

Rapport spécial de la Cour des Comptes sur le Fonds communal de dotation financière (FCDF)

Rapport de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire (16/07/2007)

La Commission se compose de: M. Henri Grethen, Président; M. Roger Negri, Rapporteur ; MM. François Bausch, John Castegnaro, Lucien Clement, Ben Fayot, Mme Colette Flesch, MM. Norbert Hauptert, Robert Mehlen, Laurent Mosar, Michel Wolter, Membres.

Au cours de l'année 2006, la Cour a procédé au contrôle des opérations financières du FCDF réalisées pendant les exercices budgétaires 2000 à 2005. Elle a présenté son rapport aux membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire au cours de la réunion du 8 janvier 2007. M. Roger Negri a été nommé rapporteur du rapport spécial au cours de la même réunion.

Monsieur le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire s'est exprimé au sujet des constatations et des recommandations de la Cour des comptes au cours de la réunion du 5 mars 2007. Le Statec et un représentant de la commune de Luxembourg ont présenté leurs points de vue et proposé des solutions au sujet d'une critique de la Cour des comptes (voir point 3.3) au cours de la réunion du 7 mai 2007.

Au cours de la réunion du 16 juillet 2007, la Commission a examiné le rapport établi et présenté par le rapporteur M. Roger Negri.

1. Le contrôle de la Cour

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.

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. Elle ne s'est cependant pas exprimée sur l'opportunité politique et l'équité de la répartition des moyens financiers entre les différentes communes telle que fixée par le législateur.

2. 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 1er décembre 1936, §3, point 1).

3. Les constatations de la Cour

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.

3.1. 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.

Dans sa réponse écrite, le ministère confirme qu'il 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 ajoute qu'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). Le ministère précise qu'il a toujours fait jouer la plus grande transparence lorsque des demandes furent formulées par le secteur communal.

Finalement, le ministère annonce qu'il complètera la publication officielle par toutes les statistiques qui ont servi à calculer le fonds communal de dotation financière. Monsieur le ministre des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire a confirmé cette volonté au cours de son entrevue avec les membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire. Cette dernière note donc que ces données seront incorporées au rapport d'activité du ministère à partir de l'exercice 2007.

3.2. La rigueur de planification

La dotation du FCDF est fortement tributaire de l'évolution de certains impôts, et notamment de la TVA. 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 TVA par rapport au montant inscrit au budget de l'Etat pour l'exercice 2005.

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 TVA.

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.

Dans sa réponse écrite, Monsieur le ministre de l'Intérieur indique que son ministère essaie toujours de donner aux communes un maximum d'informations afin qu'elles puissent gérer leurs deniers publics de manière appropriée. Il confirme ne pas avoir 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 il disposait à ce moment là, rien n'indiquait que les recettes allaient effectivement subir une régression de cette envergure. Pour cette raison il s'était 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 les recettes effectives pour les neuf premiers mois de l'année étaient disponibles que Monsieur le ministre a envoyé aux communes une nouvelle circulaire, en date du 26 octobre 2005, dans laquelle il indiquait que le montant du fonds communal de dotation financière prévu ne pourrait être atteint.

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 %. Les communes étaient invitées à combler cette moins-value par une reprise équivalente sur leur fonds de réserve. Selon Monsieur le ministre, en principe aucune commune n'a rencontré de problèmes majeurs avec ce déchet de recettes.

Monsieur le ministre souligne encore la bonne collaboration entre le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et le ministère des Finances qui se concertent en permanence pour suivre de près l'évolution des finances des communes.

3.3. 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 ;
- 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 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 (CIE). 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.

Quant aux données relatives à la population de résidence, Monsieur le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire explique dans sa réponse écrite que, conformément aux règles prescrites par la loi budgétaire, il fait application des données fournies par le Statec. Il relève également que les données de la population calculées par le Statec sont régulièrement «contrôlées» par le biais du recensement officiel.

Monsieur le ministre ajoute finalement 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.

4. Les conclusions et recommandations de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Suite à son entrevue avec le Statec et un représentant de l'administration communale de la Ville de Luxembourg au sujet du manque de fiabilité des données relatives aux flux migratoires, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire salue tout d'abord la constitution d'un groupe de travail composé d'experts du Statec, de la Ville de Luxembourg et du Centre Informatique de l'Etat (CIE) et constate avec satisfaction que, suite aux corrections et améliorations apportées par ce groupe de travail, les chiffres relatifs aux flux migratoires seront désormais plus proches de la réalité qu'auparavant.

4.1. Néanmoins, au vu des déclarations collectées au cours de cette même entrevue, il apparaît à la Commission que des efforts supplémentaires sont indispensables à l'atteinte d'un degré de fiabilité maximal des chiffres concernés. Le groupe de travail s'étant déjà réuni à de maintes reprises et ne semblant plus pouvoir apporter d'améliorations supplémentaires, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire recommande au ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, responsable du CIE, de faire poursuivre les travaux du groupe de travail par un expert externe.

4.2. La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire constate également que le CIE et le Statec ne semblent pas être dotés des moyens indispensables au calcul de chiffres fiables renseignant sur la population de résidence. Elle demande donc au gouvernement de les doter des moyens humains et techniques nécessaires à cet effet.

Elle souhaiterait par ailleurs connaître la position du gouvernement quant à la proposition de fournir aux communes un accès direct (par voie électronique) au fichier de la population national afin qu'elles y saisissent directement les données relatives à leur population.

4.3. Il semblerait que la collecte des données relatives à la population soit quelque peu faussée par le fait que les fonctionnaires européens ne soient pas contraints de s'inscrire auprès de leur commune de résidence et d'y signaler tout changement de résidence ou leur départ. Les procédures existantes (circulaire relative à la légitimation des titres des fonctionnaires européens) ne semblent pas porter les fruits escomptés puisqu'il arrive fréquemment que des arrivées ou des départs ne soient signalés qu'avec un retard considérable. La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire estime qu'il appartient au gouvernement de trouver une meilleure solution de recensement des fonctionnaires européens résidant sur le territoire luxembourgeois; une telle solution devra sans aucun doute avoir lieu en collaboration avec les institutions européennes concernées.

Luxembourg, le 16 juillet 2007

Le Président,
Henri Grethen

Le Rapporteur,
Roger Negri