

Rapport spécial

Fonds communal de dotation financière 2000-2005



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

I. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES	5
1. INTRODUCTION	5
2. LA CHRONOLOGIE DES TRAVAUX DE CONTROLE	7
3. LA PRESENTATION DU CONTROLE DE LA COUR	9
4. LE CADRE LÉGAL	11
5. LES CONSTATATIONS	13
5.1. LA PUBLICATION DES CLÉS DE RÉPARTITION	13
5.2. LA RIGUEUR DE PLANIFICATION	13
5.3. LA FIABILITÉ DES SOURCES D'INFORMATION.....	14
6. ANNEXE: UN EXEMPLE DE CALCUL FICTIF.....	16
II. OBSERVATIONS DU MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	21



I. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES

1. Introduction

L'article 5 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes prévoit que la Cour peut, de sa propre initiative, présenter ses observations sur des domaines spécifiques de gestion financière sous forme d'un rapport spécial.

En exécution de cette disposition, la Cour a prévu dans son programme de travail pour l'exercice 2006 le contrôle du Fonds communal de dotation financière (FCDF) institué par la loi du 22 décembre 1987 sur le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988.

Au cours de l'année 2006, la Cour a procédé à un contrôle des opérations financières du FCDF réalisées pendant les exercices budgétaires 2000 à 2005.

Les objectifs du contrôle de la Cour ont consisté dans la vérification :

- de la légalité et de la régularité des opérations effectuées afin de déterminer si elles ont été conformes aux lois et règlements applicables en la matière ;
- de l'intégralité et de la mesure des opérations afin de s'assurer que toutes les opérations ont été comptabilisées, et ce à leur juste valeur ;
- de la réalité des opérations afin de s'assurer que toutes les opérations ont été justifiées par des événements qui concernent la période visée.

Des éléments d'appréciation de l'efficacité de la gestion du FCDF ont fait partie intégrante du contrôle de la Cour.

Des entretiens avec les responsables des entités contrôlées, une analyse des documents et d'un échantillon d'opérations mis à disposition ainsi que des visites sur les lieux de travail ont constitué les instruments utilisés pour identifier, recueillir et valider les informations nécessaires à l'établissement des constatations et recommandations du présent rapport.

2. La chronologie des travaux de contrôle

25.04.2006	Lettre d'information au Ministre de l'Intérieur ;
12.05.2006	Réunion auprès du ministère de l'Intérieur ;
01.06.2006	Réunion auprès du ministère des Finances ;
02.06.2006	Réunion avec le responsable de la Direction du contrôle financier ;
07.06.2006	Réunion auprès du ministère de l'Intérieur ;
08.06.2006	Réunion avec le responsable de l'Inspection générale des finances ;
13.06.2006	Réunion avec le responsable de la Trésorerie de l'Etat ;
14.06.2006	Réunion auprès du Service central de la statistique et des études économiques (Statec) ;
29.06.2006	Contrôles matériels sur place au ministère de l'Intérieur.

3. La présentation du contrôle de la Cour

Conformément aux procédures de contrôle préalablement décrites, la Cour a effectué plusieurs entretiens sur place dans le but de se familiariser avec le déroulement administratif et le fonctionnement des mécanismes des opérations d'alimentation, de dotation et de répartition du FCDF.

La Cour a passé des entretiens avec les responsables du ministère de l'Intérieur et du ministère des Finances, ainsi qu'avec divers intervenants de l'Inspection générale des Finances, de la Direction du contrôle financier et de la Trésorerie de l'Etat.

Lors de son contrôle portant sur les années 2000 à 2005, la Cour a mis plus particulièrement l'accent sur:

- la légalité et la régularité dans l'application des clés de répartition ;
- l'exactitude des calculs relatifs aux opérations d'alimentation, de dotation et de répartition ;
- les activités de contrôle interne aux différents niveaux ministériels ;
- le bon déroulement des paiements d'avances et de soldes aux communes.

La Cour a contrôlé les clés de répartition relatives à la superficie verte et à la base d'assiette de l'impôt foncier. Ainsi, pour chacune de ces deux clés, les six communes les plus importantes en termes de superficie verte respectivement en termes d'impôt foncier ainsi que quatre communes supplémentaires choisies de manière aléatoire ont été sélectionnées. L'échantillon ainsi déterminé a couvert quelque 15% des montants répartis sur base de ces deux clés.

Pour ce qui est des autres clés de répartition, à savoir celles relatives aux conseillers communaux, à la population ainsi qu'à la densité, le contrôle a porté sur l'ensemble des communes.

En outre, la Cour a analysé la fiabilité des différentes sources d'informations externes nécessaires à l'établissement des clés de répartition. Il n'appartient cependant pas à la Cour de s'exprimer sur l'opportunité politique et l'équité de la répartition des moyens financiers entre les différentes communes telle que fixée par le législateur.

4. Le cadre légal

La loi du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988 a institué le FCDF, déterminant en même temps l'alimentation, la dotation et la répartition des avoirs du Fonds pour l'exercice en question.

Les règles d'alimentation ont été modifiées par la loi du 22 décembre 1989 concernant le budget relatif à l'exercice 1990 et n'ont plus subi de modifications par la suite. Tel n'est pas le cas pour les prescriptions concernant la dotation et la répartition qui ont été modifiées au gré des lois budgétaires successives. Ainsi pour l'exercice 2005, l'article 28 de la loi du 21 décembre 2004 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat détermine les règles de dotation et de répartition applicables au FCDF.

Chaque année, le législateur arrête donc par le biais de la loi budgétaire la dotation du FCDF qui se compose de divers produits fiscaux majorés d'un montant forfaitaire.

Il s'agit de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'impôt retenu à la source sur les traitements et salaires, de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de la taxe sur les véhicules automoteurs.

Sur base de cette dotation, le Fonds est alimenté par une série d'articles budgétaires, à savoir le produit net de la taxe de consommation sur l'alcool, une partie du produit de la taxe sur la valeur ajoutée et un crédit spécial inscrit au budget des dépenses ordinaires du ministère de l'Intérieur.

Les avoirs du Fonds sont répartis entre les différentes communes principalement en fonction de critères relatifs à l'étendue du territoire et à la population de résidence des communes respectives. D'autres clés de répartition, moins déterminantes, concernent:

- le nombre de conseillers communaux (loi électorale modifiée du 18 février 2003 et les règlements grand-ducaux y afférents) ;
- les propriétés agricoles et forestières (loi modifiée sur l'impôt foncier du 1^{er} décembre 1936 §3 point 1).

Un exemple de calcul fictif d'une telle répartition se trouve en annexe du présent rapport.

5. Les constatations

Sur les années vérifiées, les contrôles de la Cour n'ont décelé aucune erreur de calcul significative et ont permis de constater une application correcte des clés de répartition telle que prévue par les lois budgétaires visées. Certains éléments relatifs à la bonne gestion méritent cependant d'être mis en évidence.

5.1. La publication des clés de répartition

Afin de pouvoir calculer le montant qui lui revient, chaque commune doit connaître les valeurs des clés qui lui ont été appliquées pour une année déterminée, ainsi que toutes les valeurs des clés des autres communes. Or, les communes ont des difficultés à comprendre l'établissement du solde final de la dotation. En effet, le ministère de l'Intérieur ne publie qu'un tableau sommaire dans son rapport d'activité, ne reprenant que les montants par clé de répartition, sans mentionner les éléments de calculs détaillés.

La Cour recommande aux responsables du ministère de l'Intérieur de communiquer à l'avenir un tableau reprenant l'ensemble des informations permettant à chaque commune de retracer les calculs sous-jacents.

5.2. La rigueur de planification

La dotation du FCDF est fortement tributaire de l'évolution de certains impôts, et notamment de la taxe sur la valeur ajoutée. Dès lors, des variations conjoncturelles ou une planification fiscale imprécise peuvent fortement hypothéquer le montant initial inscrit à la loi budgétaire.

Ainsi, le projet de budget 2006, déposé le 19 octobre 2005, prévoyait une moins-value de 537 millions d'euros au titre de la taxe sur la valeur ajoutée par rapport au montant inscrit au budget de l'Etat pour l'exercice 2005, à savoir 1997 millions d'euros.

Cependant, une lettre circulaire du Ministre de l'Intérieur en date du 20 octobre 2005 à l'attention des administrations communales prévoyait encore pour 2005 une dotation budgétaire au profit du FCDF de 513 millions d'euros, soit quelque 7,65% au-dessus des recettes effectives de l'exercice 2004 sans tenir compte de la moins-value escomptée au niveau de la taxe sur la valeur ajoutée.

Or, en date du 19 janvier 2006 le Ministre des Finances a informé le Ministre de l'Intérieur que le montant global à répartir pour 2005 se chiffrait seulement à 467 millions d'euros, ce qui

correspondait à une moins-value relative de quelque 46 millions d'euros. Par conséquent, la dernière avance relative à 2005 n'a pas pu être versée aux communes.

La Cour considère que la présentation de chiffres divergents aurait pu être évitée. En effet, les problèmes liés à la TVA étaient déjà apparus à la fin de l'année 2003. Dans ses avis sur les projets de lois concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour les exercices 2004 et 2005, la Cour n'avait pas manqué d'appeler à la prudence quant aux recettes à attendre de cet impôt.

Dès lors, la Cour est d'avis que la planification budgétaire du FCDF requiert une meilleure collaboration entre le ministère des Finances et le ministère de l'Intérieur en améliorant notamment le flux d'information en la matière.

5.3. La fiabilité des sources d'information

Les données relatives aux clés de répartition proviennent de sources différentes, à savoir:

- le Statec pour les données relatives à la population résidente ;
- les lois budgétaires, la loi électorale et les règlements grand-ducaux y afférents en ce qui concerne le nombre de conseillers par commune ;
- les communes pour les données relatives à la base d'assiette de l'impôt foncier ;
- de l'Administration des Contributions directes, pour les données relatives à la surface verte.

Déduction faite du montant déjà alloué pour les conseillers communaux, 65% du solde restant de la dotation annuelle revenant aux communes sont répartis sur base de la population qui revêt donc d'une importance majeure. La population intervient en outre dans le calcul du degré d'urbanisation couvrant 20% du solde de la répartition.

Les chiffres relatifs à la population se basent en principe sur le dernier recensement officiel et sont adaptés ultérieurement en fonction des naissances, des décès et des mouvements migratoires.

Les chiffres relatifs aux naissances/décès sont confectionnés sur base des bulletins de naissances/décès transmis par les différentes communes au Statec. Les données relatives aux naissances sont vérifiées à l'aide des données de la Caisse Nationale des Prestations Familiales concernant les allocations familiales. Les chiffres relatifs aux décès sont réconciliés avec les données du ministère de la Santé. Les résultats de ces contrôles ont jusqu'à présent été satisfaisants de sorte que la fiabilité en la matière semble être donnée.

Par contre, les données relatives aux flux migratoires sont basées sur un fichier extrait du Répertoire Général des Personnes Physiques (RGPP) qui est mis à disposition du Statec par le Centre Informatique de l'Etat. Selon ces dires, ces données ne sont pas contrôlées par le Statec alors que des discordances importantes existent entre les statistiques produites par le Statec et celles dont disposent les communes. Cette situation ne manque évidemment pas de jeter un doute sur la fiabilité des calculs.

La Cour constate que ce problème est bien connu des parties impliquées qui ont déjà organisé plusieurs réunions de concertation à cet égard. Il en ressort que le RGPP ne se prêterait pas à l'extraction des données nécessaires en la matière.

La Cour conclut que si le ministère de l'Intérieur a correctement appliqué les dispositions législatives et réglementaires, une assurance raisonnable quant à la fiabilité des statistiques relatives à la population de résidence élaborées et fournies par le Statec ne peut pas être établie.

Dès lors, la Cour invite les différents intervenants à trouver une solution au problème soulevé.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 10 octobre 2006.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,
s. Marco Stevenazzi

Le Président,
s. Marc Gengler

6. Annexe: Un exemple de calcul fictif

L'exemple de calcul suivant porte sur une commune fictive X sur base des dispositions de l'article 28 de la loi budgétaire du 21 décembre 2004 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005.

Le rendement effectif des impôts, taxes et forfait formant la dotation du FCDF pour 2005 s'élève à 467.318.382,29 euros dont:

- 330.015.587,89 euros provenant des impôts sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires ;
- 116.268.232,36 euros du produit de la TVA restant acquis au Grand-Duché ;
- 6.213.562,04 euros du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs et
- 14.821.000,00 euros au titre du montant forfaitaire fixé par la loi budgétaire 2005.

L'alimentation proprement dite du FCDF a été réalisée suivant les différentes sources suivantes :

- 116.268.232,36 euros du produit de la TVA restant acquis au Grand-Duché (art. 5 du budget des dépenses pour ordre) ;
- 21.894.732,92 euros du produit net de la taxe de consommation sur l'alcool (art. 11 du budget des dépenses pour ordre) et
- 329.155.417,01 euros à charge de l'article budgétaire 09.1.93.000 du budget des dépenses du ministère de l'Intérieur suivant autorisation de dépassement (crédit initial : 313.671.000 euros).

6.1. Base administrative (préciput)

Suivant l'article budgétaire 28 II) (1) « Une somme de **99.157** euros est allouée à chaque commune. Une somme supplémentaire de **18.592** euros est attribuée à la commune pour chaque conseiller communal dépassant le nombre de 7. ».

Suivant le STATEC, le chiffre de la population résidente de la commune X s'élève au 1 janvier 2005 à 7.000 habitants. D'après les dispositions de l'article 184 de la loi électorale 18 février 2003 « Les conseils communaux, y compris les membres du collège des bourgmestre et échevins, sont composés : [...] de 13 membres dans les communes de 6.000 à 9.999 habitants ; [...] ».

De ces considérations, il se dégage le montant de la dotation administrative de base revenant à la commune X, à savoir :

$$99.157 + (6 * 18.592) = \mathbf{210.709} \text{ euros.}$$

Sachant qu'il existait en 2005 118 communes et que le nombre de conseillers communaux s'élève à 1.140, le solde à répartir s'élève à :

$$467.318.382,29 - 17.538.414,00^1 = \mathbf{449.779.968,29} \text{ euros.}$$

6.2. Population

Suivant l'article budgétaire 28 II) (2)1., le solde est réparti à raison de « 65 pour cent entre les communes d'après leur population ».

Le total à répartir entre les communes suivant leur population s'élève à :

$$65\% \text{ de } 449.779.968,29 = \mathbf{292.356.979,39} \text{ euros.}$$

Sachant qu'au 1^{er} janvier 2005 le total de la population de résidence la plus récente calculée par le Statec se chiffre à **455.062** habitants et celui de la commune X s'élève à 7.000 habitants, la quote-part revenant à la commune X suivant la clé « population » est égale à :

$$(292.356.979,39 / 455.062) * 7.000 = \mathbf{4.497.186,88} \text{ euros.}$$

6.3. Terrain vert

Suivant l'article budgétaire 28 II) (2)2., le solde est réparti à raison de :

- « a) 9,75 pour cent au prorata de la base d'assiette de l'impôt foncier des propriétés agricoles et forestières telle qu'elle est fixée au 1^{er} janvier 2002 ;
- b) 5,25 pour cent au prorata de la surface des terrains relatifs aux propriétés agricoles et forestières telle qu'elle est fixée au 1^{er} janvier 2002 ; ».

Ainsi, le total de la répartition relative aux terrains verts se dégage respectivement

$$9,75\% \text{ de } 449.779.968,29 = \mathbf{43.853.546,91} \text{ euros et}$$

$$5,25\% \text{ de } 449.779.968,29 = \mathbf{23.613.448,33} \text{ euros.}$$

¹ $(118 * 99.157) + ((1.140 - (118 * 7)) * 18.592) = 17.538.414,00 \text{ euros}$

Connaissant le total de la base d'assiette de l'impôt foncier des propriétés agricoles et forestières pour 2002 et le total de la surface des terrains relatifs aux propriétés agricoles et forestières pour 2002, respectivement **428.561** euros et **227.906** ha, ainsi que la base d'assiette de l'impôt foncier (3.200 euros) et la surface des terrains verts (1.500 ha) de la commune X, il est possible de calculer la quote-part revenant à la commune X.

Base d'assiette de l'impôt foncier de la commune X :

$$(43.853.546,91 / 428.561) * 3.200 = 327.447,78 \text{ euros}$$

Surface des terrains verts de la commune X :

$$(23.613.448,33 / 227.906) * 1.500 = \mathbf{155.415,71} \text{ euros.}$$

6.4. Densité (allocation régionale)

Suivant l'article budgétaire 28 II) (2) 3., le solde est réparti à raison de « 20 pour cent entre les communes à titre d'allocation régionale en fonction de la population multipliée par le degré d'urbanisation de la commune, ce degré étant défini par le rapport entre la densité de la population de chaque commune et la densité moyenne du pays. ».

Ainsi, le total à répartir suivant la clé « densité » est égal à :

$$20\% \text{ de } 449.779.968,29 = \mathbf{89.955.993,66} \text{ euros.}$$

Suivant les données relatives à la population et à la superficie du territoire calculées et publiées par le STATEC, soit respectivement **455.062** habitants (au 1^{er} janvier 2005) et **258.636** ha, la densité moyenne du pays se chiffre à :

$$455.062 / 258.636 = \mathbf{1,7595} \text{ habitants/ha.}$$

Sachant que la population de résidence de la commune X s'élève à **7.000** habitants (au 1^{er} janvier 2005) et que la superficie de la commune X est de **1.900** ha, la densité de la commune X est égale à :

$$7.000 / 1.900 = 3,6842 \text{ habitants/ha.}$$

Le degré d'urbanisation de commune X est donc de :

$$3,6842 / 1,7595 = 2,0939.$$

Le niveau « corrigé » de la population de la commune X est fixé à :

$$7.000 * 2,0939 = 14.657 \text{ habitants.}$$

Etant donné que le niveau « corrigé » de la population des 118 communes du pays se chiffre à **1.705.782** habitants, la quote-part revenant à la commune X au titre de la clé « densité » est égale à :

$$(89.955.993,66 / 1.705.782) * 14.657 = \mathbf{772.950,47}$$
 euros.

Pour l'exercice 2005, le total des ressources financières provenant du FCDF pour la commune X est donc égal à :

1. Base administrative :	210.709,00
2. Population :	4.497.186,88
3. Terrain vert :	327.447,78 (base d'assiette de l'impôt foncier) 155.415,71 (surface des terrains verts)
4. Densité :	772.950,47
Total :	<hr/> 5.963.709,84 euros.

II. OBSERVATIONS DU MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Luxembourg, le 17 novembre 2006

Faisant suite au rapport de la Cour des comptes du 12 octobre 2006 concernant le contrôle du fonds communal de dotation financière, je tiens à vous faire part des considérations et observations suivantes :

1. Observation générale

De prime abord, je constate avec grande satisfaction que la Cour des comptes a confirmé l'application correcte des règles relatives à la gestion du fonds communal de dotation financière et qu'elle n'a relevé aucune erreur de calcul significative.

Par ailleurs, je vous assure que mon ministère fera le nécessaire pour tenir compte de vos recommandations tout en sachant, et vous l'avez relevé à juste titre, que certaines de vos remarques ne relèvent pas de la seule compétence de mon ministère. Le fonds communal de dotation financière représente environ un tiers des recettes du secteur communal respectivement la moitié des recettes non affectées des communes.

2. Observations concernant vos constatations

a. La publication des données

Il est vrai que le ministère n'a jusqu'à présent pas publié officiellement et de manière détaillée les données statistiques à la base du calcul du fonds communal de dotation financière, mais en principe les différents éléments de calcul sont connus des communes (nombre de conseillers, publication par le STATEC de la population par commune, les différents types de superficies par commune). Je tiens néanmoins à préciser que mon ministère a toujours fait jouer la plus grande transparence lorsque des demandes furent formulées par le secteur communal et à chaque fois qu'une commune demandait à obtenir des détails, le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire a fourni les données sollicitées.

Nonobstant, je tiens à vous informer que mon ministère complètera la publication officielle par toutes les statistiques qui ont servi à calculer le fonds communal de dotation financière.

b. La rigueur de planification

Le ministère essaie toujours de donner aux communes un maximum d'informations afin qu'elles puissent gérer leurs deniers publics de manière appropriée. Il est vrai que nous n'avons pas

mentionné le montant avancé par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines dans la circulaire budgétaire en date du 20 octobre 2005 vu que sur base des informations dont nous disposions à ce moment là, rien n'indiquait que les recettes allaient effectivement subir une régression de cette envergure et c'est pour cette raison que je me suis contenté de faire la remarque d'ordre général suivante :

« Toutefois, au cas où il y aurait une moins-value des recettes totales effectives au compte 2005 de l'ICC et du FCDF par rapport au budget de l'Etat de 2005, les communes pourraient combler cette moins-value de recettes par un recours supplémentaire à "leur" fonds de réserve ».

Ce n'est que plus tard lorsque nous disposions des recettes effectives pour les neuf premiers mois de l'année que j'ai tenu à envoyer aux communes une nouvelle circulaire, en date du 26 octobre 2005 dans laquelle j'ai indiqué que le montant du fonds communal de dotation financière prévu ne pourrait être atteint. Cette circulaire informe notamment que:

« Pour ce qui est des recettes du Fonds communal de dotation financière (FCDF) pour 2005, les chiffres effectifs des 9 premiers mois de l'année 2005 semblent indiquer que le montant de 513.162.100 EUR inscrit au budget de l'Etat de 2005 pourrait ne pas être atteint en réalité ».

Finalement, à la fin de l'année 2005, le fonds communal de dotation financière a connu une moins-value par rapport au budget prévu pour 2005 de l'ordre de 46 millions € soit de 8,93 %. Par rapport aux recettes non affectées toute cette moins-value représentait 3,62 %, une moins-value que les communes étaient invitées à combler par une reprise équivalente sur leur fonds de réserve. En principe aucune commune n'avait rencontré de problèmes majeurs avec ce déchet de recettes.

Dans ce contexte que je ne peux que souligner la bonne collaboration entre le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et le Ministère des Finances respectivement de nos services qui se concertent en permanence pour suivre de près l'évolution des finances des communes.

c. La fiabilité des sources d'information

Quant aux données relatives à la population de résidence le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, conformément aux règles prescrites par la loi budgétaire, fait application des données fournies par le service central de la statistique et des études économiques.

A ce sujet le Ministère de l'Intérieur de l'Aménagement du territoire se permet de relever que les données de la population calculée par le service central de la statistique et des études économiques sont régulièrement « contrôlées » par le biais du recensement officiel.

Finalement je tiens à vous informer que dans le cadre du Comité national pour la simplification administrative en faveur des entreprises a été institué un groupe de travail « Identifiant unique » dont la mission consiste à élaborer la modification du numéro d'identification unique actuel, communément dénommé « matricule ». Ce groupe proposera également les modifications à apporter à la législation en vigueur dans ce contexte en vue, notamment, de créer un registre national contenant des données fiables sur la population.



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

2, avenue Monterey
Téléphone : (+352) 474456-1

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

cour-des-comptes@cc.etat.lu