

Objet: Réforme des finances communales

- I. Projet de loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes et modifiant:** 1. La loi modifiée du 1er mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs ; 2. La loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. Création d'un fonds de chômage ; 2. Réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet ; 3. La loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988 ; 4. La loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental.
- II. Projet de règlement grand-ducal portant exécution de la loi du jj/mm/aaaa portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, modifiant :** 1. Le règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1962 réglant, en matière d'impôt commercial, les ventilations et la participation des communes au produit de l'impôt commercial de résidence des salariés ; 2. Le règlement grand-ducal du 18 janvier 2012 fixant les modalités du calcul et du remboursement des frais de personnel à charge de l'Etat pour les fonctionnaires communaux, les employés communaux et les salariés des communes qui continuent à intervenir dans l'enseignement fondamental suivant conventions établies par l'Etat avec les communes concernées ; 3. Le règlement grand-ducal 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. (4699BMU)

*Saisine : Ministre de l'Intérieur
(17 août 2016)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi sous avis a pour objet de procéder à la réforme des finances communales, afin d'assurer une plus grande stabilité des recettes locales et d'atténuer les disparités caractérisant l'actuel mode de répartition entre communes des recettes non affectées, dont les deux principales composantes sont actuellement les montants transitant par le Fonds communal de dotation financière (FCDF) et l'impôt commercial communal¹.

Ces objectifs seraient atteints grâce à la création d'un Fonds de dotation globale des communes (FDG) et à la faveur de la modification associée des modalités d'attribution aux communes de ces ressources non affectées.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis, déposé à la Chambre de Commerce en même temps que le projet de loi précité, vise à préciser divers paramètres de répartition de l'enveloppe FDG, en tout premier lieu les critères d'aménagement du territoire et de densité, qui viennent ajuster le critère « *population* » du FDG – la population dite « *ajustée* » étant de loin le principal critère de répartition du fonds en question. Ce projet de règlement grand-ducal

¹ L'impôt foncier n'est pas concerné par le projet de loi sous avis.

a plus accessoirement pour objet de modifier certains règlements grand-ducaux nécessaires à la mise en œuvre du projet de loi portant création du FDG.

Le projet de loi sous avis et le règlement grand-ducal associé sont, pour l'essentiel, censés entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Un délai de rédaction plus long aurait permis de pousser plus loin l'analyse présentée *infra*, qui revêt davantage un caractère économique que juridique.

Résumé synthétique

Sujet éminemment technique et politiquement sensible, le mode de financement des communes présente cependant une grande importance tant pour les entreprises qu'en termes de finances publiques, comme en témoignent des montants en jeu de l'ordre de 2 milliards EUR en 2015. Peu réformé au cours des récentes décennies, ce mode de financement semble désormais quelque peu suranné à divers égards – par exemple la non prise en compte de la situation socio-économique des communes ou encore la coexistence de deux systèmes de répartition distincts entre communes (*via* le Fonds communal de dotation financière, d'une part, et l'impôt commercial communal, d'autre part). L'actuel mode de financement s'accompagne par ailleurs d'une grande disparité entre les communes, tant en termes de recettes que de dépenses.

La Chambre de Commerce appréhende dès lors parfaitement la volonté du Gouvernement de remettre ce système de financement sur le métier et elle salue par conséquent la présente tentative de réforme. S'agissant du fond, elle ne peut que se féliciter de la simplification que constitue la création d'un fonds unique, le Fonds de dotation globale des communes (FDG), avec à la clef un système de répartition uniforme des deux principales recettes non affectées des communes. Cette simplification est de nature à assurer une meilleure appropriation des finances communales par le grand public et même par les administrations locales concernées. La Chambre de Commerce se félicite par ailleurs de l'introduction de nouvelles dispositions plus en phase avec les réalités du terrain, à savoir en particulier la situation socio-économique des communes, l'effort accompli par les pouvoirs locaux en matière de logement social ou encore un transfert additionnel favorisant les fusions de communes.

Dans le même temps, la Chambre de Commerce considère que les avancées précitées gagneraient à être bien plus affirmées. Compte tenu de la situation pour le moins étriquée qui prévaut actuellement sur le marché du logement, il est par exemple regrettable que le critère associé au logement social soit appelé à représenter moins de 1% de l'enveloppe globale du FDG. Elle recommande un rehaussement de ce seuil, de même que du montant fixe alloué aux communes pour chaque logement social mis en location. Un goût de « *trop peu* » caractérise également le nouvel avantage dont bénéficieraient en particulier les communes ayant procédé à des fusions, le gain associé demeurant en tout état de cause inférieur à 100 EUR par an et par habitant. En outre, le seuil de référence guidant le calcul de cet avantage, c'est-à-dire 3.000 habitants, semble trop faible eu égard à la taille moyenne des communes dans d'autres pays et considérant les résultats de certaines analyses portant sur

la « *taille optimale* » d'une commune au Luxembourg (soit environ 8.000 personnes selon la radiographie de 2012 des finances communales²).

A ces insuffisances s'ajoutent deux dispositions guidées par de bonnes intentions, mais dont les implications microéconomiques risquent, le cas échéant, d'être assez dommageables.

En premier lieu, les modalités techniques présidant à la réforme prévue dans le projet de loi sous revue sont de nature à induire une diminution sensible de l' « *intéressement communal* » en matière d'Impôt commercial communal (ICC). Une telle situation pourrait porter préjudice à notre économie, car elle risque de dissuader certaines communes d'accueillir sur leurs territoires des activités nouvelles et à aménager leurs infrastructures en conséquence. Afin d'éviter une telle distorsion de leurs incitations microéconomiques, qui pourrait donner lieu, à l'échelle nationale, à un sous-investissement dans les infrastructures et voiries communales requises, la Chambre de Commerce invite les auteurs du projet de loi sous avis à reconsidérer le mode de calcul de la participation directe des communes au produit de l'ICC. Cet impératif pourrait être atteint en révisant ou même en supprimant le plafonnement envisagé du montant par habitant de l'intéressement communal à l'ICC. Dans le même état d'esprit, la Chambre de Commerce encourage les autorités à revoir à la hausse le critère de répartition du FDG basé sur le nombre de salariés, qui se limiterait à 3% dans le projet de loi sous avis, et à étendre ce critère afin de considérer l'emploi dans sa globalité – y compris les indépendants.

En second lieu, une nouvelle disposition introduite par le projet d'avis sous revue constitue une atteinte à la capacité pour les communes de moduler leur fiscalité, dans la mesure où il va contraindre les taux communaux à l'ICC à se mouvoir dans un couloir fort étroit. Si cette contrainte fiscale était mise en œuvre, de nombreuses communes, dont la ville de Luxembourg, ne seraient plus en mesure d'introduire des taux d'imposition plus compétitifs. La Chambre de Commerce appelle dès lors instamment les autorités à soit maintenir la situation présente, qui permet à une commune de choisir en connaissance de cause le taux d'imposition le plus adapté à sa situation économique et aux aspirations de ses administrés, soit à élargir fortement l'éventail des taux pouvant être appliqués au niveau communal.

Enfin, une réforme pleine et entière des finances communales ne peut se concevoir sans une diversification des recettes des communes, qui reposent actuellement à raison de 23% environ sur l'ICC et de 1% seulement sur l'impôt foncier. Un rééquilibrage du poids relatif de ces deux ressources permettrait de mieux contenir ce fléau socio-économique que constitue la progression continue et soutenue des prix du logement. Un tel effort de recomposition serait par ailleurs de nature à stabiliser les recettes des communes, l'impôt foncier étant par nature nettement moins volatil que l'ICC. Les recettes d'ICC sont très concentrées sur un petit nombre de contribuables et de secteurs économiques, ce qui constitue pour les communes dans leur ensemble une incontestable source de vulnérabilité.

² Radiographie reposant sur les deux volets suivants :

http://www.mi.public.lu/publications/finances_communales/etudeBCL/etudebcl_1.pdf

et http://www.mi.public.lu/publications/finances_communales/etudeBCL/etudebcl_2.pdf, documents élaborés en vertu de la Convention du 7 mars 2011 entre la BCL et le Gouvernement.

La Chambre de Commerce espère par conséquent qu'un rééquilibrage verra le jour dans les meilleurs délais, d'autant que l'impôt foncier ne représente que 0,1% du PIB luxembourgeois, contre plus de 1% dans l'ensemble de la zone euro. Le rééquilibrage en question permettrait de compléter harmonieusement tant la réforme fiscale prévue pour 2017³ que celle des finances communales faisant l'objet du présent avis.

Le rééquilibrage des recettes communales pourrait prendre un tour plus global, en intégrant une simplification de la fiscalité des sociétés. Cette refonte consisterait à assurer une meilleure cohérence entre l'IRC et l'ICC – par exemple en homogénéisant la base imposable de ces deux prélèvements – ou même à fusionner ces deux impôts. L'impôt des sociétés « *unique* » résultant d'une telle fusion pourrait être calibré afin d'assurer sa compatibilité avec la réforme envisagée des finances communales et avec un intéressement approprié des communes, tout en permettant à ces dernières de moduler l'impôt des sociétés localisées sur leur territoire en fonction des préférences respectives de leurs administrés en termes de taxation et d'accès aux biens collectifs.

Un rééquilibrage pourrait également se déployer sur le versant des dépenses, dont le niveau est fort disparate d'une commune à l'autre. Un surcroît d'efficacité et des synergies accrues entre pouvoirs locaux, d'une part, et entre ces derniers et l'Etat central, d'autre part, s'imposeraient assurément en termes de dépenses – d'investissement en particulier.

Ces quelques réaménagements avancés par la Chambre de Commerce ne remettraient nullement en cause l'économie d'ensemble d'une réforme des finances communales fondamentalement utile et bienvenue. Ces recommandations contribueraient même à compléter cette réforme et à assurer sa durabilité et son efficacité, en termes de finances publiques, d'attractivité économique et sur le plan social.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous rubrique que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

³ Voir à ce sujet le récent avis de la Chambre de Commerce : http://www.cc.lu/uploads/media/4671_Avis_CC_Reforme_fiscale_2017.pdf

Appréciation du projet de loi :

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	- ⁴
Impact financier sur les entreprises	- ⁴
Transposition de directive	n.a
Simplification administrative	0/+ ⁵
Impact sur les finances publiques	0/- ⁶
Développement durable	0

Légende :

++	:	très favorable
+	:	favorable
0	:	neutre
-	:	défavorable
--	:	très défavorable
n.a	:	non applicable

Le système actuel de financement des communes

Le graphique suivant permet de saisir d'entrée de jeu la composition des recettes totales des communes. Ces dernières se composent de recettes dites non affectées, c'est-à-dire qui ne sont pas liées à une affectation prédéterminée. Elles se composent pour le reste de recettes affectées – par exemple des transferts en capital se rapportant à un projet d'investissement donné.

Le projet de loi sous avis se rapporte exclusivement aux recettes non affectées, et plus précisément aux deux principales d'entre elles, à savoir la dotation passant par le truchement du FCDF et les recettes de l'impôt commercial communal (ICC). La 3^{ème} recette non affectée des communes, à savoir l'impôt foncier, n'est pas concernée par le projet de loi sous avis.

En 2015, le FCDF représentait avec plus de 1 milliard EUR la principale recette communale, pesant d'un poids de quelque 40% dans l'ensemble des recettes des administrations locales. Le montant transitant par le FCDF dépend de quatre composantes, à savoir une partie forfaitaire déterminée annuellement dans les budgets de l'Etat successifs, une proportion de 18% des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de la retenue sur les traitements et salaires, une quotité de 10% des recettes de TVA⁷ et enfin 20% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs.

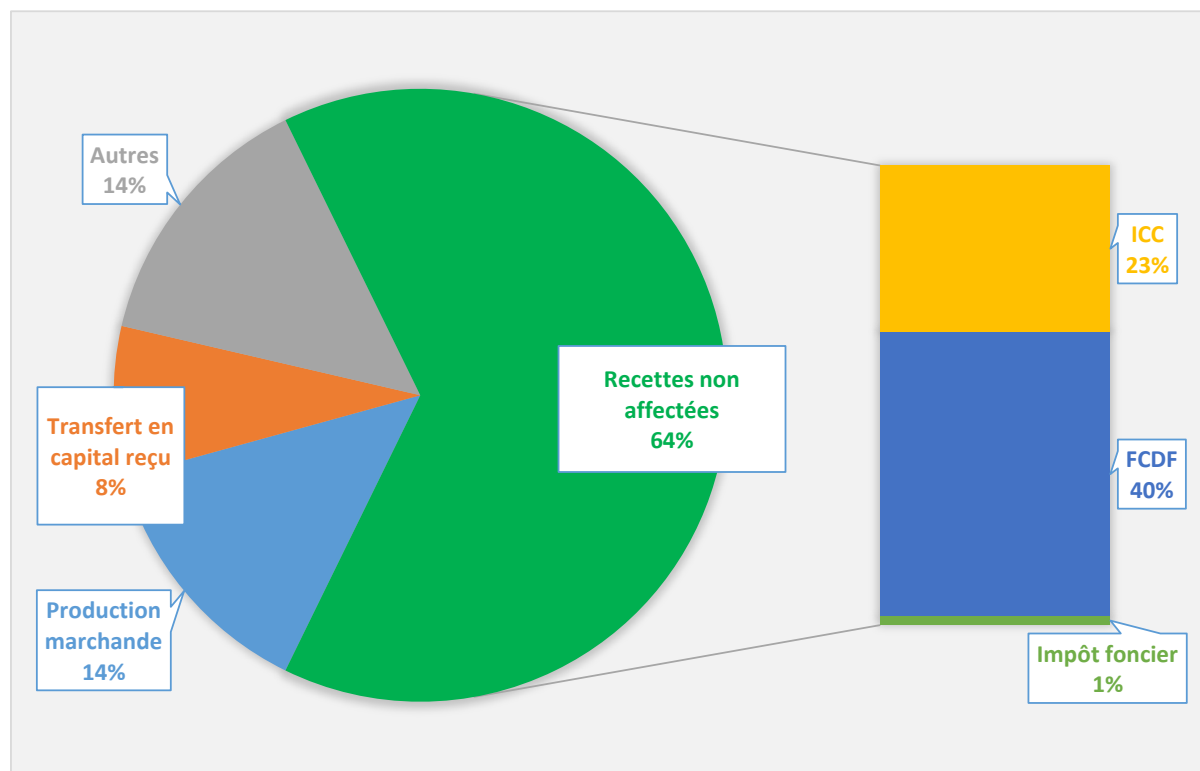
⁴ En raison de la fixation d'un intervalle étroit de fixation du taux communal de l'ICC et du plafonnement de l' « *intéressement* » ICC.

⁵ Simplification du point de vue des finances publiques, mais situation neutre pour le secteur privé.

⁶ En cas d'augmentation par les communes de leurs dépenses suite au transfert net additionnel de 90 millions EUR en provenance de l'Etat central.

⁷ Recettes de TVA après déduction des sommes dues à l'Union européenne.

Graphique 1 : Composition des recettes des administrations locales en 2015 (en %)



Sources : Projet de budget pluriannuel 2016-2020, STATEC.

Note: Montant FCDF avant déduction de la participation des communes au financement des rémunérations du personnel de l'enseignement fondamental.

L'autre pilier fondamental des recettes des administrations locales est l'ICC, qui représentait 23% du total en 2015, soit un peu plus de 600 millions EUR. La base imposable de cet impôt sur le revenu direct des sociétés est assez similaire à celle de l'IRC (impôt sur le revenu des collectivités), même si ces deux bases ne coïncident pas parfaitement. Pour rappel et à titre de comparaison, le produit de l'IRC a quant à lui représenté 1.554 millions EUR en 2015⁸. L'ICC est perçu par l'Administration des contributions directes, mais chaque commune est libre de fixer un taux d'ICC, de sorte que le montant de l'ICC perçu sur le territoire d'une commune donnée est fixé de la sorte :

$$\text{ICC perçu} = \text{base d'assiette générale} \times \text{taux de la base d'assiette} \times \text{taux communal}$$

Le taux de la base d'assiette étant fixé légalement à 3% depuis 2002 pour toutes les communes. A titre d'exemple, le taux communal d'ICC (= ICC perçu / base d'assiette) atteint 225% à Luxembourg-Ville, ce qui équivaut à une taxation « effective » de 6,75% de la base imposable (soit 225% x 3%) au titre de l'ICC.

Les montants totaux de ces deux recettes non affectées prépondérantes que sont le FCDF (1.019 millions EUR en 2015) et l'ICC (602 millions EUR en 2015)⁹ font actuellement l'objet d'une **répartition entre communes**, selon des critères distincts pour chacune de ces composantes. Schématiquement et en évitant les complications techniques peu utiles à

⁸ Selon les comptes nationaux élaborés par le STATEC.

⁹ Source de ces deux montants : Ministère de l'Intérieur.

l'appréhension générale du projet de loi sous avis, le FCDF est actuellement réparti en fonction de trois critères, à savoir :

- la population totale de la commune, à raison de 65% ;
- la superficie verte, pour 15% ;
- la densité de la population, à concurrence des 20% restants.

Le produit de l'ICC perçu sur le territoire d'une commune donnée est réparti en deux temps. La commune en question peut tout d'abord conserver une certaine proportion du produit collecté sur son sol, qui varie de 33%¹⁰ à 58%¹¹ en fonction de la « *richesse en bases ICC* » de la commune : il s'agit de l' « *intéressement* » ICC¹². Cet « *intéressement* » incite la commune à accueillir sur son sol des entreprises et à aménager les infrastructures correspondantes. En son absence et compte tenu des nuisances éventuelles (bruit, pollution, saturation des équipements, etc.), les communes pourraient avoir tendance à négliger ou même à dissuader de nouvelles installations pourtant pleinement conformes à l'intérêt général.

Dans un second temps, les soldes de l'ICC, à savoir le produit total de l'ICC diminué des intéressements communaux respectifs, sont répartis en fonction des deux critères suivants :

- le nombre de « *salariés rectifiés* », sur une enveloppe de 45% du total. Sont considérés tant les salariés ayant leur domicile fiscal sur le territoire de la commune et occupés auprès d'une exploitation redevable de l'impôt commercial que les salariés ayant leur domicile fiscal à l'étranger et occupés auprès d'une exploitation ou d'un établissement stable situés sur le territoire de ladite commune. Le nombre de salariés est cependant « *rectifié* », c'est-à-dire multiplié par le taux d'ICC de la commune ¹³;
- la population résidente de la commune, pour le solde de 55%.

L'application de ces différents critères donnait lieu à la distribution par habitant suivante des recettes non affectées liées à la population, selon la radiographie des finances communales publiée en 2012 par la BCL et le Ministère de l'Intérieur¹⁴ :

¹⁰ Pour les communes où sont localisées des bases d'ICC (dites « *calculées* ») par habitant importantes (c'est-à-dire excédant 150% de la moyenne nationale).

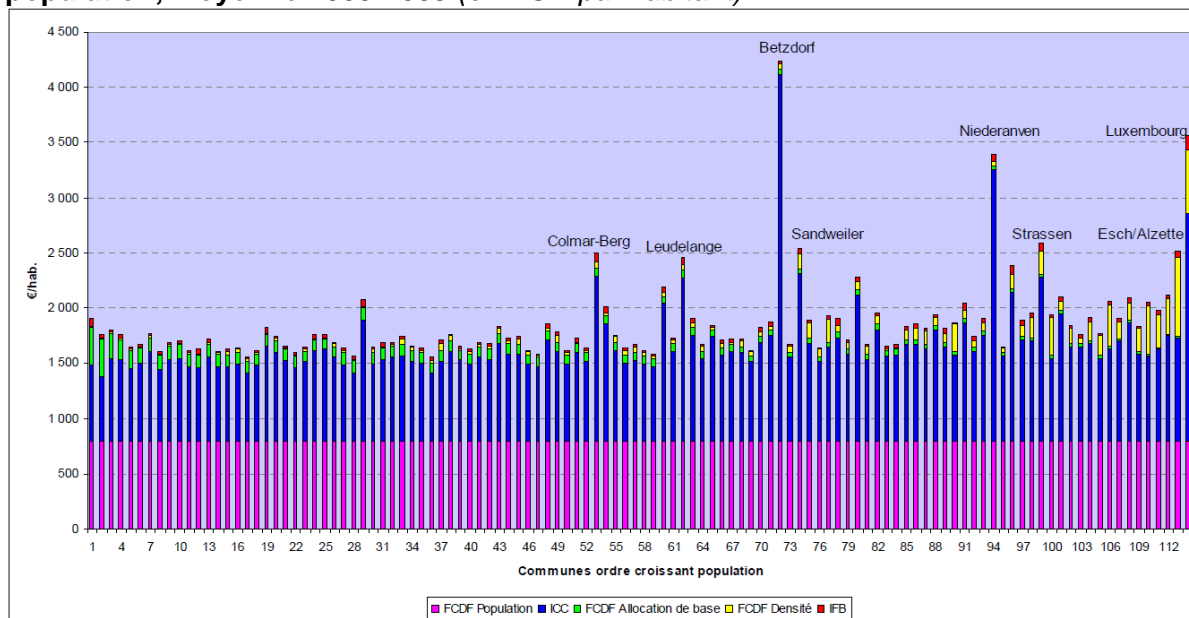
¹¹ Pour les communes où sont localisées des bases ICC par habitant égales ou inférieures à 10% de la moyenne nationale (communes « *pauvres* » en ICC).

¹² Le pourcentage de l' « *intéressement* » ICC évolue linéairement pour les communes se situant entre les deux bornes de 10% et 150% en termes de bases calculées.

¹³ La justification officielle étant qu'une telle pondération permet de ne pas inciter les communes à se livrer à une concurrence fiscale exacerbée.

¹⁴ Radiographie publiée en 2012, élaborés en vertu de la Convention du 7 mars 2011 entre la BCL et le Gouvernement (op. cit.).

Graphique 2 : Niveau par habitant des recettes non affectées des communes liées à la population, moyenne 2005-2009 (en EUR par habitant)



Source : Radiographie des finances communales publiée par la BCL et le Ministère de l'Intérieur, 1^{ère} phase, janvier 2012.

Les aspérités se dégageant du graphique constituent l'une des principales justifications officielles de la refonte du mode de répartition entre communes des recettes non affectées.

Il convient cependant de noter qu'entretemps est survenue la mesure n°111 du « *Paquet d'avenir* », concrétisée par le règlement grand-ducal du 23 décembre 2014 « *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* »¹⁵, qui avait déjà contribué à « *écrêter* » l'intéressement net au titre de l'ICC des différentes communes. En vertu de ce texte, si les rentrées d'ICC d'une commune¹⁶ diminuées de la contribution de la commune au Fonds pour l'emploi, le tout par habitant, dépasse trois fois la moyenne nationale correspondante, le solde est versé sous la forme d'un versement additionnel à ce même fonds¹⁷.

L'incidence du règlement du 23 décembre 2014 sur l'intéressement communal est difficile à appréhender de manière précise faute de données sur l'intéressement des communes diminué de leur contribution initiale au Fonds pour l'emploi. Par ailleurs, si la mesure n°111 du « *Paquet d'avenir* » était initialement censée générer un rendement de 8 millions EUR, son rendement effectif s'est en effet limité à 4 millions EUR en 2015 selon les auteurs du projet de loi sous avis¹⁸.

¹⁵ Mémorial A - 265 du 29 décembre 2014, page 5617. Voir à ce sujet l'avis suivant de la Chambre de Commerce :

http://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/4327PMR_BMU_ventilation_ICC.pdf

¹⁶ C'est-à-dire l'ICC à charge des assujettis se trouvant sur le territoire de cette commune.

¹⁷ Le tout était cependant soumis à un plafond global de 12 millions EUR (pour l'ensemble du pays).

¹⁸ Malgré leur produit aléatoire, les dispositions du règlement grand-ducal du 23 décembre 2014 sont confirmées à l'article 2 du projet de règlement grand-ducal sous avis.

Les grandes lignes du mode de répartition prévu au projet

De manière schématique, l'enveloppe du nouveau fonds serait *grosso modo* égale à l'actuelle dotation FCDF, augmentée d'une partie des recettes de l'impôt commercial communal. Les critères de détermination de l'enveloppe globale seraient largement inchangés par rapport à la situation prévalant actuellement. Ainsi, le FDG serait, à l'instar de l'actuel FCDF, alimenté par 18% des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires, 10% des recettes de la TVA déduction faite de la quote-part à verser à l'Union européenne et 20% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs. S'ajouteraient à ces montants un montant forfaitaire FDG qui sera adapté annuellement dans la loi budgétaire¹⁹, de même que le solde de l'ICC n'étant pas conservé directement par les communes.

En revanche, les critères de répartition entre communes changeraient de manière notable. Pour rappel, des critères de répartition distincts sont actuellement appliqués au FCDF d'une part et aux recettes d'ICC d'autre part.

Or en vertu du projet de réforme, cinq critères seraient désormais appliqués, de manière uniforme de surcroît, c'est-à-dire pour l'ensemble du FDG donc y compris la majeure partie de l'ICC. Il s'agit là d'une incontestable simplification, qui contribue à améliorer la transparence du mode de financement des communes, à faciliter son appropriation par l'opinion publique et à renforcer la cohérence du système de répartition des recettes. La Chambre de Commerce ne peut que saluer cette clarification bienvenue.

La répartition « *unifiée* » du montant du FDG s'effectuerait dorénavant sur la base des 5 critères suivants (il s'y ajoutera une nouvelle dotation forfaitaire, calculée en fonction de la population et visant à favoriser les fusions de communes):

Population ajustée : 82% de l'enveloppe FDG;
Nombre d'emplois salariés : 3% ;
Indice socio-économique : 9 à 10% ;
Logements sociaux : 0 à 1% ;
La superficie ajustée : 5%

Les lignes qui suivent renferment une évaluation du nouveau mode de répartition au sein du FDG des deux principales recettes non affectées, tel qu'il est envisagé dans le projet de loi sous revue. Cette évaluation est nécessairement globale, car il ne peut être question pour la Chambre de Commerce de se prononcer sur l'impact de la réforme des finances communales sur chaque commune considérée isolément.

Evaluation générale de la réforme : un « *intéressement* » fort limité des communes

L'examen des nouveaux critères envisagés montre que la refonte des finances communales comporte un important risque de « *désincitation économique* » de certaines communes, qui pourraient de ce fait être incitées à négliger les retombées favorables, pour la collectivité dans son ensemble, de l'implantation de nouvelles sociétés sur leur sol. L'installation d'une entreprise sur le territoire d'une commune donnée peut en effet donner

¹⁹ A savoir une pratique déjà mise en œuvre actuellement pour le FCDF.

lieu à certaines nuisances (pollution, bruit, saturation des infrastructures) et contraint la commune à aménager des infrastructures nouvelles ou à étendre la voirie existante. Cette implantation de nouvelles activités va cependant donner lieu, dans le même temps, à des emplois additionnels, à un effet d'entraînement économique et à de significatives retombées fiscales tant pour les communes que pour l'Etat central, l'impact socio-économique d'ensemble étant le plus souvent positif. Ce calcul « *coûts et bénéfices* » d'ensemble sera cependant faussé, au niveau de la commune d'implantation des nouvelles activités, si cette « *manne fiscale* » échappe largement à cette dernière.

Le mode de financement actuel permet d'amoinrir sensiblement ce biais potentiel, puisque la commune peut retenir entre 33 et 58% des recettes d'ICC nouvelles, résultant de l'implantation sur son territoire d'une entreprise additionnelle²⁰. La donne changerait cependant de manière sensible si le projet de loi sous avis était adopté en l'état.

Les communes pourront certes, en principe, conserver 35% des recettes d'ICC perçues sur leur territoire, seul le solde des recettes d'ICC (les 65% restants) étant canalisé vers le FDG en vue d'une répartition ultérieure entre communes. Cette nouvelle mouture de l'« *intéressement* » ICC ne préserve cependant le mécanisme d'« *intéressement* » qu'en apparence. Comme le montre un examen plus approfondi du projet de loi sous avis, la part de l'ICC pouvant être conservée par la commune serait en réalité égale au minimum des deux valeurs suivantes :

- soit 35% des recettes d'ICC localisées sur le territoire communal ;
- soit 35% d'un montant égal à la moyenne nationale des recettes d'ICC par tête, multipliée par la population de la commune.

C'est bien le minimum des « *deux 35%* » qui est considéré, ce qui revient à instaurer un plafonnement de fait de l'« *intéressement ICC* », dont le niveau par habitant ne pourra plus dépasser la moyenne nationale. Pour une commune où cet intéressement par tête est actuellement plus élevé que la moyenne du Grand-Duché, par exemple Luxembourg-Ville, l'incitation à accueillir des entreprises sera dès lors considérablement réduite.

D'autres aspects sont certes en cause pour une commune, notamment la volonté de réduire le taux de chômage local, de renforcer la cohésion sociale et de procurer un débouché additionnel aux entreprises existantes. Mais ces facteurs pourraient ne pas suffire à contrebalancer la dilution de l'« *intéressement* » au titre de l'ICC lorsqu'il s'agit, pour la commune, d'aménager de nouvelles infrastructures permettant d'accueillir dans de bonnes conditions des activités nouvelles. Pour rappel, une commune peut actuellement conserver entre 33% (communes « *riches* » en ICC) et 58% (communes « *pauvre* » en ICC) du produit de l'ICC collecté sur son territoire. Dans le nouveau schéma envisagé dans le projet de loi sous avis, cet effet d'incitation budgétaire n'existerait guère que pour des communes dont les recettes d'ICC par tête sont actuellement inférieures à la moyenne nationale. Or nombre de ces dernières communes pourraient ne pas être en mesure de consentir les importants efforts – d'infrastructure notamment – requis pour accueillir d'importantes activités nouvelles. Il reste par ailleurs à établir si une « *migration* » d'activités de ce type serait souhaitable ou non dans une logique générale d'aménagement du territoire national.

²⁰ Compte non tenu de l'incidence, difficile à appréhender, du règlement grand-ducal précité du 23 décembre 2014, qui concerne au premier chef les communes très « *riches* » en ICC.

De surcroît, la contribution « *Fonds pour l'emploi* » des communes serait désormais calculée en deux tours, le premier tour concernant les communes dont les recettes combinées totales (soit le transfert en provenance du FDG plus la participation directe des communes au produit de l'ICC – c'est-à-dire plus l' « *intéressement* ») rapportées à la population ajustée²¹ dépassent de plus de 10% la moyenne nationale correspondante²².

Pour une commune comme Luxembourg-Ville, l'incidence négative de l'écrémage de l'intéressement serait certes compensée, en tout ou en partie, par le critère de répartition du FDG en fonction de la **population ajustée**, ce critère s'appliquant pour rappel à quelque 82% de l'enveloppe totale du FDG. Est naturellement considérée dans l'établissement de ce critère la population de la commune, mais cette dernière subit par ailleurs, comme le prévoit le projet de règlement grand-ducal sous avis portant exécution de la loi créant le FDG, un double ajustement.

Le premier ajustement s'effectuerait en fonction de la densité de la commune (soit la population divisée par la superficie de la commune). Cet ajustement irait de -5% pour une commune, certes bien hypothétique, dont la densité serait nulle, à +5% pour une commune dont la densité serait égale ou supérieure à 2.000 habitants au km². L'ajustement s'effectuerait de manière linéaire entre ces deux « *extrêmes* ». A titre d'exemple, pour la commune de Schifflange, comptant au 1^{er} janvier 2016 une population de 9.924 personnes, une superficie de 7,7 km², donc une densité de 1.287 habitants au km², l'ajustement sera de +1,435%. La population ajustée, utilisée pour déterminer le montant FDG alloué à la commune, serait donc de 10.066 habitants²³.

Le second ajustement de la population refléterait le critère « *CDA* », cet acronyme signifiant « *centre de développement et d'activité* ». Pour rappel, la classification des communes en tant que CDA a été mise en place dans le programme directeur de l'aménagement du territoire de 2003, ce critère visant à identifier celles qui se caractérisent par un fort pouvoir d'attraction. L'ajustement de la population s'effectuera en fonction de trois types de communes CDA. La classe « *CDA d'ordre supérieur* » ne compte qu'une commune, à savoir Luxembourg-Ville, qui bénéficierait à ce titre, en vertu du projet de réforme, d'un ajustement à la hausse de son critère de population de quelque 45%. Pour la Ville de Luxembourg, la population ajustée sera donc non pas la population totale de 115.000 habitants, mais cette dernière augmentée de 5% (pour la densité, qui excède 2.000 habitants au km² à Luxembourg) et de 45% en tant que reconnaissance du statut « *CDA d'ordre supérieur* » de la capitale. La population ajustée retenue devrait donc être de l'ordre de 170.000 « *personnes* ».

La classe intermédiaire « *CDA d'ordre moyen* » comprend également une seule commune, en l'occurrence Esch-sur-Alzette, qui bénéficierait à ce titre d'une « *prime* » de 25% en termes de population ajustée. Enfin, les « *CDA régionaux* », regroupant 12 communes, se verraient gratifier d'un « *coup de pouce* » de 5%.

Comme expliqué ci-dessus, des communes telles que Luxembourg-Ville devraient être négativement affectées par le plafonnement de la participation directe aux recettes d'ICC

²¹ Ajustée pour la densité de la population et le critère « *CDA* » : voir *infra*.

²² Dans un « *second tour* », c'est-à-dire tant qu'un montant global de l'ordre de 12 millions EUR n'est pas atteint (soit plus exactement 2% des recettes totales en ICC), les contributions des communes au Fonds pour l'emploi s'effectueront *au pro rata* de leurs poids respectifs dans les recettes combinées totales.

²³ Sachant qu'en raison de sa taille moyenne, cette commune ne serait très probablement pas un centre de développement et d'attraction (CDA ; voir la suite du texte).

(« *intéressement* »). L'incidence de cette disposition sur le budget total de la ville serait certes amortie²⁴ par l'ajustement à la hausse du critère de la population ajustée, résultant en particulier de l'application du critère CDA.

Il serait cependant inexact d'en déduire que l'« *intéressement* » serait préservé par ce biais, car si l'ajustement CDA est censé récompenser les efforts d'attractivité consentis par Luxembourg-Ville ou d'autres communes CDA, il risque d'en être tout autrement dans les faits. A titre d'exemple, l'installation à Luxembourg d'une entreprise additionnelle (ou, à l'opposé, le départ d'une entreprise) ne changera vraisemblablement rien au critère CDA de la Ville, qui découle avant tout d'une décision administrative, donc au montant des recettes totales. A rebours donc d'un véritable « *intéressement ICC* ». Pour rappel, dans le cadre du système actuel, l'implantation d'une nouvelle entreprise donnant lieu à un rehaussement de l'ICC perçu sur le territoire d'une commune va normalement induire des recettes additionnelles, à la faveur de la participation directe de la commune aux recettes d'ICC allant de 33 à 58%²⁵. Le projet de réforme remplace donc un incitant effectif par un incitant quelque peu théorique et statique. Le critère CDA, datant de 2003, ne devrait en tout état de cause jamais bouger pour Luxembourg-Ville (CDA d'ordre supérieur) et il est à l'inverse peu probable qu'une commune ne bénéficiant pas actuellement de ce « *label* » en profite dans un avenir proche.

Pour compléter, il convient de dire qu'un autre critère de répartition des avoirs du FDG est le nombre d'emplois salariés (il s'agit des salariés travaillant sur le territoire de la commune). Ce critère est certes de nature à renforcer l'incitation à accueillir des entreprises, mais il n'intervient qu'à raison de 3% dans la répartition totale du montant FDG²⁶. Sont en outre considérés les seuls salariés et nullement l'emploi indépendant. La Chambre de Commerce invite les auteurs du projet de loi sous revue à intégrer cette dernière dimension, car l'installation d'indépendants pourrait également, dans de nombreux cas, requérir une extension des infrastructures communales existantes ou une amélioration de ces dernières.

Plus généralement, la Chambre de Commerce recommande vivement aux auteurs du projet de loi sous avis de procéder à un remaniement de ce projet, visant à assurer la présence effective d'un mécanisme d'intéressement, qui est essentiel pour l'implantation au Luxembourg de nouvelles activités. Même des projets très avantageux pour la collectivité luxembourgeoise appréhendée dans sa globalité pourraient ne pas voir le jour, faute d'une incitation financière suffisante en faveur des communes susceptibles de les accueillir.

A cette fin, la Chambre de Commerce suggère de supprimer le plafonnement de la participation directe aux recettes d'ICC en fonction des recettes d'ICC par habitant, en ne conservant que le critère d'une participation directe de la commune à raison de 35% des recettes d'ICC localisables dans la commune (ou une autre proportion jugée appropriée). Il convient de noter que ce taux serait déjà en retrait par rapport à la plupart des taux de participation actuels des communes, qui vont de 33 à 58%²⁷.

²⁴ L'incidence budgétaire serait également amortie par la période de transition 2017 à (normalement) 2022 prévue par le projet de loi sous avis, qui viserait à lisser dans le temps l'impact de la réforme sur le budget des communes négativement affectées. Un crédit budgétaire à charge de l'Etat serait prévu à cette fin (voir *infra*).

²⁵ Tout en sachant que cet intéressement peut déjà être écrêté en raison d'une contribution « Fonds pour l'emploi » additionnelle frappant les communes bénéficiant d'un intéressement particulièrement important (voir la règlement grand-ducal précité du 23 décembre 2014).

²⁶ Alors que le critère « *salariés rectifiés* » (certes appliqué de manière statique) pèse actuellement d'un grand poids dans la répartition de l'ICC.

²⁷ Avant plafonnement éventuel résultant du règlement grand-ducal du 23 décembre 2014.

Afin de tempérer la disparité des recettes finales des communes, la Chambre de Commerce propose d'ajuster à la baisse le critère CDA précité (ou plus exactement des taux de 45% et 25% voire 5% associés) et, le cas échéant, d'introduire une légère diminution du taux de participation direct aux recettes d'ICC, qui passerait par exemple de 35% comme prévu dans le projet de loi sous avis à 25 ou 30%. Ce qui serait pour rappel toujours nettement inférieur aux taux actuels de participation directe des communes (33% à 58%, compte non tenu du mécanisme de plafonnement instauré par le règlement grand-ducal du 23 décembre 2014).

La Chambre de Commerce note que si la désincitation précitée n'est nullement poursuivie par les auteurs de la réforme, elle risque bel et bien de se confirmer dans les faits. Si le texte devait être adopté en l'état, il s'imposerait dès lors de réévaluer périodiquement, tous les 5 ans par exemple, la réalité de ce risque de désincitation.

Adaptation des taux communaux de l'ICC : une limitation de la capacité des communes à choisir leur fiscalité

La réforme projetée comporte par ailleurs un encadrement nettement plus strict qu'actuellement de la marge de manœuvre des communes dans le domaine fiscal. Une nouvelle disposition proposée dans le cadre de la réforme réduirait en effet drastiquement l'aptitude des communes à fixer leurs taux d'ICC. Ces taux devraient en effet désormais se situer entre 225% et 350%, alors que les taux sont actuellement librement fixés et évoluent entre 225 et 400% (contre respectivement 180 et 400% dans une perspective plus « historique »²⁸). Cette nouvelle contrainte constituerait une véritable « *camisole de force* » fiscale pour les communes. La limite basse de cet intervalle, soit 225%, ne laisserait en effet pratiquement aucune marge de manœuvre à de nombreuses communes désireuses d'ajuster à la baisse leur taux d'ICC. A titre d'exemple, la Ville de Luxembourg se situe d'ores et déjà à ce taux plancher de 225% qui, pour rappel, donne lieu au taux « *final* » de l'ICC de 6,75% bien connu, égal à ces 225% multipliés par le « *taux de la base d'assiette* » de 3% (qui est le même pour toutes les communes du pays).

De nombreuses autres communes du Grand-Duché seraient en butte à une situation similaire, comme le montre le tableau suivant. Elles ne seraient donc plus (ou pratiquement plus) en mesure de diminuer leur taux d'ICC, ce qui constituerait une entrave à une saine concurrence fiscale. Une telle situation serait en outre dommageable à l'attractivité du Luxembourg sur un plan international. Le taux d'imposition « *de référence luxembourgeois de 29,22%* » régulièrement publié dans la plupart des classements internationaux de taux nominaux globaux d'imposition des sociétés prend en effet pour référence la situation prévalant sur le territoire de Luxembourg-Ville. C'est bien une importante possibilité de réduction de ce taux global d'affiche de 29,22%, déjà élevé en comparaison internationale, qui disparaîtrait en cas d'adoption en l'état du projet de réforme. A titre d'exemple et comme indiqué ci-dessous, un arbitrage consistant à rééquilibrer le poids respectif de l'impôt foncier et de l'ICC ne pourrait plus être mis en œuvre de manière décentralisée, dans une commune telle que Luxembourg-Ville par exemple, si un encadrement aussi contraignant des taux communaux d'ICC voyait le jour.

²⁸ Minimum et maximum observés dans toutes les communes sur la période 1990 à 2015.

Tableau 1 : Taux d'ICC se situant au voisinage du plancher envisagé de 225% (en %)

	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Luxembourg	250	250	250	250	225	225	225	225	225	225
Niederanven	250	250	250	250	225	225	225	225	225	225
Sandweiler	250	250	250	250	225	225	225	225	225	225
Schuttrange	240	250	250	250	225	225	225	225	225	225
Useldange	235	235	235	235	235	235	235	235	235	235
Bourscheid	240	240	240	240	240	240	240	240	240	240
Hesperange	245	250	250	250	250	250	250	250	250	250
Strassen	250	250	250	250	250	300	300	275	250	250
Leudelage	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250
Goesdorf	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250
Betzdorf	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250
Manternach	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250
Rosport	220	220	250	250	250	250	250	250	250	250
Stadtbredimus	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250
Waldbillig	225	225	225	250	250	250	250	250	250	250
Wormeldange	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250
Junglinster	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250
Mompach	240	240	260	260	260	260	260	260	260	260
Ettelbruck	250	250	250	265	265	265	265	265	265	265

Source : Administration des contributions directes.

La Chambre de Commerce recommande donc expressément un abandon de l'encadrement des taux prévu dans le projet de loi sous avis ou, le cas échéant, la fixation du taux plancher à un niveau raisonnable, qui soit compatible avec une saine concurrence fiscale, permettant à toute commune d'offrir à ses administrés une combinaison « optimale » de recettes et de dépenses, reflétant au mieux les préférences respectives des administrés tant en termes de taxation que d'accès aux biens collectifs.

La réforme en tant que facteur de cohésion sociale : la prise en compte de la réalité socio-économique et le logement social

La Chambre de Commerce note également avec intérêt la prise en compte explicite, lors de la répartition de l'enveloppe globale du FDG, d'un **critère socio-économique**, brièvement évoqué *supra*. Ce critère pèsera d'un poids certain, puisqu'il est appelé à représenter au moins 9% de l'enveloppe financière en question. En dépit de son importance, cet aspect est éludé dans le mode de répartition actuel. Or la radiographie précitée des finances communales a montré que les dépenses ordinaires obligatoires des communes tendent à augmenter avec le taux de chômage, notamment, c'est-à-dire l'un des paramètres qui détermineront le calcul de l'indice « socio-économique » appelé à baliser la répartition de 9 à 10% du FDG.

En clair, la répartition des 9 à 10% imputables au critère socio-économique s'effectuera entre les communes *au pro rata* de la population de chacune d'entre elles, pondérée par l'indice socio-économique calculé pour la commune. Ce dernier indice reposera sur les chiffres suivants, qui seront fournis annuellement par le STATEC :

- la part des personnes bénéficiant du RMG ;
- le taux de chômage communal ;
- le salaire médian communal ;

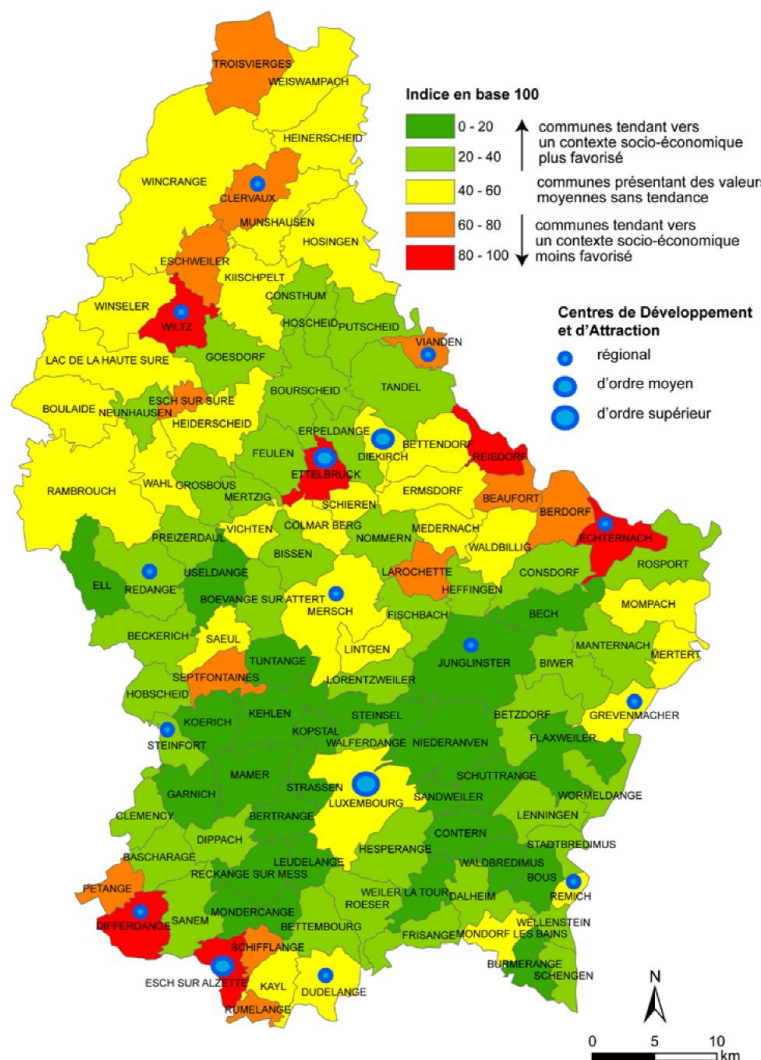
- la part des résidents de la commune travaillant dans des professions dites « *de bas niveau* » ;
- la proportion de ménages monoparentaux

Le CEPS-Instead (soit l'actuel LISER) avait en tout cas, dans une publication exhaustive de 2013²⁹, mis en évidence le fait que le Luxembourg « *malgré sa dimension réduite, présente des niveaux de développement fort différents lorsque l'on observe certaines variables à l'échelle communale* ». Ces disparités justifient assurément la prise en compte des aspects socio-économiques dans la répartition des ressources communales.

La pertinence des sous-indicateurs ci-joints, qui constituent le soubassement de l'indice socio-économique proposé dans le projet de loi sous avis, a été explicitement mise en exergue dans l'étude du CEPS-Instead, qui a d'ailleurs proposé et mené à bien le calcul d'un tel indice socio-économique, comme l'atteste la figure 1 ci-dessous.

²⁹ CEPS – Instead, « *La cohésion territoriale au Luxembourg : quels enjeux ?* », Rapport de l'Observatoire du Développement Spatial, Unité de recherche GEODE, CEPS/INSTEAD2013 ; voir http://www.dat.public.lu/strategies_territoriales/monitoring_iv/La-cohesion-territoriale-et-sociale-au-Luxembourg.pdf

Figure 1 : Indice synthétique socio-économique du CEPS-Instead, 2008



Source : CEPS-Instead

Le CEPS-Instead soulignait cependant dans la même foulée l'importance absolue du facteur immobilier en ces termes : « *les prix fonciers et immobiliers constituent, à l'heure actuelle, probablement le plus grand frein à la cohésion sociale et territoriale au Luxembourg. En effet, c'est la capacité financière ou non des ménages à choisir leur lieu de résidence qui va, in fine, différencier les régions présentant des profils socio-économiques favorisés de celles qui sont en voie de paupérisation et qui sont moins attractives* ».

Il était par ailleurs indiqué dans l'étude en question que si différents outils existent pour tenter d'apporter des éléments de correction sur le marché immobilier, dont le pacte logement³⁰, le Fonds du Logement de même que la Société Nationale des Habitations à Bon Marché, et que si certaines communes favorisent directement l'accès social à la propriété (via des baux emphytéotiques, par exemple), ces louables initiatives « *sont encore loin d'être suffisantes pour enrayer le processus de ségrégation sociale à l'œuvre dans le pays et lié aux prix immobiliers et fonciers* ».

³⁰ Qui ouvre aux communes notamment le droit d'emphytéose ou de superficie, leur permettant de favoriser directement l'accès social à la propriété (en neutralisant le prix du foncier).

Dans ce contexte, on peut légitimement se demander si l'indice socio-économique ne devrait pas intégrer une composante reflétant les conditions de logement, par exemple le degré de vétusté de l'habitat ou l'évolution des prix immobiliers par rapport au revenu médian. La prise en considération de ce sous-indicateur additionnel permettrait de préciser le « *portrait socio-économique* » des communes, tout en incitant davantage ces dernières à tempérer la pression immobilière sévissant sur leurs territoires. La Chambre de Commerce ne peut qu'encourager les autorités à étudier la faisabilité d'une telle extension de l'indice socio-économique en direction de la sphère immobilière.

Le critère du logement pourrait être renforcé également par le truchement d'un autre critère de financement prévu dans le projet de loi sous revue, à savoir le critère « **logement social** », relatif plus précisément aux logements sociaux que les communes donnent en location. La Chambre de Commerce se félicite de l'introduction d'un critère de financement explicitement associé à cette problématique essentielle de l'accès au logement des personnes financièrement les plus défavorisées. Elle regrette cependant le fait que le critère en question ne couvrirait qu'entre 0 et 1% de l'enveloppe totale du FDG. Compte tenu de l'acuité du défi du logement au Luxembourg, dont témoignent le niveau élevé des prix immobiliers et la hausse fort soutenue de ces derniers au cours des années récentes, de même que la pression salariale associée, la Chambre de Commerce souhaiterait que ce critère décisif se voie allouer un poids plus déterminant.

De manière plus précise, le projet de loi sous avis vise à indemniser les communes à raison de 1.500 EUR par logement social appartenant à la commune et donné en location suivant les dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Compte tenu du nombre de logements potentiellement concernés, le montant global de ces versements de 1.500 EUR aux communes devrait se situer dans la fourchette précitée, allant de 0 à 1% de l'enveloppe totale du FDG. Le solde entre ce montant global d'aides directes et la limite maximale de 1% du FDG serait cependant également attribué aux communes, mais sous la forme d'une augmentation de l'enveloppe « *indice socio-économique* » du FDG (voir *supra* pour la description de ce critère, qui devrait en vertu de la réforme des finances communales se situer entre 9 et 10% de l'enveloppe globale du FDG).

Pour utiliser un exemple éclairant extrait du projet de loi sous avis, si 3.000 logements sociaux étaient au total concernés, le montant maximal directement alloué aux communes au titre du critère des logements sociaux sera égal à 3.000 logements * 1.500 EUR = 4,5 millions EUR par an. Or ce critère est soumis à une limite maximale de 1% de l'enveloppe du FDG (total de 1.500 millions EUR par hypothèse³¹), soit 15 millions EUR. Le solde entre ces 15 millions et le montant directement alloué aux communes en relation avec les logements sociaux serait donc de 10,5 millions EUR, ce dernier montant étant, comme l'intervention directe, alloué aux communes, mais cette fois sous la forme d'une augmentation à due concurrence de l'enveloppe correspondant au critère socio-économique. Ce dernier critère porterait dès lors, dans l'exemple considéré, sur 9% de 1.500 millions de FDG (allocation initiale au FDG) plus le solde précité de 10,5 millions EUR, soit au total sur 145,5 millions EUR³².

³¹ Selon le projet de budget pluriannuel 2017-2020 déposé à la Chambre des Députés le 12 octobre 2016 (document parlementaire n°7051), l'enveloppe totale du Fonds de dotation globale des communes se monterait en fait à 1 611 millions EUR en 2017.

³² C'est-à-dire 135 millions EUR (9% de 1 500 millions) + 10,5 millions EUR.

Dans un tel cas de figure, le critère socio-économique porterait dès lors *in fine* sur un montant effectif égal à 9,7% de l'enveloppe globale du FDG (ce qui est en ligne avec la cible de 9 à 10% prévue au projet de loi sous avis), tandis que le critère du logement social se monterait à 0,3% de la même enveloppe FDG (conformément à la cible de 0 à 1%)³³. En d'autres termes, le poids exact du critère socio-économique dans l'enveloppe FDG à allouer serait, en vertu du projet de loi sous avis, déterminé conjointement à celui de ce critère relatif au logement social.

La Chambre de Commerce considère toutefois que seule l'intervention directe de 1.500 EUR par logement constitue un véritable incitant à une politique active du logement de la part des communes (à l'inverse du « *solde* » venant s'ajouter à l'enveloppe socio-économique, qui sera réparti selon les critères socio-économiques, donc sans aucun égard à l'effort consenti par les communes respectives en matière de logement) et que ce montant de 1.500 EUR devrait dès lors être calibré de telle manière que le critère « *logements sociaux* » se rapproche autant que possible de la limite de 1%. Il conviendrait même de relever substantiellement cette dernière limite, le montant précité de 1.500 EUR par logement ne couvrant en tout état de cause qu'une partie très réduite des frais totaux associés à la mise à disposition par la commune d'un logement social (frais de construction, de dossier, d'amortissement et d'entretien, etc.).

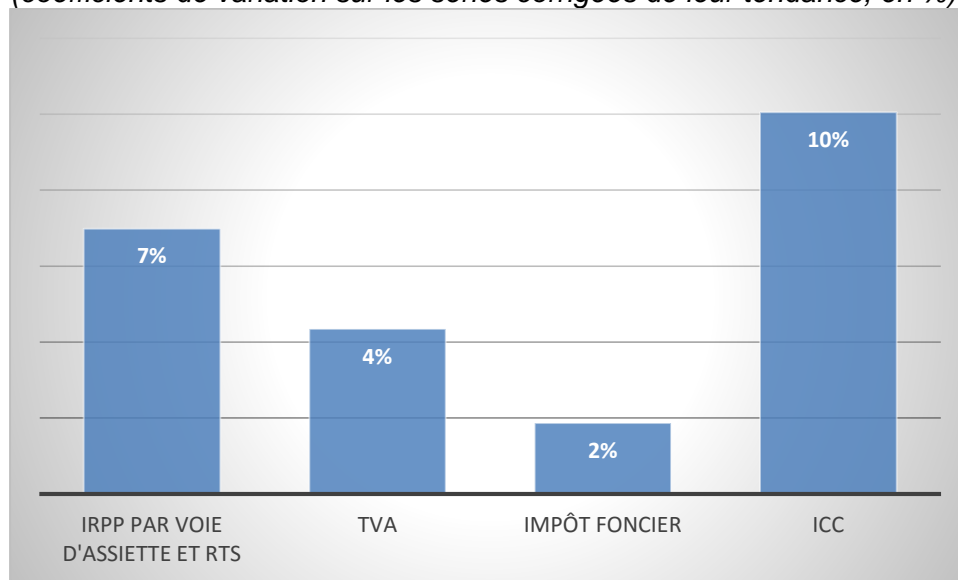
La réforme en tant qu'élément de stabilisation et de diversification des recettes communales

La stabilité des recettes communales est l'un des objectifs explicitement identifiés dans l'exposé des motifs du projet de loi sous avis. Ce dernier élude cependant deux aménagements qui auraient utilement permis de renforcer cette stabilité.

En premier lieu, une adaptation des proportions de l'IRPP et de la TVA versées au FDG, respectivement égales à 18 et 10% actuellement dans le cadre du FCDF, aurait, si on en croit la radiographie de 2012 des finances communales publiée par la BCL et le Ministère de l'Intérieur, contribué à diminuer de manière significative la volatilité d'ensemble des recettes non affectées des communes. La radiographie ayant permis de constater que la volatilité de l'IRPP avait été plus élevée que celle des recettes de TVA sur la période 1995-2010, ses auteurs proposaient alors une diminution de la proportion de 18%, allant de pair avec une augmentation de la quote-part de 10% des communes dans la TVA. Or le projet de loi sous avis, qui crée un FDG qui ne sera pour une part que l'émanation de l'actuel FCDF, n'a procédé à aucune adaptation de ces proportions de 18% et à 10%. La Chambre de Commerce considère que les calculs figurant dans la radiographie devraient être remis à jour, avec le cas échéant une adaptation de ces deux coefficients, l'idée méritant d'être creusée dans la présente réforme. Le tout, cependant, sans accentuer excessivement la volatilité des recettes de l'Etat central.

³³ Les deux critères représentant toujours conjointement 10% de l'enveloppe globale.

Graphique 3 : Volatilité de quelques recettes sur la période 1995-2015
(coefficients de variation sur les séries corrigées de leur tendance, en %)



Sources : STATEC, calculs Chambre de Commerce.

Notes : Volatilité calculée non pas sur les montants de référence en tant que tels, mais sur la base des comptes nationaux établis en conformité avec le système européen de comptes ; coefficient de variation : écart-type rapporté au montant des recettes correspondantes, le tout étant appliqué aux séries « stationnaires », c'est-à-dire calculées après extraction des rythmes moyens d'augmentation respectifs. Les coefficients repris au graphique expriment donc une volatilité par rapport à l'évolution tendancielle et non la volatilité de la série elle-même, dont l'écart-type serait « contaminé » par l'effet du « trend » ascendant (tendance).

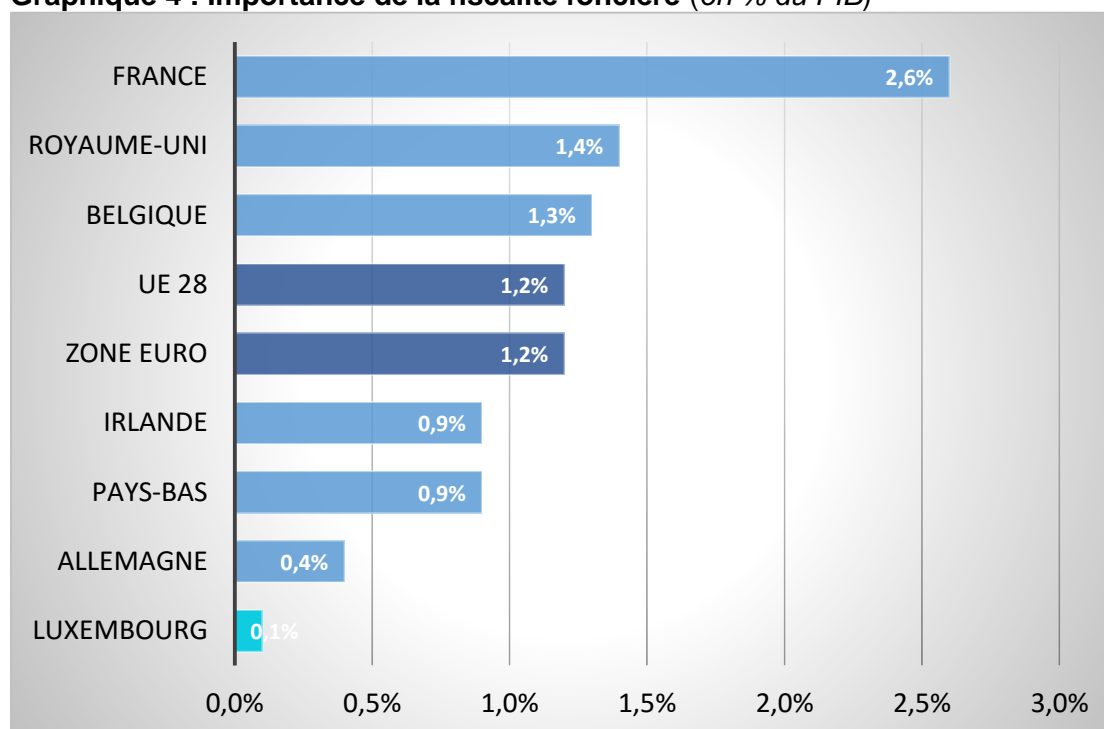
En second lieu, comme l'indique le graphique 1 *supra*, les recettes des communes considérées dans leur globalité dépendent de l'ICC à raison de 23% de leurs recettes totales environ, à comparer avec 1,2% seulement pour l'impôt foncier. Cette situation est regrettable du point de vue de la stabilité des recettes communales, car comme l'indique le graphique 3, l'impôt foncier fournirait aux communes un ancrage de stabilité que ne procure nullement un ICC caractérisé par un haut degré de variabilité. Cette instabilité de l'ICC n'est guère surprenante, car cet impôt est fortement concentré sur un petit nombre de secteurs et d'entreprises. En 2014, selon le Conseil économique et social (CES), 75% des recettes totales d'ICC étaient payées par 2% des contribuables. En outre, les activités financières et d'assurance ont, toujours selon le CES, alimenté quelque 47% des recettes totales de l'ICC en 2014, les Soparfis représentant quant à elles 20% additionnels.

Cette situation d'ensemble ne devrait guère changer si la réforme des finances communales envisagée était appliquée en l'état. Les communes dépendraient toujours autant de l'ICC, sous la forme de leurs participations directes respectives et du solde de l'ICC réparti *via* le FDG.

La Chambre de Commerce en appelle dès lors à un rééquilibrage global des recettes communales, dans le cadre de la réforme des finances communales ou dans la foulée de cette réforme. Ce rééquilibrage consisterait à revaloriser la base de l'impôt foncier, qui n'a été adapté que de manière très parcellaire depuis 1941, ou à mettre en œuvre une refonte de l'impôt produisant des effets similaires. En raison de la stagnation corrélative de la base de l'impôt, les recettes de l'impôt foncier au Luxembourg atteignent un niveau extrêmement bas par rapport aux pays limitrophes ou à la zone euro. Alors que l'impôt foncier (et les impôts

assimilables) représentent en moyenne 1,4% du PIB au sein de la zone euro selon la Commission européenne, le produit de l'impôt foncier ne représente que 0,1% du PIB au Luxembourg et ce en dépit du pourcentage élevé de propriétaires de logements au Grand-Duché et d'une surface moyenne des logements élevée en comparaison internationale. Une « correction » de cet état de fait renforcerait la stabilité des recettes communales tout en accroissant leur montant absolu. Les communes pourraient dès lors réduire leur dépendance vis-à-vis de cette ressource extrêmement volatile que constitue l'ICC.

Graphique 4 : Importance de la fiscalité foncière (en % du PIB)



Source : Eurostat (impôt sur la propriété ou l'utilisation de terrains, bâtiments et autres constructions).

Un tel rééquilibrage pourrait s'opérer de deux manières, qui pourraient d'ailleurs être combinées :

Premièrement, la refonte de l'impôt foncier pourrait s'accompagner d'un allègement coordonné mais « à la carte » des taux communaux d'ICC, le cas échéant dans le cadre d'un « Pacte global » entre l'Etat et les communes. Cette modalité permettrait à chaque commune de continuer à doser au mieux la composition de ses recettes. Le projet de loi sous avis constituerait cependant un obstacle de taille à une telle combinaison, car comme mentionné ci-dessus le taux communal d'ICC serait contraint de se mouvoir dans un couloir fort étroit. A titre d'exemple, le rééquilibrage proposé deviendrait totalement impraticable dans le cas (nullement isolé) de la ville de Luxembourg. Cette dernière ne serait en effet plus en mesure de combiner une hausse de ses recettes perçues au titre de l'impôt foncier et une diminution de taux de l'ICC puisque ce dernier devrait, en vertu du projet de loi sous revue, demeurer rivié à l'actuel seuil des 225%.

Deuxièmement, une refonte de l'impôt foncier, ou du moins de sa base, pourrait aller de pair avec une adaptation à la baisse du taux de la base d'assiette global de l'ICC, qui

s'établit actuellement à 3%. Pour rappel, ce taux vient multiplier le taux communal, pour déterminer le taux « *final* », qui s'établit par exemple à 6,75% (soit le taux communal de 225% * 3%) à Luxembourg-Ville. Ce taux de la base d'assiette a d'ailleurs déjà été révisé de 4% à 3% en 2002, dans le cadre de la réforme fiscale du début des années 2000.

Le taux de base d'assiette s'applique par définition à l'ensemble des communes. Un rééquilibrage des recettes s'opérant par le truchement de ce taux serait tout à fait concevable, même dans la foulée de la mise en œuvre de la réforme envisagée des finances communales. A l'inverse de l'option précédente (ajustement coordonné mais à la carte des taux communaux), une telle adaptation homogène et indifférenciée ne permettrait cependant pas à chaque commune prise isolément de s'adapter en fonction de l'impact, forcément très différent d'une commune à l'autre (du fait de prix immobiliers fort disparates, notamment) de la revalorisation de la base de l'impôt foncier.

Le rééquilibrage devrait constituer l'une des pierres angulaires de toute réforme du financement des communes, non seulement parce qu'il permettrait de stabiliser le financement des pouvoirs locaux, mais également en raison de son incidence sur ce paramètre essentiel que constitue le logement. Le Grand-Duché se caractérise par une hausse soutenue des prix du logement et rien ne laisse présager un freinage de cette évolution, ce qui n'étonnera guère face à un marché du logement soumis à une demande fortement et structurellement supérieure à l'offre. Une adaptation de l'impôt foncier, notamment de sa composante « *B6* » portant sur les terrains à bâtir à des fins d'habitation, permettrait d'atténuer cette tension récurrente entre l'offre et la demande, surtout si une partie des importantes recettes additionnelles était canalisée vers des mesures favorisant l'offre de logements, par exemple un effort accru en matière de construction de logements sociaux. Le faible niveau de l'impôt foncier levé à l'heure actuelle n'incite assurément guère à une gestion parcimonieuse de la ressource « *terre* ». Il importe enfin de rappeler que la demande de logements est déjà stimulée par nombre d'avantages fiscaux dont bénéficient les propriétaires de logements.

Un rééquilibrage de la situation par l'intermédiaire de l'impôt foncier permettrait de renforcer à plusieurs égards la réforme fiscale prévue pour 2017 et celle des finances communales et, ainsi, de les compléter harmonieusement, en en faisant de véritables instruments de redéploiement économique et social.

Si la Chambre de Commerce considère qu'une refonte de l'impôt foncier est prioritaire, elle souhaite dans le même temps que tout aménagement en la matière s'effectue de façon équilibrée et non de manière linéaire et indifférenciée. Il importe en particulier d'éviter que cet ajustement ne repose excessivement sur certaines entreprises privées, y compris dans le secteur hôtelier et dans l'agriculture. La Chambre de Commerce note en parallèle que l'efficacité de la mesure en tant qu'instrument de maîtrise de l'évolution des prix des terrains serait accrue si la catégorie B6 de l'impôt foncier, portant précisément sur les « *terrains à bâtir à des fins d'habitation* » était davantage mise à contribution. La législation actuelle prévoit certes la possibilité d'une imposition plus lourde des terrains de la catégorie B6, mais il conviendrait d'inciter les communes à exploiter davantage les marges de manœuvre existantes en la matière.

Recettes communales : pour un réajustement plus global à moyen terme

Le rééquilibrage des recettes communales abordé ci-dessus, reposant sur une part plus importante réservée à l'impôt foncier, devrait s'accompagner, dans une perspective de moyen terme, d'une refonte de la fiscalité des sociétés. Cette refonte consisterait notamment à assurer une meilleure cohérence entre l'IRC et l'ICC, par exemple en homogénéisant la base imposable de ces deux prélèvements.

Dans un stade ultime, les deux impôts pourraient même être purement et simplement fusionnés. L'impôt « *unique* » résultant d'une telle fusion serait tout à fait compatible avec la réforme des finances communales sous avis. Il suffirait en effet de prévoir une proportion fixe globale de versement de cet impôt unique au FDG, à l'instar de la situation prévalant pour la TVA (10% versés au FCDF et au futur FDG) et pour l'IRPP (18%).

Des modalités pourraient être mises en place afin de maintenir un intérêt communal approprié, sur la base de la localisation de l'impôt. D'autres modalités pourraient permettre aux communes de moduler l'impôt des sociétés localisées sur leur territoire, en fonction des préférences respectives de leurs administrés tant en termes de taxation que d'accès aux biens collectifs. Cette modulation pouvant s'opérer sous la forme d'additionnels positifs, nuls ou négatifs.

Il est par ailleurs essentiel que les actuels abattements pour l'ICC dont bénéficient les PME fassent l'objet d'aménagements, afin d'être répercutés de manière appropriée au niveau de l'impôt des sociétés remanié.

La réforme et l'efficacité des dépenses communales

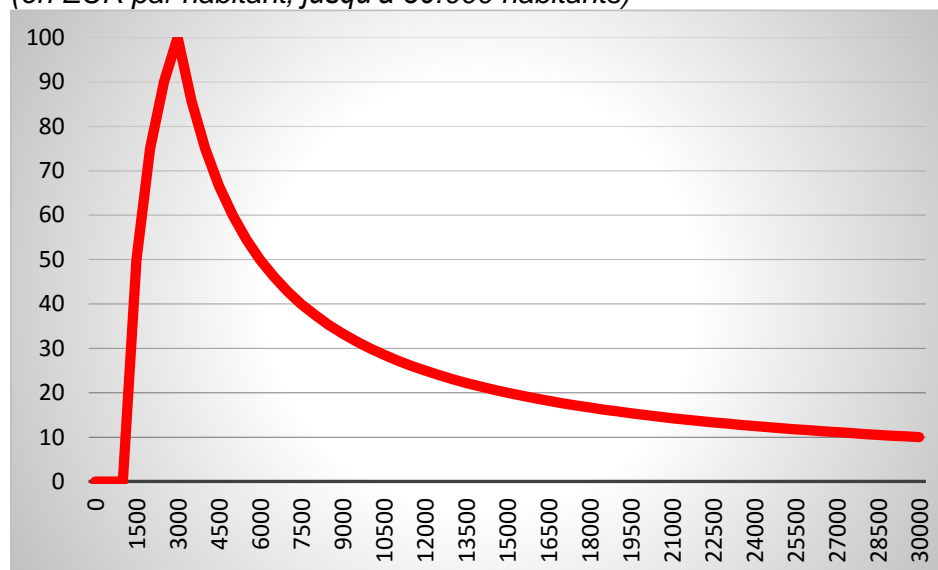
Le projet de loi sous avis renferme une intéressante innovation en matière de fusion des communes. Ces dernières bénéficieraient en effet désormais, dans le cadre de la répartition des avoirs du FDG, d'une dotation forfaitaire annuelle dépendant de la population, comme indiqué *supra*. Elle serait nulle pour les communes de moins de 1.000 habitants, de 300.000 EUR par an au-delà d'une population de 3.000 personnes et évoluerait linéairement entre ces deux pôles. Dans l'état actuel des choses, ce forfait se monterait pour l'ensemble des communes luxembourgeoises à un montant de 21 millions EUR, soit seulement 2% des recettes totales des communes en 2015. Comme l'indique le graphique suivant, l'incitant en question atteindrait au maximum 100 EUR par habitant et par an (et ce pour une commune de 3.000 habitants)³⁴, ce qui paraît réduit à l'aune des recettes moyennes par habitant des communes du Grand-Duché – soit 4.600 EUR par an. La Chambre de Commerce regrette l'ampleur assez mesurée de cet incitant bienvenu.

Ce nouveau dispositif repose en outre sur des seuils paraissant assez bas. Une taille « *optimale* » de 3.000 habitants semble en effet fort réduite dans l'absolu et à l'aune de certains pays étrangers. Par exemple, une commune moyenne compte 18.000 habitants en Belgique. En outre, la radiographie des finances communales de la BCL (phase II, mai 2012) avait permis de montrer, sur la base d'une analyse économétrique des dépenses ordinaires obligatoires des communes, que le seuil de population « *à dépense minimale* » se situe entre

³⁴ Ce qui signifie également que le nouveau dispositif découragerait la fusion de deux ou plusieurs communes se situant actuellement aux alentours de 3.000 habitants. Ainsi, deux communes comptant chacune 3.000 habitants percevraient 100 EUR par habitant avant fusion et 50 EUR seulement par la suite.

4.000 et 11.000 habitants – le milieu de la fourchette étant dès lors égal à environ 8.000 habitants – soit en tout état de cause un seuil bien supérieur aux 3.000 personnes considérées dans le projet de loi sous avis.

Graphique 5 : Montant moyen par habitant du forfait FDG lié à la population
(en EUR par habitant, jusqu'à 30.000 habitants)



Source : Projet de loi sous avis, STATEC pour la population au 1^{er} janvier 2016, calculs Chambre de Commerce. Population en abscisse.

Plus largement, la Chambre de Commerce invite les autorités à compléter, sinon dans l'immédiat du moins dans un avenir proche, la réforme des finances communales par un volet portant explicitement sur une gestion efficace des dépenses communales. Un tel volet consisterait par exemple à concevoir des indicateurs de performances des communes, permettant de juger de l'efficacité en termes de dépenses dans les différentes communes du pays. C'est là assurément un aspect complexe, mais un groupe de travail pourrait à tout le moins être considéré à ce propos.

La Chambre de Commerce tient également à souligner l'importance des synergies et coordinations entre communes dans le domaine des investissements publics (les équipements sportifs et culturels, notamment). Il convient en clair d'éviter toute duplication d'investissements, soit la mise en œuvre d'investissements similaires entre des communes situées à une faible distance l'une de l'autre. Cette duplication multiplie les coûts non seulement de construction, mais également d'entretien. Par ailleurs, de meilleures synergies permettraient de privilégier les investissements dotés du plus fort effet d'entraînement économique et social, au détriment d'investissements « *de prestige* »³⁵.

De manière plus générale, un inventaire exhaustif des transferts de l'Etat aux communes devrait être lancé, afin d'inciter les communes à tenir compte au mieux de l'incidence de leurs investissements sur d'autres entités (« *externalités* ») et à collaborer avec d'autres communes en fonction du bassin géographique des retombées de leurs projets d'investissement. Un tel examen critique des subventions en capital de l'Etat central aux

³⁵ Voir à cet effet l'A&T n°17 de la Chambre de Commerce, « *Des investissements publics efficaces : une formidable opportunité de redressement* », publié en octobre 2015 : http://www.cc.lu/uploads/media/A_T_17.pdf.

communes s'impose d'autant plus que « *les règles d'attribution des subventions ne sont pas suffisamment claires et transparentes pour satisfaire pleinement à leur objectif, aussi bien pour les communes que pour l'Etat* » et que « *les démarches administratives auxquelles sont soumises les communes pour l'obtention des subventions sont importantes et pas uniformisées (multitude d'intervenants et de procédures). Le pouvoir de décision final quant à l'octroi des aides relève des ministres, chacun pour son domaine de compétence. Ce manque de transparence aussi bien pour les règles d'octroi (montants, taux de subventionnement, plafonds, etc.) que pour les procédures de demande peut par moment provoquer un sentiment de traitement inégalitaire auprès des communes* »³⁶. La Chambre de Commerce souhaite vivement que des progrès en la matière viennent compléter au plus vite la réforme des finances communales.

La Chambre de Commerce constate enfin que les dépenses ordinaires des communes par habitant vont de 1 à 3 au Luxembourg, ce qui met en exergue un important potentiel d'économies dans certaines localités. Les autorités devraient à tout le moins demander à des experts reconnus de mettre en œuvre une analyse de l'efficacité des dépenses communales. L'objectif ne consistant pas à stigmatiser certaines communes, mais plutôt à établir les jalons d'une meilleure compréhension des ressorts de la dépense communale. A charge ensuite pour les communes de mettre en application les meilleures pratiques identifiées à cette occasion.

L'impact d'ensemble de la réforme sur les finances publiques

Selon l'exposé des motifs et la fiche d'impact financier du projet de loi sous avis, la réforme des finances communales contribuerait à détériorer le solde de l'Administration centrale à raison de 90 millions EUR environ, en faveur des communes. Cet impact serait lié à des éléments qui ne sont pas directement associés à l'instauration du FDG, à savoir les charges additionnelles pour l'Etat central découlant de la reprise par ce dernier de la rémunération du personnel de l'enseignement fondamental (153 millions EUR en 2017), ainsi que la compensation partielle de ces charges s'effectuant par le biais d'une suppression du financement, par l'Etat, des cotisations d'assurance pension et d'assurance maladie dues à la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux (CPFEC ; 50 millions EUR en 2017). Le tout serait complété par un ajustement du calcul du montant forfaitaire pris en compte pour la détermination du FDG (impact prévu de 13 millions EUR en base 2017)³⁷.

Ces trois ajustements ne donneraient en principe pas lieu à une détérioration du solde budgétaire des Administrations publiques (définition « *européenne* »), puisque seuls des transferts internes à cette entité globale seraient concernés. Une détérioration de 90 millions EUR du solde de l'Administration centrale s'accompagnerait donc d'une amélioration de même ampleur des soldes des Administrations locales. Cette compensation suppose cependant que certaines communes n'affectent pas le « *ballon d'oxygène* » de 90 millions EUR octroyé par l'Etat au financement de dépenses nouvelles.

³⁶ Ces deux citations sont issues de la *Radiographie des finances communales – 2ème Phase du Projet* – Document élaboré en vertu de la Convention du 7 mars 2011 entre la BCL et le Gouvernement, Version du 23 mai 2012 (page 61, partie du Ministère de l'intérieur).

³⁷ Ces deux derniers éléments « *compensatoires* » seront retranchés de l'enveloppe FDG distribuée aux communes. La diminution en question atteindra donc 63 millions EUR en 2017 (et 71 millions en 2020 selon la fiche financière du projet de loi sous avis).

En vertu de l'article 10 du projet de loi sous revue, les trois ajustements précités vont en outre s'accompagner d'un transfert transitoire directement à charge du budget de l'Etat³⁸. A partir de 2017, ce dernier versera en effet une somme à chaque commune négativement affectée par le nouveau mécanisme de financement, qui lui permettra de maintenir ses recettes nominales³⁹ au niveau observé en 2015 (année de référence)⁴⁰. Par la force des choses, compte tenu de la croissance « spontanée »⁴¹ des recettes, cette intervention de l'Etat s'étiolera graduellement pour revenir à zéro vers 2021-2022. Le montant global de l'intervention « compensatoire » de l'Etat se monterait à 10 millions EUR en 2017 et il reviendrait à 100.000 EUR en 2020 selon la fiche financière.

La Chambre de Commerce aurait finalement souhaité davantage de précisions sur les retombées budgétaires, tant pour l'Etat que pour les communes, au-delà de l'horizon 2017-2020 couvert dans la fiche financière. Il serait en particulier légitime de s'interroger sur l'évolution à moyen terme du financement de la CPFEC dans un contexte de vieillissement démographique.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous rubrique que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

BMU/DJI

³⁸ Il sera d'ailleurs déterminé annuellement dans la loi budgétaire.

³⁹ Plus exactement et pour l'essentiel, les recettes découlant du FDG, augmentées de la participation directe des communes au produit de l'ICC.

⁴⁰ Il convient de noter que si une commune concernée a réduit son taux d'ICC par rapport à 2015, la compensation ne s'effectue que sur la perte de recettes (par rapport à 2015) calculée à taux d'ICC inchangé.

⁴¹ Découlant de la croissance économique et de l'inflation.