

Encadré 5

LE FINANCEMENT DES COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

1. INTRODUCTION

Dans son bulletin de juin 2012, la BCL a publié une comparaison européenne des finances des Administrations locales. Celle-ci révèle que les missions accordées aux pouvoirs locaux sont très différentes d'un pays à l'autre mais qu'il en est de même en ce qui concerne le type de revenus. Chaque Etat membre possède ses spécificités. Il n'existe pas de modèle universel de financement des collectivités locales. Seuls un certain nombre de principes sont énoncés dans la Charte Européenne de l'Autonomie Locale⁵⁹.

L'analyse suivante vise à expliquer brièvement le système de financement actuel des Administrations locales luxembourgeoises⁶⁰ et plus particulièrement des communes. Les données utilisées sont issues du système européen des comptes nationaux et régionaux SEC95 et sont fournies par le Statec. Ces données sont un peu différentes des données « cash ». Les retraitements permettant de passer du solde « cash » au solde SEC95 sont décrits dans le volume III du projet de Budget de l'Etat.

En 2011, les recettes des Administrations locales se sont élevées à 2 311,6 millions d'euros, soit 5,4% du PIB. Le graphique ci-après illustre l'évolution des finances des Administrations locales depuis 1995. Au cours de la période étudiée, les recettes et les dépenses des Administrations locales ont quasiment progressé au même rythme (progression de l'ordre de 6% par an en moyenne sur les deux versants).

Tableau 1:

Composition des recettes des Administrations locales en 2011

	2011	Millions d'euros	%
P.11	Production marchande	297,8	12,9%
P.12	Production pour usage final propre	0,0	0,0%
P.131	Paiements pour autre production non marchande	109,4	4,7%
D.2	Impôts sur la production et les importations	46,6	2,0%
D.39	Autres subventions sur la production	0,0	0,0%
D.4	Revenus de la propriété	43,0	1,9%
D.5	Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	694,9	30,1%
D.61	Cotisations sociales	4,0	0,2%
D.7	Autres transferts courants	978,9	42,3%
D.9	Transferts en capital à recevoir	137,1	5,9%
	Recettes totales	2 311,6	100%

Sources : Statec, calculs BCL.

Les recettes du secteur communal peuvent être classées en trois grandes catégories, à savoir les recettes fiscales en provenance des ménages et des entreprises, les dotations et les subventions accordées par l'Etat central et par l'UE, les

59 A noter que l'article 9 de la Charte Européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe énonce un certain nombre de principes concernant les ressources financières des collectivités locales. Comme par exemple le fait qu'une partie des ressources financières doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.

60 Le secteur des Administrations locales comprend les 106 communes, 73 syndicats de communes, 6 établissements publics et les 30 offices sociaux.

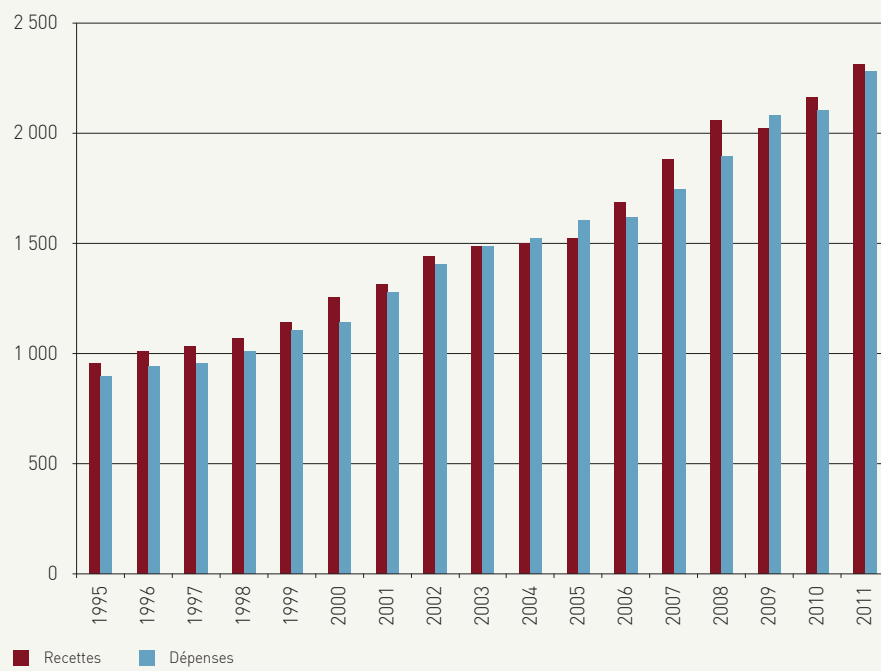
recettes issues de l'exploitation de biens et services (eau, épuration, déchets, électricité, gaz).

En 2011, les recettes fiscales et les dotations comptaient pour 80,4% des recettes totales des Administrations locales. Face à ce constat, la suite de l'analyse est principalement consacrée à ces deux catégories de recettes.

2. LES RECETTES FISCALES

Comme le montre le tableau suivant, les revenus fiscaux proviennent essentiellement de deux impôts, à savoir l'impôt commercial communal et l'impôt foncier.

Graphique 1
Evolution des recettes et des dépenses des Administrations locales
(En millions d'euros)



Sources : Statec, calculs BCL

Tableau 2:

Composition des recettes fiscales en 2011 (en millions d'euros)

	2011
Impôt commercial communal	687,3
Impôt foncier	30,8
Surtaxe sur les mutations immobilières	9,0
Prélèvements sur les jeux de casino (partie communes)	4,7
Timbres de chancellerie	3,3
Taxe de séjour	1,8
Taxe sur les amusements publics (nuits blanches)	1,7
Taxe sur les chiens	1,2
Taxe due pour la construction dans les secteurs centraux	1,1
Taxe sur les résidences secondaires	0,5
Recettes fiscales totales	741,4

Sources : Statec, calculs BCL.

2.1 L'impôt commercial communal (ICC)

La loi⁶¹ autorise les communes à percevoir un impôt commercial communal dont le taux est fixé annuellement par chaque commune pour l'année d'imposition suivante et sous la réserve d'une approbation grand-ducale.

La base d'imposition est constituée par le bénéfice d'exploitation. Les revenus des exploitants agricoles et des titulaires d'une profession libérale ne sont pas assujettis, seules les activités commerciales, industrielles et artisanales étant concernées.

L'ICC s'obtient en appliquant le taux communal de l'ICC à la base d'assiette. Le calcul de l'assiette et la perception de l'impôt commercial sont effectués par l'Administration des contributions directes pour compte des receveurs communaux. Il convient de noter qu'en vertu de la réforme fiscale de 2002, le taux servant à calculer la base d'assiette globale est passé de 4 à 3% du bénéfice d'exploitation après abattement. Les taux, fixés annuellement par les conseils communaux, varient actuellement entre 200 et 400%.

Tableau 3:

Détermination de l'impôt commercial communal

Bénéfice d'exploitation après abattement
Application à ce montant d'un taux de 3%
= Base d'assiette globale
Multiplication de la base d'assiette globale par le taux communal
= Impôt commercial communal dû

Source : Loi du 1er décembre 1936, modifiée par la loi du 11 décembre 1967.

L'impôt commercial communal fait l'objet d'une péréquation horizontale (intercommunale) via un « fonds de participation⁶² ». La péréquation financière au niveau de l'ICC organise une redistribution horizontale du produit de ce revenu, qui varie en fonction des capacités de revenu de cet impôt calculées par personne et par commune.

Le montant d'impôt commercial revenant à une commune est égal à ses rentrées d'impôt commercial diminuées de sa contribution au fonds et augmentées de sa quote-part de participation au fonds, en qualité (i) de commune de résidence des salariés relevant d'activités soumises à l'ICC et (ii) de résidence de la population, ces deux critères entrant en considération pour la péréquation des recettes de l'ICC.⁶³

Détermination de la contribution d'une commune

Le versement contributif d'une commune au fonds est déterminé par l'application à ses rentrées d'impôt commercial de l'année des taux ci-après :

- taux minimum de 42% lorsque le rendement de ses bases calculées est inférieur ou égal à 10% du rendement des bases calculées du pays ;

61 Loi du 1er décembre 1936, modifiée par la loi du 11 décembre 1967.

62 Il ne s'agit pas d'un fonds réel mais virtuel, qui vise à faciliter la compréhension du mécanisme de péréquation.

63 Pour les besoins de l'analyse on entend par :

Population = population résidente au 1er janvier de l'année la plus récente (Statec)

Salariés = salariés (d'activités soumises à l'ICC) ayant leur domicile fiscal sur le territoire de la commune ;

Nombre rectifié de salariés d'une commune = nombre de salariés (au sens de b) multiplié par son taux ICC de l'année pour laquelle la répartition a lieu ;

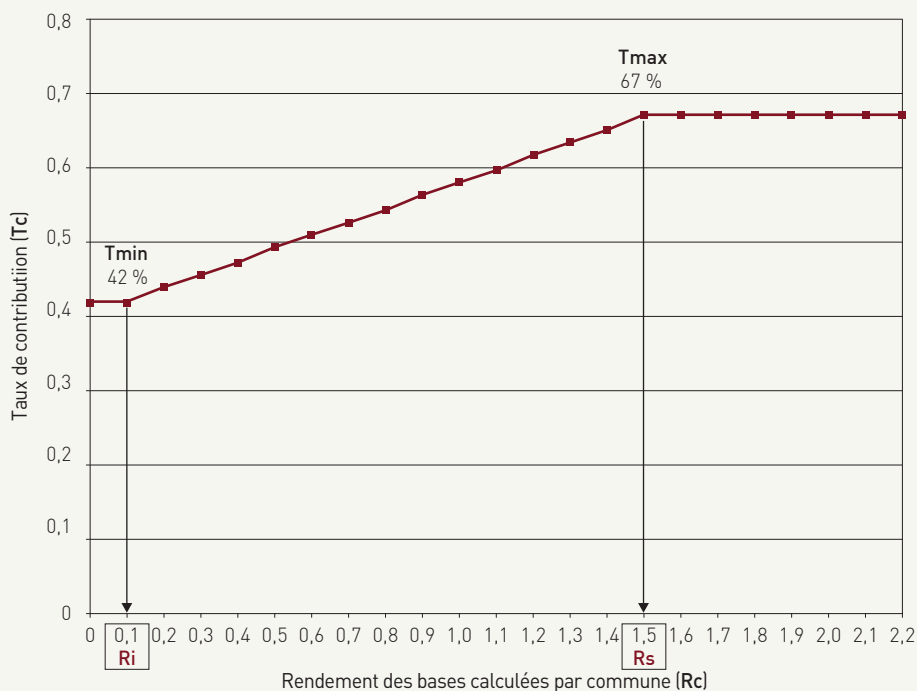
Bases calculées d'une commune : les rentrées annuelles de l'impôt commercial d'une commune divisées par le taux communal en matière d'impôt commercial qui vaut pour l'année pour laquelle les rentrées ont lieu ;

Rendement des bases calculées d'une commune : le quotient résultant de la division de ses bases calculées par sa population ;

Rendement des bases calculées du pays : le quotient résultant de la somme des bases calculées de toutes les communes divisée par la population totale du pays ;

Graphique 2

Représentation graphique de la détermination du taux de contribution



Légende :

Rendement des bases calculées d'une commune :
Rc = bases calculées/population de la commune rendement des bases calculées du pays :
Rp = la somme des bases calculées/population totale du pays taux de contribution d'une commune :
Tc = taux de contribution au fonds d'une commune amplitude de variation du taux est l'intervalle entre
Tmax (taux de contribution maximum) et
Tmin (taux de contribution minimum) plage d'application du taux de contribution variable est l'intervalle entre
Rs (rendement supérieur de bases calculées) et
Ri (rendement inférieur de bases calculées)
 Avec
Ri = (1-i)*Rp où i est le facteur qui définit la limite inférieure de la plage par rapport au Rp ; et
Rs = (1+s)*Rp où s est le facteur qui définit la limite supérieure de la plage par rapport au Rp

Source : Loi du 1er décembre 1936, modifiée par la loi du 11 décembre 1967.

entre 42 et 67% des recettes d'ICC localisées sur son territoire, avec diverses situations intermédiaires. Le taux de contribution est fonction du rendement de la base calculée de la commune par rapport à la moyenne nationale, ce rendement représente une expression de la "richesse" de la commune. Le taux Tc du graphique est la proportion de l'ICC versé au "pot commun". Le solde constitue un "intéressement", visant à inciter la commune à attirer des sociétés sur son territoire

Détermination de la redistribution

La quote-part d'une commune au fonds est déterminée selon les critères suivants :

- 45% du fonds est réparti entre les communes proportionnellement au rapport du nombre rectifié des salariés de la commune / somme des nombres rectifiés de salariés de toutes les communes du pays ;

- taux maximum de 67% lorsque le rendement de ses bases calculées est égal ou supérieur à 150% du rendement des bases calculées du pays ;

- Sinon une situation intermédiaire.

A partir du rendement des bases calculées du pays (Rp), qui exprime les potentialités fiscales par habitant du pays (comme si le pays ne formait qu'une seule commune), il est déterminé un intervalle défini par Ri (limite inférieure) et Rs (limite supérieure) à l'intérieur duquel le taux de contribution varie de son minimum (Tmin) à son maximum (Tmax) proportionnellement au rendement effectif des bases calculées par commune. A l'extérieur de l'intervalle ainsi défini, le taux de contribution applicable est soit le Tmin, soit le Tmax.

La contribution d'une commune au "fonds" se situe

– 55% du fonds est réparti entre les communes proportionnellement au rapport population de la commune / population totale du pays.

Le système de la péréquation horizontale tel qu'il se présente actuellement trouve ses origines dans le fait que les communes qui ont accueilli des activités commerciales et industrielles sur leur territoire n'étaient pas toujours celles qui ont accueilli comme résidents les salariés de ces activités. Voilà pourquoi il avait été décidé à l'époque de faire revenir une partie des recettes de l'ICC aux communes de résidence des salariés de ces entreprises commerciales et industrielles, afin que celles-ci puissent financer les infrastructures communales nécessaires à cet accueil.

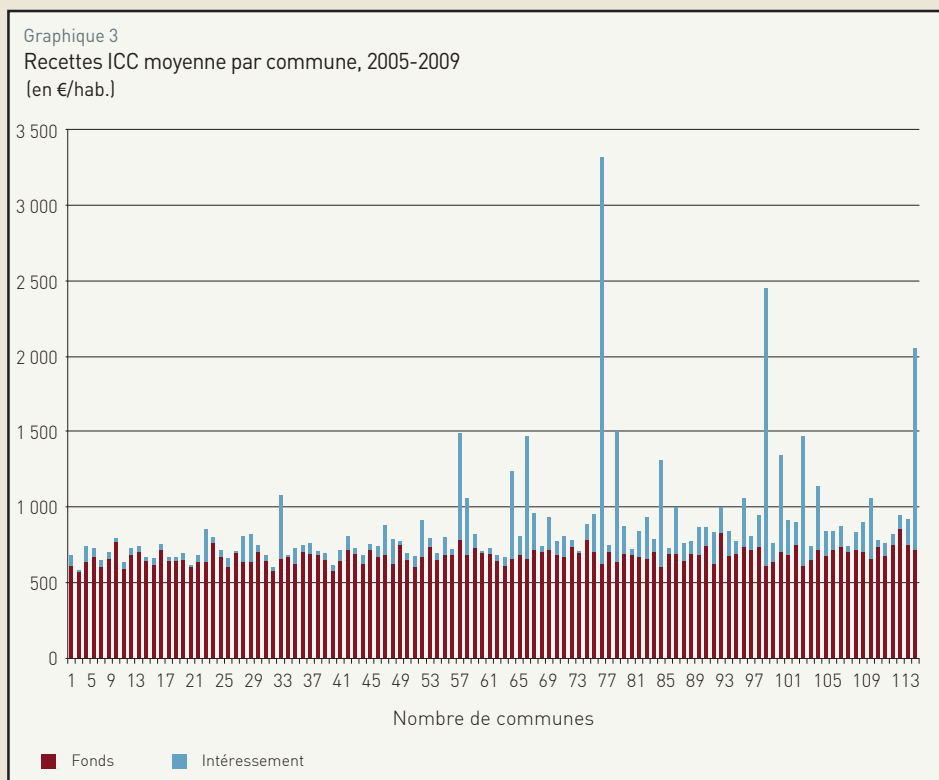
Il en résulte d'une part des communes bénéficiaires, qui reçoivent une quantité d'argent supérieure à leur contribution dans le fonds et d'autre part les communes contributrices nettes, qui versent davantage au fonds que ce qu'elles en retirent. Au cours de la période 1998-2009, le nombre de communes contributrices nettes équivaut en moyenne à 7% du total des communes.

Une analyse du système de péréquation montre que de fortes disparités persistent après péréquation et que certaines d'entre elles résultent de la répartition des avoirs du fonds de la péréquation. Ces dernières proviennent en partie du critère de répartition « salariés rectifiés ». Il serait souhaitable de réduire une partie des disparités entre les communes en supprimant le critère des salariés rectifiés. Cette modification permettrait de simplifier le système existant, qui est en outre très complexe.

Le choix de ce critère peut d'ailleurs être remis en question pour plusieurs raisons. Premièrement, les communes ont un pouvoir de détermination de ce nombre rectifié. En effet, le nombre de salariés rectifiés résulte de la multiplication du taux de l'ICC fixé par les communes par le nombre de salariés. Une commune dont le nombre de salariés contribuant à l'ICC est faible pourrait être tentée d'avoir un taux d'imposition plus élevé qu'une autre commune dans la même situation afin d'obtenir davantage de recettes en provenance du fonds. Or une telle attitude sera contraire à la politique locale voire nationale favorisant l'accueil de nouvelles activités commerciales ou industrielles sur le territoire de la commune, en raison notamment du taux d'imposition ICC élevé.

Deuxièmement, les communes ayant un nombre de salariés pris en compte dans la péréquation ICC faible mais un nombre important de salariés n'entrant pas en ligne de compte (comme les fonctionnaires) sont désavantagées. Tous salariés, qu'il contribue ou non à l'ICC, sollicite en effet les services communaux.

Finalement, les dernières données disponibles concernant le nombre de salariés datent de 2003.



Sources : Ministère de l'Intérieur, calculs BCL.

D'autres modifications pourraient également avoir lieu, comme un ajustement des taux de contribution ou la mise en place d'un plafond ou « cap » sur la part d'intéressement net ou sur le montant de l'ICC par habitant après péréquation. En toute hypothèse, ne faudra-t-il pas perdre de vue que toute modification de paramètre dans l'un ou l'autre sens, comme par exemple dans le sens d'une plus grande équité entre les communes (une appréciation qui reste cependant à définir) aura des répercussions plus ou moins importantes sur les dotations totales des différentes communes, avec le risque de mettre en péril certains équilibres budgétaires.

2.2 L'impôt foncier (IF)

Les communes sont autorisées par la loi du 1^{er} décembre 1936, modifiée par la loi du 1^{er} février 1967, à percevoir un impôt foncier au titre d'impôt communal. Les communes fixent librement le taux de l'IF, sous réserve d'approbation grand-ducale et le produit de cet impôt leur revient directement.

Tableau 4:

Détermination de l'impôt foncier

Valeur unitaire (Einheitswert)
Application à ce montant du taux d'assiette (<i>Steuermesszahl</i>) de 7‰ à 10‰ ⁶⁴
= Base d'assiette (<i>Steuermessbetrag</i>)
Multiplication de la base d'assiette par le taux communal (<i>Steuerhebesatz</i>)
= Impôt foncier dû (<i>Grundsteuer</i>)

Source : Ministère de l'Intérieur.

L'IF est perçu par les communes sur la base de la valeur unitaire, à laquelle est appliqué un taux d'assiette et ensuite un taux de prélèvement communal. Le taux d'assiette dépend de l'utilisation de la propriété immobilière et donne lieu à deux catégories d'IF :

- Impôt foncier A : perçu sur les propriétés agricoles et forestières.
- Impôt foncier B : prélevé sur les immeubles bâtis et non bâtis.

Le taux appliqué pour obtenir l'impôt foncier A est un taux unique, alors qu'il existe diverses variantes pour le taux B, regroupant différents types d'immeubles. Avant 2008, il existait jusqu'à 4 variantes possibles pour le taux B⁶⁵. De même que pour l'ICC, les taux de l'IF sont fixés annuellement et individuellement par chaque commune.

La valeur unitaire des immeubles est établie sur la base de l'évaluation des biens et valeurs datant de 1941 et d'après les règles prévues par la législation fiscale. La fixation des valeurs unitaires et des bases d'assiette de l'impôt foncier rentre dans les attributions de l'Administration des contributions directes. Les administrations communales sont pour leur part responsables de la fixation du taux communal, du calcul de l'impôt foncier à payer par le propriétaire et du recouvrement de cet impôt. Néanmoins, à la demande des administrations communales, l'administration des contributions directes a été chargée de la confection, pour le compte et au nom des communes, des rôles et bulletins de l'impôt foncier⁶⁶.

64 Le taux varie en fonction de l'utilisation de la propriété immobilière et est fixé par le paragraphe 12 de la loi du 1^{er} décembre 1936 et par le paragraphe 28 de l'ordonnance d'exécution.

65 1. B
2. B1 + B2
3. B1 + B3 + B4 avec abattement
4. B1 + B3 + B4 sans abattement

66 En vertu du règlement grand-ducal du 1^{er} décembre 1962.

La loi du 22 octobre 2008 relative au pacte logement a modifié le cadre législatif applicable en matière d'impôt foncier et ce à partir du 1er janvier 2009. Elle prévoit notamment une nouvelle subdivision des catégories d'immeubles tombant sous l'impôt foncier B :

Catégorie 1 : Constructions commerciales (B1)

Catégorie 2 : Constructions à usage mixte (B2)

Catégorie 3 : Constructions à autre usage (B3)

Catégorie 4 : Maisons unifamiliales et maisons de rapport (B4)

Catégorie 5 : Immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation (B5)

Catégorie 6 : Terrains à bâtir à des fins d'habitation (B6)

Les taux d'imposition pour la catégorie A varient actuellement de 200 à 600% alors que ceux des catégories B peuvent aller de 100 à 1000%.

Il convient de signaler en particulier l'introduction par la loi du 22 octobre des deux nouvelles catégories 5 et 6, qui font désormais l'objet d'un traitement fiscal moins favorable que par le passé, afin d'encourager l'affectation à des logements des immeubles et terrains concernés.

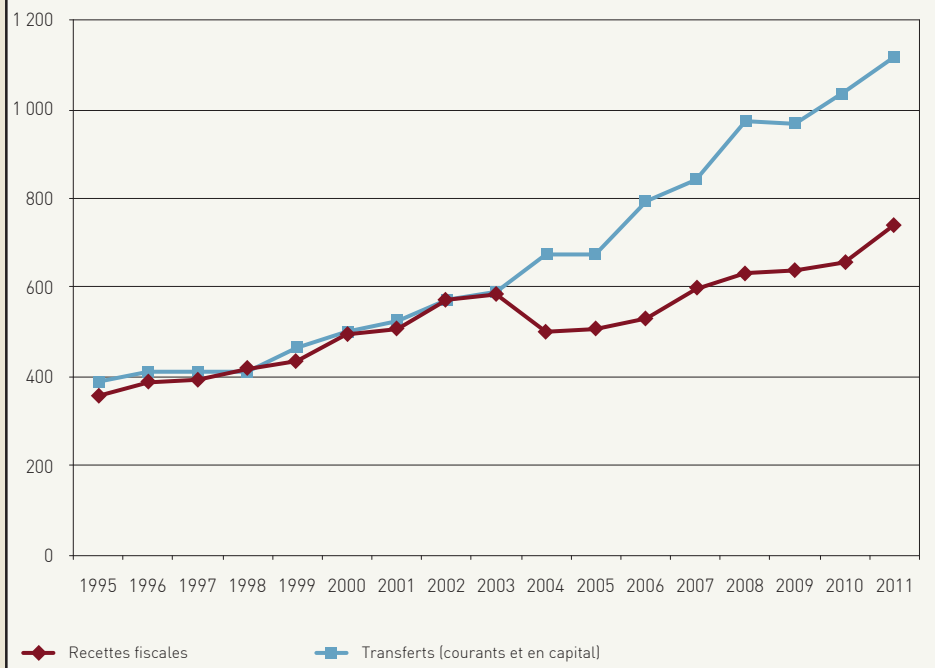
La loi d'octobre 2008 a en outre renforcé l'autonomie fiscale des communes, dans la mesure où elle a consacré la suppression des relations strictes prévalant auparavant entre les différents taux de l'impôt foncier. Ces relations, qui restreignaient la marge de manœuvre communale en matière de fixation de taux, garantissaient cependant une certaine équité entre les différents contribuables de la commune. A la faveur de la loi d'octobre 2008, les communes peuvent désormais taxer davantage les immeubles bâtis, les immeubles non bâtis et en particulier les terrains à bâtir, sans devoir accroître en parallèle l'impôt foncier pesant sur les terrains agricoles et forestiers.

Une recommandation de la BCL, rejoignant également le rapport de la Commission des finances et du budget de la Chambre des Députés, est la nécessité d'une réforme de l'impôt foncier. Les valeurs unitaires servant au calcul de la base imposable sont désuètes et aboutissent à une sous-évaluation massive de l'assiette imposable et par voie de fait du produit de l'impôt. Cette réforme aurait évidemment un coût, mais des techniques faisant appel à des évaluations automatisées permettraient de réduire notablement ce dernier. Les communes doivent bien entendu continuer à disposer de leur autonomie en matière de fixation des taux de l'impôt foncier. Elles peuvent faire appel à ce levier fiscal sans pour autant entrer en opposition frontale avec la politique du gouvernement en matière de pression fiscale. Outre son effet favorable sur les recettes communales, une telle disposition favoriserait l'indispensable consolidation budgétaire des Administrations publiques - résultant notamment de nos engagements européens. Par ailleurs, une réestimation des valeurs unitaires inciterait à davantage de parcimonie dans l'utilisation de cette ressource rare que constituent les terrains.

3. LES RECETTES DE TRANSFERTS

Le graphique suivant montre l'évolution des recettes fiscales et des transferts, dont près de 70% proviennent du Fonds Communal de Dotation Financière (FCDF). Le montant du FCDF en particulier et des transferts de l'Etat aux communes

Graphique 4
Evolution des recettes fiscales et des transferts
(en millions d'euros)



Sources : Statec, calculs BCL.

en général s'est accru de façon soutenue au cours des années récentes, sous l'effet notamment de la montée en puissance des activités de commerce électronique, génératrices de recettes de TVA. Au cours de la période 1995-2011, le taux de croissance annuel moyen des transferts s'est établi à 6,8%, contre 4,7% pour les recettes fiscales.

Les recettes d'ICC ont pour leur part vu leur importance dans les recettes des Administrations locales décliner depuis 2003, ce qui pourrait être la conséquence de l'important allègement de la fiscalité des sociétés adopté en 2002.

A travers cette évolution, une plus grande dépendance des pouvoirs locaux vis-à-vis de l'Administration centrale se met en place.

3.1 Fonds communal de dotation financière (FCDF)

Le Fonds Communal de Dotation Financière est constitué de l'ensemble des montants alloués par l'Etat central au secteur communal, qui ne sont par ailleurs pas affectés à un objet spécifique. Il a été mis en place en 1987⁶⁷ en regroupant un amalgame de différents transferts de revenus aux communes, afin de mettre à la disposition des communes des ressources de fonctionnement plus stables et libres de toute obligation d'emploi.

La dotation annuelle du fonds se compose de la manière suivante⁶⁸ :

- 18% du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires ;
- 10% du produit de la TVA, déduction faite des sommes dues aux Communautés européennes au titre de ressources propres provenant de cette taxe ;
- 20% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs ;
- un montant forfaitaire adapté annuellement pour tenir compte des modifications intervenues dans la législation.

⁶⁷ Le FCDF a été institué par l'article 38 de la loi modifiée du 22 décembre 1987 (Mémorial 106 du 24.12.1987).

⁶⁸ Voir l'annexe pour le schéma de fonctionnement du Fonds.

Après détermination de son montant global, les avoirs du Fonds Communal de Dotation Financière sont répartis entre les communes en deux étapes et selon des critères arrêtés annuellement dans la loi budgétaire :

Une somme fixe est allouée à chaque commune. Elle s'élève à 99.157 euros par commune. Elle est majorée d'une somme supplémentaire de 18.592 euros pour chaque conseiller communal dépassant le nombre de 7. L'objectif principal de ce préciput est de permettre notamment aux petites communes d'assurer les services de base comme le secrétariat, la recette et l'état civil.

Après avoir déterminé le total de ces allocations de base, le solde du FCDF est réparti entre les communes selon les critères suivants :

- 65 % d'après la population de résidence,
- 15 % d'après la superficie verte (dont 9,75 % au prorata de la base d'assiette de l'impôt foncier des propriétés agricoles et forestières et 5,25 % au prorata de la surface des terrains relatifs aux propriétés agricoles et forestières)
- 20 % d'après la densité de la population (degré d'urbanisation).

Au niveau du FCDF, l'impôt foncier A constitue un critère paraissant peu justifié. La valeur unitaire servant au calcul de l'assiette imposable date de 1941 et ne reflète donc plus la réalité. Les expériences étrangères montrent également que d'autres critères pourraient faire l'objet d'une réflexion. Ainsi, la superficie totale et la superficie bâtie sont généralement prises en compte à l'étranger (ce critère remplacerait la superficie verte). Les expériences étrangères suggèrent également que des critères sociaux (nombre de chômeurs, nombres d'écoliers, etc.) ou représentant la structure d'âge (nombre de jeunes, de personnes âgées, etc.) pourraient également être pris en compte. Une analyse économétrique des dépenses (élaborée par la BCL dans le cadre de la radiographie des finances communales) semble d'ailleurs indiquer que le taux de chômage constitue un déterminant important des dépenses communales, ce qui justifierait a priori sa prise en compte dans les critères de péréquation/répartition des recettes non affectées.

Plus généralement, se pose la question d'une répartition des ressources en fonction d'une typologie des communes. Dans certains pays, une telle typologie des localités est un critère rentrant dans la répartition des avoirs. Une typologie des communes nécessite cependant un grand nombre de variables (critères socio-économiques, démographiques, géographiques, etc.) et requiert une analyse factorielle. Les données actuellement disponibles pour le Luxembourg sont insuffisantes pour établir ce type de classification, a fortiori s'il s'agit d'un critère conditionnant directement le financement des communes. Une telle typologie devrait d'ailleurs présenter une grande stabilité et être d'une robustesse sans faille s'il s'agit d'en faire un critère déterminant de l'allocation des ressources. Faute d'une telle robustesse, cette typologie présenterait un inconvénient majeur : une commune pourrait rapidement changer de catégorie (notamment en présence d'un simple aléa statistique), avec à la clé une augmentation ou diminution brutale de ses ressources.

3.2 Les transferts autre que le FCDF

Les autres transferts, qu'ils soient courants (destinés à alléger les frais de fonctionnement des Administrations locales) ou qu'ils soient en capital (destinés aux investissements), sont des transferts affectés à une dépense spécifique.

A l'heure actuelle, aucun inventaire précis des transferts effectués par l'Etat central aux Administrations locales n'est disponible. Par ailleurs, un certain manque de transparence caractérise également les règles d'attribution de ces transferts. Chaque ministère est en effet responsable de l'octroi de subventions selon ses domaines de compétences. Les communes doivent par conséquent introduire des dossiers auprès de chacun d'entre eux. La mise en place d'une plateforme informatisée, où chaque commune pourrait accéder à ces dossiers, est vivement conseillée en vue d'augmenter