

Objet: Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1962 réglant, en matière d'impôt commercial, les ventilations et la participation des communes de résidence des salariés. (4327PMR/BMU)

*Saisine : Ministre de l'Intérieur
(29 octobre 2014)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du projet de règlement grand-ducal sous avis (ci-après le « Projet ») est d'amender le règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1962 réglant, en matière d'impôt commercial, les ventilations et la participation des communes de résidence des salariés. Le Projet vise à déterminer les modalités d'introduction d'une contribution supplémentaire, devant être versée par certaines communes au Fonds pour l'emploi et ce jusqu'à un montant maximum de 12 millions EUR par an. Cette mesure relève du « *Paquet d'avenir* » déposé par le Gouvernement à la Chambre des Députés le 15 octobre 2014. Sont exclusivement visées par cette contribution les communes les mieux pourvues en termes de recettes d'impôt commercial communal (ci-après l'« ICC »). Le projet sous revue est par ailleurs censé assurer une répartition plus équitable entre communes du produit de l'ICC.

Considérations générales

Remarque préliminaire

Avant d'émettre toute considération dans un domaine éminemment technique, la Chambre de Commerce tient à rappeler le mode de calcul des recettes perçues par les communes au titre de l'ICC. Le montant d'ICC revenant *in fine* (soit après péréquation) à une commune est déterminé par la relation suivante, en vertu du règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1962 (Article 7) :

Montant ICC revenant à la commune = **rentrée d'ICC de la commune - contribution de la commune à un fonds de péréquation** + la quote-part de la commune dans ce fonds, étant précisé que :

- la **rentrée d'ICC** est le montant d'impôt à charge des assujettis se trouvant sur le territoire de la commune, soit le montant qu'elle aurait encaissé en l'absence de péréquation. La rentrée d'ICC de la commune diminuée de sa contribution au fonds de péréquation est « l'intéressement net » de la commune en question (partie de la formule en gras), soit la partie de sa rentrée initiale d'ICC qu'elle peut conserver (hors quote-part du fonds de péréquation) ;
- la **contribution au fonds de péréquation** est le montant versé par la commune dans un « pot commun » virtuel, n'ayant aucune personnalité juridique. Ce montant dépend de la base contributive par habitant de la commune. Il se situe entre 42% de la rentrée d'ICC (pour les communes moins « favorisées ») et 67% (pour les communes dotées d'une importante base imposable à l'ICC). Des taux de contribution intermédiaires s'appliquent aux communes se situant entre ces deux positions extrêmes ;

- la **quote-part de la commune dans le fonds de péréquation**, soit le montant reversé à la commune par ce fonds, dépend de deux critères. Le premier critère, dit des « salariés corrigés », part du nombre de salariés ayant leur domicile fiscal dans la commune et travaillant pour une entité redevable de l'ICC – il ne peut donc s'agir de fonctionnaires, par exemple. Ces salariés sont ensuite « corrigés », leur nombre par commune étant pondéré par les taux d'imposition à l'ICC respectifs de ces dernières. Le critère « salariés corrigés » occupe un poids de 45% dans la répartition des quote-parts. Le second critère est nettement plus simple : il s'agit de la population totale résidant dans la commune (pondération de 55% dans l'attribution des quote-parts). A titre d'exemple, une commune abritant 1% des « salariés corrigés » du pays et 1,5% de la population nationale bénéficiera d'une quote-part égale à 1,275% du montant du fonds de péréquation.

Le projet de règlement sous revue vise à modifier l'affectation des recettes d'ICC en deux temps :

- un **mécanisme de plafonnement** est instauré. Les communes dont l'intéressement net par habitant dépasse trois fois la moyenne nationale devront verser au Fonds pour l'emploi le dépassement par rapport à ce dernier seuil (ce fonds spécial relève de l'Administration centrale en comptabilité SEC 2010. Il a été créé par la loi du 30 juin 1976 portant création d'un fonds pour l'emploi) ;
- cependant, la recette additionnelle en faveur du Fonds pour l'emploi ne pourra dépasser 12 millions EUR au total. Tout montant allant au-delà de ce seuil sera versé au fonds virtuel précité et contribuera de ce fait à renforcer la péréquation. Les montants excédentaires seront en effet reversés aux communes *au prorata* de leurs populations respectives.

En principe, les nouvelles dispositions ne sont pas de nature à affecter directement la charge fiscale. Néanmoins, la Chambre de Commerce note que cette mesure risque de ne pas remplir son objectif initial pour les raisons suivantes :

1. Non-amélioration des finances publiques

Tout d'abord, du point de vue des finances publiques considérées dans leur ensemble, le nouveau versement des communes au Fonds pour l'emploi ne constituera pas nécessairement une économie ou, de façon plus générale, une mesure de consolidation. Etant un simple transfert entre deux sous-secteurs des Administrations publiques, ce versement n'exercera en effet, toutes autres choses demeurant égales par ailleurs, aucun impact direct sur le solde global de ces dernières, ce que la Chambre de Commerce regrette.

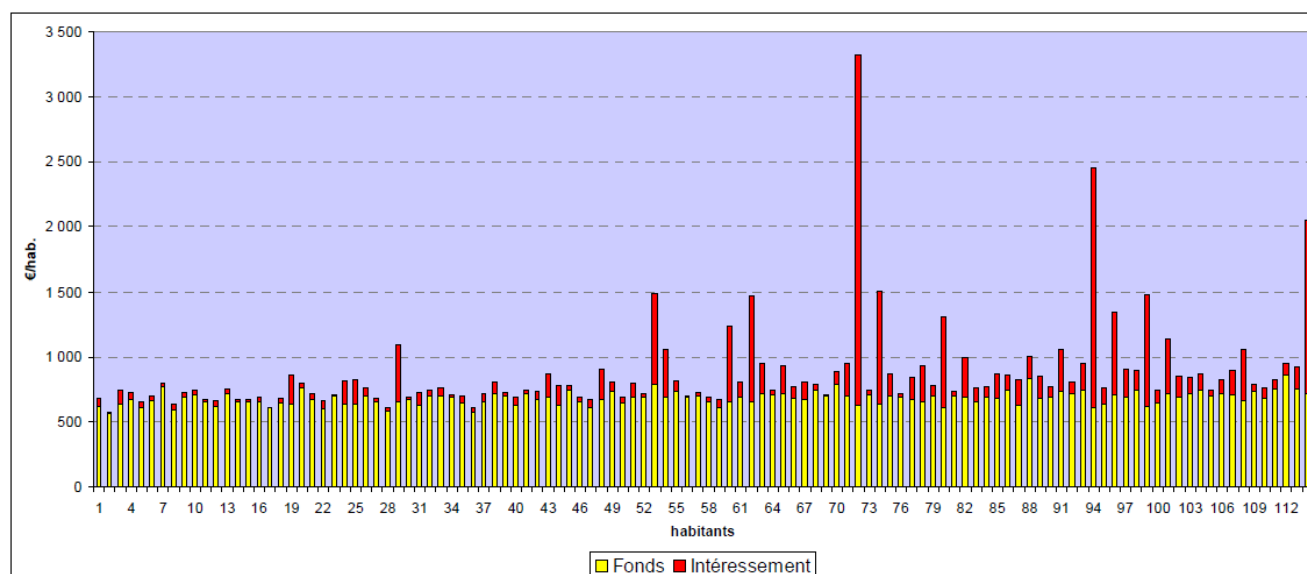
2. Risque de compensation par d'autres prélèvements communaux

La Chambre de Commerce craint que les communes pénalisées par le plafonnement ne décident à l'avenir de compenser les pertes de recettes d'ICC subies en augmentant d'autres prélèvements communaux ou en mobilisant de nouvelles recettes. Ce risque est d'autant plus important que le plafonnement pourrait induire une considérable diminution des recettes d'ICC de certaines communes.

Le Projet ne renferme aucune étude d'impact à ce propos, ce que regrette la Chambre de Commerce. Cependant, le graphique suivant, extrait de la radiographie des finances communales effectuée par le Ministère de l'Intérieur et la BCL en janvier 2012, permet de pallier quelque peu cette carence d'informations. L'intéressement net est illustré par la partie rouge des histogrammes figurant au graphique. Ce graphique suggère que le plafonnement est susceptible d'affecter significativement certaines communes, l'intéressement net excédant parfois très largement le triple de la moyenne nationale (par exemple la ville de Luxembourg). Un tel impact ne serait que faiblement amorti par la péréquation additionnelle (au-delà des 12 millions EUR précités) devant s'effectuer en fonction de la population.

Une alternative plus réaliste et plus acceptable dans le chef des communes ayant fortement développé leur tissu économique local (et par conséquent leur base ICC) consisterait à introduire graduellement le plafonnement à trois fois la moyenne nationale, ou de l'appliquer à une base plus large que le seul intéressement net (par exemple prise en compte des quote-parts du fonds de péréquation – les parties jaunes du graphique).

Graphique : Recettes ICC moyennes par commune, 2005-2009 (EUR par habitant) selon la radiographie sur les finances communales de la BCL



Sources : Ministère de l'Intérieur, BCL (radiographie des finances communales, 1^{ère} phase du projet, janvier 2012, page 53).

3. Risque de perte d'attractivité pour l'installation de sociétés sur le territoire de certaines communes

La Chambre de Commerce tient à attirer l'attention sur une autre conséquence potentielle du Projet. Les communes concernées par une perte substantielle de recettes d'ICC pourraient n'être plus suffisamment incitées à favoriser l'installation de sociétés sur leur sol. Le plafonnement de l'intéressement net au triple de la moyenne nationale aurait pour effet de réduire considérablement, pour ces communes, l'apport marginal en termes de recettes additionnelles d'une nouvelle installation. Alors que cette dernière peut pour la commune et pour les riverains concernés induire des nuisances éventuelles, tout en nécessitant des investissements potentiellement lourds, la commune en question perdrait pratiquement toute contrepartie en termes de recettes d'ICC additionnelles.

Un simple exemple permet de mieux appréhender l'enjeu : si une nouvelle entreprise vient s'installer à Luxembourg et augmente la rentrée d'ICC de la ville à raison de 100 EUR, cette dernière peut en conserver, à l'heure actuelle, environ la moitié après péréquation. Comme la ville dépasse le plafond de trois fois la moyenne nationale, suite à la mise en œuvre des dispositions sous avis, tout projet supplémentaire (« marginal » au sens économique du terme) ne lui rapportera plus dans le meilleur des cas (c'est-à-dire à partir du moment où le Fonds pour l'emploi aura perçu les 12 millions EUR) que 19,5 EUR. Ce dernier montant serait obtenu à la faveur de la nouvelle péréquation additionnelle effectuée en fonction de la population, Luxembourg abritant 19,5% de la population totale du Luxembourg (STATEC, population au 1^{er} janvier 2014).

Cet état de fait pourrait inciter les communes concernées à négliger les infrastructures destinées à accueillir les entreprises « marginales », avec à la clef des conséquences fâcheuses pour l'ensemble du « *Standort Luxemburg* ».

Les diverses considérations exposées *supra* incitent la Chambre de Commerce à recommander aux autorités d'examiner de près les conséquences potentielles des nouvelles dispositions envisagées. Il lui semble de loin préférable de prévoir un mode de financement alternatif des 12 millions EUR précités destinés au Fonds pour l'emploi, par le truchement de mesures d'économie plus classiques. A titre d'exemple, la Chambre de Commerce propose dans son avis sur le projet de budget 2015¹ un freinage de la progression de l'alimentation des communes transitant par le Fonds communal de dotation financière.

En raison de son importance et de sa complexité, la question de la péréquation entre communes des recettes d'ICC mérite un débat plus approfondi, en dehors de toute interférence avec le financement du Fonds pour l'emploi qui est une problématique totalement distincte. Le Projet accroîtrait l'opacité des mécanismes de péréquation et consacrerait une rupture abrupte dans le financement de certaines communes, tout en laissant en friche des aspects essentiels de ce débat (intérêt ou non du maintien du critère des « salariés corrigés », adaptation éventuelle des taux de contribution des communes au fonds de péréquation, etc.).

Commentaires des articles

Si, malgré les recommandations et mises en garde de la Chambre de Commerce, le Projet devait être maintenu en son contenu actuel, elle propose de reformuler comme suit l'article, 1^{er}, 1^o du Projet :

« Toutefois, la partie de l'intéressement net d'une commune (soit ses rentrées d'impôt commercial diminuées de sa contribution au fonds) qui par résident excède trois fois la moyenne nationale est versée au Fonds pour l'emploi. Le montant total de cette contribution complémentaire à verser par les communes au Fonds pour l'emploi ne peut pas dépasser un total national de 12 millions d'euros. Le montant dépassant ce plafond est versé au fonds ».

Cette reformulation facilite la lecture ardue de la disposition et permet de préciser que le seuil de trois fois la moyenne nationale se rapporte bien à la partie de l'intéressement net de la commune par résident. De même, il semblait opportun de préciser que le plafond de 12 millions EUR s'applique au niveau national.

¹ Avis de la Chambre de Commerce du 17 novembre 2014 relatif aux projets de loi n°6720 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015 et n°6721 de programmation financière pluriannuelle 2014-2018, intitulé « (R)évolution budgétaire : en route vers des finances publiques soutenables ? ».

La Chambre de Commerce n'a pas d'autre observation à formuler.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis que sous réserve de la prise en compte des observations ci-avant.

PMR/BMU/DJI