par voie postale, 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.

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

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.

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. Fabio Vispi	tél. 247-84636	fabio.vispi@mi.etat.lu

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

La Ministre de l'Intérieur



Taina Bofferding