

Rapport d'évaluation de la réforme des finances communales

Document élaboré en vertu de la Convention du 20 mars 2020 entre la BCL et le ministère de l'Intérieur.

Table des matières

Table des matières.....	2
1. Introduction	4
2. Description de la réforme.....	5
2.1. <i>Objectifs</i>	5
2.2. <i>Création du Fonds de dotation globale des communes (FDGC)</i>	5
2.3. <i>Modification de la participation directe des communes au produit de l'impôt commercial communal</i>	7
2.4. <i>Modification des critères de péréquation</i>	7
2.5. <i>Modification de la participation des communes au Fonds pour l'emploi</i>	9
2.6. <i>Coût budgétaire</i>	10
3. Données et informations techniques.....	10
4. Atteinte des objectifs de la réforme	11
4.1. <i>Améliorer la stabilité des finances communales</i>	11
4.1.1. <i>Stabilité des finances du secteur communal dans son ensemble</i>	11
4.1.2. <i>Stabilité des finances au niveau individuel</i>	16
4.1.3. <i>Conclusion</i>	20
4.2. <i>Atténuer les disparités entre communes</i>	20
4.2.1. <i>Comparaison pour l'année 2017 entre le système avant et après la mise en œuvre de la réforme</i>	20
4.2.2. <i>Evolution sur la période 2017-2019</i>	28
4.2.3. <i>Conclusion</i>	29
5. Conclusion	30
Bibliographie	31
Annexe 1 : Schéma de fonctionnement du Fonds de dotation globale des communes (FDGC).....	32
Annexe 2 : Schéma de fonctionnement du Fonds communal de dotation financière (FCDF)	33
Annexe 3 : Schéma de la répartition des recettes de l'impôt commercial communal.....	34
Annexe 4 : Schéma du calcul de la contribution au fonds de péréquation ICC avant la réforme	35
Annexe 5 : Calcul de la dotation du FDGC	37

1. Introduction

La principale source de revenus des communes sont les recettes non affectées à des dépenses spécifiques. Elles comprennent les revenus du Fonds de dotation globale des communes (FDGC), une partie des recettes de l'impôt commercial communal (ICC) et l'impôt foncier (IFON).

La réforme des finances communales est un sujet qui a été abordé à de nombreuses reprises, notamment dans le rapport du ministère de l'Intérieur intitulé « Concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative du Grand-Duché de Luxembourg » du 29 avril 2005. Dans ce contexte, la BCL avait été mandatée en 2010 pour établir une radiographie des finances communales. Il ressortait de cette étude que des améliorations pouvaient être apportées en vue de diminuer les disparités inhérentes aux systèmes de péréquation en place à l'époque.

Le 29 août 2016, un projet de loi prévoyant une réforme du financement des communes était déposé à la Chambre des députés et voté en décembre 2016. Ainsi, la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes (FDGC) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Cette loi a introduit le FDGC et apporte des modifications au système de l'ICC, l'IFON ne faisant pas partie du périmètre de la réforme.

Dans le cadre de l'accord de coalition 2018-2023, le gouvernement s'est engagé à évaluer les effets de la réforme. Le ministère de l'Intérieur (MINT) a mandaté la BCL afin d'évaluer si les objectifs de la réforme ont été atteints sur la période 2017-2019. Ce qui est l'objet du présent rapport.

La première partie du rapport est consacrée à la description de la réforme des finances communales. Les objectifs et les changements opérés sont ainsi présentés. Les données utilisées de même que les informations techniques nécessaires à la compréhension de l'étude sont décrites dans un deuxième temps. La troisième partie montre si et dans quelle mesure les objectifs fixés dans la réforme sont atteints. Cette étude est basée à la fois sur des analyses quantitatives et qualitatives. Finalement, les conclusions des analyses sont détaillées.

<p>Nous attirons l'attention du lecteur sur le fait que ce rapport ne traite pas des effets de la pandémie COVID-19 sur les finances communales.</p>
--

2. Description de la réforme

La réforme des finances communales est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017 par la Loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes.

Dans le cadre de cette réforme, un nouveau fonds appelé Fonds de dotation globale des communes (FDGC) a été créé. Il inclut, en ce qui concerne la dotation, les mêmes recettes que l'ancien Fonds communal de dotation financière (FCDF) ainsi qu'une partie des recettes de l'impôt commercial communal (ICC). Les avoirs de ce fonds sont répartis entre les communes selon de nouveaux critères. Les communes conservent toujours une participation directe au produit de l'ICC généré sur leur territoire, mais la méthode de calcul relative à cette partie des recettes a aussi été modifiée. Enfin, il convient de noter que l'Etat central a alloué un montant annuel de 90 millions d'euros à cette réforme.

Cette partie de l'étude présente les objectifs de la réforme et détaille ensuite l'ensemble des modifications qui ont été effectuées ainsi que le coût budgétaire de la réforme. L'analyse relative à ces modifications est effectuée dans la partie 4 du présent rapport.

2.1. Objectifs

Selon l'exposé des motifs¹, les objectifs de la réforme étaient :

- (1) d'améliorer la stabilité des finances communales, et plus particulièrement les recettes non affectées.
- (2) d'atténuer les disparités entre les communes via l'introduction de nouveaux critères de péréquation. Ces derniers devaient être transparents et équitables.

En outre, la réforme visait à « prendre en compte les objectifs de l'aménagement du territoire, à stimuler le processus de fusion entre communes et la création d'emplois ainsi qu'à inciter les communes à créer des logements locatifs sociaux. »

2.2. Création du Fonds de dotation globale des communes (FDGC)

La modification la plus importante induite par cette réforme consiste en la création d'un fonds unique, à savoir le FDGC², qui regroupe les recettes de l'ancien FCDF³ et de l'ICC déduction faite de la participation directe des communes au produit de l'ICC généré sur leur territoire. Les avoirs du FDGC sont ensuite répartis entre les communes selon différents critères de péréquation.

La dotation annuelle du FDGC se compose de la manière suivante:

- 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 ;

¹ L'exposé des motifs est repris dans le projet de loi n°7036 portant sur la création d'un Fonds de dotation globale des communes.

² Voir l'annexe 1 pour le schéma de fonctionnement du Fonds.

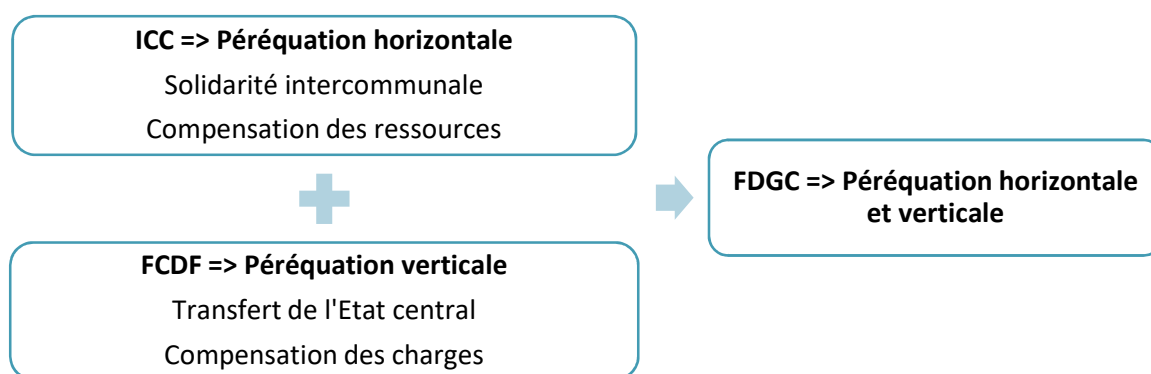
³ Voir l'annexe 2 pour le schéma de fonctionnement du Fonds.

- 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 législation⁴ ;
- une partie des recettes ICC (ce montant est calculé comme étant la différence entre le total des recettes ICC et la participation directe des communes à l'ICC).

Avant la réforme de 2017, les revenus de l'ICC étaient déjà scindés entre, d'une part, une participation directe des communes et, d'autre part, des recettes faisant l'objet d'une péréquation horizontale (solidarité intercommunale) via un « fonds de participation ⁵ ». Ces dernières étaient réparties selon deux critères (population et salariés rectifiés). Le produit de l'ICC diffère d'une commune à l'autre du fait qu'elles n'abritent pas toutes le même nombre d'entreprises, dont les bénéfices d'exploitation peuvent de surcroît varier. Le système de péréquation horizontale de l'ICC permet ainsi de réduire une partie de ces disparités. Ce système trouve son origine dans le fait que les communes qui accueillent des activités commerciales et industrielles sur leur territoire ne sont pas toujours celles dans lesquelles les employés résident. C'est cette raison qui a justifié à l'époque d'allouer une partie des recettes de l'ICC aux communes de résidence de ces salariés afin que ces dernières puissent financer les infrastructures communales nécessaires.

Le FCDF était constitué de l'ensemble des montants alloués par l'Etat central au secteur communal (péréquation verticale), qui ne sont pas affectés à un objet spécifique. Il a été mis en place en 1987 en regroupant un amalgame de différents transferts de revenus aux communes, afin de mettre à disposition de ces dernières des ressources de fonctionnement plus stables et libres de toute obligation d'emploi⁶. Les recettes du FCDF étaient réparties en fonction de la population, de la densité de population, de la superficie verte et de la valeur foncière A.

Graphique 1 : Evolution du système péréquatif



Source : BCL.

⁴ Voir l'annexe 5 pour le calcul de la dotation forfaitaire. Comme on peut aisément l'observer, ces calculs ne sont pas simples à appréhender. Depuis 2017, il s'agit systématiquement d'un abattement.

⁵ Il s'agissait toutefois d'un fonds virtuel visant à faciliter le mécanisme de péréquation.

⁶ La péréquation verticale permet de compenser des disparités de besoins/coûts de production de certains services publics liées notamment aux caractéristiques démographiques et topographiques des communes.

Le graphique 1 montre qu'avant la réforme, la péréquation horizontale et la péréquation verticale étaient deux systèmes distincts. Aujourd'hui, ils sont intégrés dans un seul système péréquatif. Pour rappel, le justificatif économique principal d'un système péréquatif est d'atténuer les différences relatives aux moyens financiers à disposition des communes afin que celles-ci soient en mesure de proposer des services publics, mutatis mutandis, comparables.

2.3. Modification de la participation directe des communes au produit de l'impôt commercial communal

Avant la réforme de 2017, le calcul portait sur le taux de contribution de chaque commune au fonds de péréquation⁷. Selon la méthode en vigueur, chaque commune versait ainsi entre 42 % et 67 % de ses recettes ICC au fonds de participation. Ce taux variait en fonction du rendement de leur base ICC⁸ par rapport à la moyenne nationale. Il en découlait que le taux de participation directe aux revenus ICC produits générés sur le territoire oscillait entre 33 % et 58 %. En outre, les communes étaient libres de fixer leur taux d'ICC. La variation de ce taux communal pouvait impacter la participation indirecte que touchait une commune.

Avec la réforme, les communes ne conservent que 35 % de l'ICC généré sur leur territoire pour autant que le montant qui en résulte ne dépasse pas un certain seuil. Ce seuil correspond à 35 % de la moyenne nationale (calculée par habitant) multipliée par la population de la commune. C'est la valeur la plus basse entre ces deux montants énoncés ci-dessus qui est prise en considération au titre de participation directe. Ce calcul est réalisé pour chaque commune. Le solde restant est affecté au FDGC.

La participation directe de la commune N =

Minimum [35 % du produit ICC de N ; 35 % du produit ICC national moyen (en euros/hab.) * population de N]

Par ailleurs, les taux ICC doivent être compris dans une fourchette allant de 225 % à 350 % de la base d'assiette⁹.

2.4. Modification des critères de péréquation

Le tableau ci-après reprend les anciens critères de péréquation et les compare à ceux en vigueur depuis la mise en œuvre de la réforme. Les poids sont indiqués à titre indicatif, car ils ne sont pas directement comparables dans la mesure où le montant réparti n'est pas le même dans les deux systèmes.

⁷ Voir l'annexe 3 pour le calcul de la contribution.

⁸ Rendement de la base = (Recettes ICC générées sur le territoire de la communes/Taux ICC) /population de la commune. Cela correspond à son potentiel fiscal en euros par habitant.

⁹ Voir section 5.2 pour les détails relatifs au calcul de l'ICC.

Tableau 1 : Critères de péréquation

Avant le 1.1.2017		Depuis le 1.1.2017
ICC	FCDF	FDGC
Salariés rectifiés (45 %) Population résidente (55 %)	Densité de population (20 %)	Population ajustée (82 %)
	Population (65 %) Superficie verte (5,25 %) Valeur foncière A (9,75 %)	Emplois salariés sur la commune (3 %) Indice socio-économique (9-10 %) Surface ajustée (5 %)
	Dotation forfaitaire annuelle par commune	Logements sociaux (0-1 %)
		Dotation forfaitaire annuelle par commune

Sources : Loi du 14 décembre 2016, BCL

Comme mentionné précédemment, les recettes de l'ICC (déduction faite de l'intéressement direct) et du FCDF faisaient l'objet d'une péréquation séparée et selon des critères différents hormis celui ayant trait à la population. La réforme a introduit une nouvelle logique pour le calcul de la dotation forfaitaire et modifié les critères de péréquation¹⁰.

Ainsi, dans l'ancien système, une somme fixe était allouée à chaque commune (99 157 euros). Elle était majorée d'une somme supplémentaire (18 592 euros) pour chaque conseiller communal dépassant le nombre de 7. L'objectif principal de ce préciput était de permettre aux petites communes d'assurer les services de base comme le secrétariat, la recette et l'état civil.

Dans le nouveau système, la **dotation forfaitaire** varie de 0 euro pour les communes de moins de 1 000 habitants à 300 000 euros pour les communes de plus de 3 000 habitants. La dotation augmente graduellement pour les communes dont la population est comprise entre 1 000 et 3 000 habitants. Le nouvel objectif du préciput est donc d'inciter les communes à faible population à fusionner.

Les nouveaux critères de péréquations sont définis de la manière suivante :

- La **population ajustée** correspond à la population résidente ajustée par la densité de population et par le statut de centre de développement et d'attractivité (CDA)¹¹ qu'ont certaines communes.
- L'**emploi salarié** comprend les salariés résidents et non résidents sur la commune disposant d'une fiche de retenue d'impôt.
- L'**indice socio-économique** pondère la population résidente. Il est construit sur la base de cinq facteurs à savoir, la part des personnes bénéficiant du Revenu d'inclusion sociale (REVIS), le taux de chômage communal, le salaire médian communal, la part des

¹⁰ Pour des exemples chiffrés avant la réforme voir : Banque centrale du Luxembourg (2012), Radiographie des Finances communales rapport 1^{ère} phase. Le projet de loi n°7036 relatif à la réforme contient un exemple chiffré pour la situation en vigueur.

¹¹ La subdivision du pays en centres de développement et d'attraction (CDA) d'ordre supérieur, d'ordre moyen et d'ordre régional a été mise en place dans le programme directeur de l'aménagement du territoire en 2003. La majoration de la population en fonction du statut CDA est respectivement de 45%, 25%, 5%. Une commune qui n'est pas un CDA n'a pas de majoration de la population.

personnes résidentes ayant un emploi et travaillant dans des professions de bas niveau¹², le nombre de ménages monoparentaux.

- La somme de 1 500 euros est attribuée 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. Un maximum de 1 % de l'enveloppe globale du FDGC peut être distribué selon ce critère. Si ce montant n'est pas atteint, le solde est réintégré dans le montant à répartir suivant le critère de l'indice socio-économique.
- La **superficie ajustée** correspond à la superficie totale de la commune ajustée suivant son ratio de zones urbanisées (nombre d'habitants par superficie totale de la zone urbanisée en km²). Les communes dont le ratio est supérieur à 6 000 habitants par km² ont une superficie augmentée de 75 %. Pour les communes dont le ratio est compris entre 0 et 6 000 habitants par km², leur superficie est ajustée par un pourcentage compris entre -25 % et 75 %.

Ce rapport prend comme base les critères de péréquation tel qu'adoptés.

2.5. Modification de la participation des communes au Fonds pour l'emploi

Les critères déterminant la contribution des communes au Fonds pour l'emploi ont également été modifiés. Avant la réforme, chaque commune contribuait à hauteur de 2 % de ses recettes ICC¹³ au Fonds pour l'emploi. Une contribution supplémentaire avait été introduite en 2014¹⁴ pour les communes dont l'intéressement en euros par habitant dépassait trois fois la moyenne nationale. Toutefois, suite à la plainte d'une commune, la Cour constitutionnelle a considéré que cette contribution supplémentaire était anticonstitutionnelle¹⁵. Les recettes perçues en 2015 et 2016 lui ont été remboursées.

Avec la réforme, le montant total alloué au Fonds pour l'emploi reste équivalent à 2 % du total des recettes ICC, mais la contribution de chaque commune est désormais modifiée. Une première contribution est faite par les communes dont les recettes (FDGC+ICC) par habitant ajusté¹⁶ dépassent d'au moins 10 % la moyenne nationale. Si la somme de ces contributions n'atteint pas le montant total devant être alloué au Fonds, soit 2 % des recettes ICC, une deuxième contribution est alors prévue, impliquant toutes les communes sur la base de leur part de recettes (FDGC+ICC) dans le total de ces recettes.

¹² Suivant la classification internationale des types de professions (CITP).

¹³ Sommes des recettes issues de l'intéressement plus celles reçues de la péréquation de l'ICC, autrement dit les recettes totales de l'ICC dont bénéficiait chaque commune.

¹⁴ 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 Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 00131 du 8 décembre 2017.

¹⁶ La population ajustée est la même que celle utilisée pour le calcul de la dotation population ajustée (1^{er} critère de péréquation – voir ci-dessus).

2.6. Coût budgétaire

Dans le cadre de la réforme de 2017, l'Etat central doit doter les communes d'une enveloppe supplémentaire annuelle de 90 millions d'euros. Ces 90 millions d'euros correspondent à la différence entre la participation des communes aux traitements du personnel de l'enseignant fondamental, la contribution de l'Etat central aux dépenses de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux et d'un abattement forfaitaire.

Avant la réforme, chaque commune assumait sa part des rémunérations du personnel de l'enseignement fondamental. Cette participation a été supprimée mais un montant équivalent à la participation de l'Etat à la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux est déduit dans le calcul de l'abattement forfaitaire¹⁷.

En outre, une aide supplémentaire a été accordée en fonction de la situation de chaque commune et cela dans le cas où la réforme a induit une situation dans laquelle les recettes globales d'une commune seraient inférieures au niveau de 2015. Cette aide s'est élevée à 3,94 millions d'euros pour 2017, à 1,56 millions d'euros pour 2018 et 490 726 euros pour 2019.

3. Données et informations techniques

Données en base caisse

Les données relatives à chaque commune et utilisées dans cette analyse ont été fournies par le ministère de l'Intérieur (MINT) dans le cadre de la convention signée entre la BCL et le MINT. L'étude porte sur les données relatives aux années 2017, 2018 et 2019.

Des fusions ont eu lieu au cours de la période étudiée. Ainsi les données de 2017 comprennent 105 communes tandis que celles de 2018 et 2019 sont relatives à 102 communes.

Données SEC2010

Les dernières données disponibles en SEC2010 provenant du Statec ou d'Eurostat sont également utilisées à des fins de comparaison entre niveaux de pouvoir ou entre pays.

En ce qui concerne les données du Statec, il s'agit des données relatives aux comptes nationaux de la notification d'avril 2020. Quant aux données d'Eurostat, elles ont été extraites des bases de données au mois de mars 2020. De même, certaines données sont issues du fichier « national tax list¹⁸ » qui était disponible à cette époque.

Définitions

Dans la suite de cette analyse, référence sera faite aux notions de recettes non affectées et « recettes disponibles », la composition de ces recettes ayant changé avec la réforme. Le tableau

¹⁷ Voir l'annexe 5 pour le calcul de la dotation forfaitaire du FDGC.

¹⁸ Fichier disponible sur le site d'Eurostat.

suivant reprend les définitions d'une part pour la période avant réforme et d'autre part pour la période postérieure à la mise en place de la réforme de 2017.

Avant la réforme de 2017	Suite à la réforme de 2017
<p>Recettes non affectées = ICC+ FCDF + IFON</p>	<p>Recettes non affectées = ICC + dotation étatique du FDGC + IFON = Participation directe à l'ICC+ FDGC+ IFON</p>
<p>Recettes disponibles = Recettes non affectées - IFON - participation des communes au Fonds pour l'emploi (FPE) - participation à la rémunération du personnel enseignant du fondamental</p>	<p>Recettes disponibles = Recettes non affectées - IFON - participation des communes au Fonds pour l'emploi (FPE)</p>

Les regroupements relatifs aux recettes disponibles sont nécessaires afin de pouvoir comparer la situation pour les périodes avant et après réforme dans le cadre de l'analyse des disparités pouvant exister entre les communes. Il est à noter que l'IFON est renseigné à titre informatif, l'IFON n'ayant pas fait partie des objectifs de la réforme des finances communales.

4. Atteinte des objectifs de la réforme

Dans cette partie, on examine dans quelle mesure la réforme satisfait à ses objectifs déclarés en matière d'amélioration de la stabilité des finances communales (recettes non affectées) et de réductions des disparités communales. L'étude est à la fois qualitative et quantitative sur base des données disponibles.

4.1. Améliorer la stabilité des finances communales

4.1.1. Stabilité des finances du secteur communal dans son ensemble

Le tableau et graphique suivants montrent l'évolution en base caisse des recettes non affectées. En 2019, les recettes non affectées se sont élevées à 2332 millions d'euros et ont représenté 67 % des recettes totales des communes¹⁹ et 74 % des recettes ordinaires (courantes). Les recettes non affectées sont composées de l'ICC (48,7 % en 2019), de la dotation étatique du FDGC (49,6 %) ainsi que de l'impôt foncier (IFON) (1,7 %). Seules les deux premières catégories ont été concernées par la réforme de 2017.

¹⁹ Les autres recettes comprennent des subsides/transferts courants, des recettes issues d'autres taxes et redevances, des revenus du patrimoine, des subsides/transferts en capital.

Tableau 2 : Evolution des recettes non affectées (en millions d'euros)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ICC	1	588	586	708	602	556	564	602	710	798	961	1 136
dont participation directe	2	215	216	256	222	207	209	223	264	122	141	179
FCDF	3	681	736	807	873	956	1 016	1 019	1 045	1067*		
FDGC	4									1 679	1 922	2 115
dont Dotation étatique FDGC ²⁰	5									1 004	1 102	1 158
IFON	6	27	29	31	34	34	34	36	37	38	38	39
Recettes non affectées totales	7=1+3+6 = 2+4+6 =1+5+6 **	1 296	1 352	1 546	1 509	1 547	1 615	1 657	1 792	1 839	2 101	2 332
Recettes non affectées corrigées pour comparaison	8								1644	1839		

Sources : MINT, calculs BCL.

Notes : * Il ne faut pas comparer directement les montants du FCDF à la dotation étatique du FDGC. Le FCDF estimé pour 2017 aurait été de l'ordre de 1067 millions d'euros. ** Les formules s'appliquent pour les années pour lesquelles les chiffres sont disponibles.

Au cours de la période 2009-2016, les recettes non affectées ont progressé en moyenne de 5 % par an²¹.

Les recettes non affectées en 2017 sans la réforme auraient été de 1903 millions d'euros, ce qui correspondrait à une augmentation de 111 millions d'euros (+ 6 %) par rapport à 2016. Or le tableau montre une hausse de seulement 47 millions d'euros. Le fait est qu'entre 2016 et 2017 les recettes non affectées telles que présentées à la ligne 7 du tableau ne sont pas directement comparables sur la période avant et après réforme.

La ligne 8 du tableau permet de dégager les montants pour 2016 et 2017 pouvant être comparés.

Pour 2016, il convient ainsi de retirer du montant affiché de 1792 millions d'euros, la participation des communes aux traitements du personnel de l'enseignant fondamental (148 millions d'euros en 2016). De ce fait, le montant servant de base de comparaison pour 2016 serait donc de 1644 millions d'euros.

Pour 2017, le montant servant de base de comparaison serait inchangé étant donné qu'il prend en compte les modifications introduites par la réforme (la participation des communes aux traitements du personnel de l'enseignant fondamental (153 millions d'euros en 2017) est maintenant prise en charge par l'Etat à hauteur de 90 millions d'euros), la différence est imputée au FDGC

Au vu de ce qui précède, les conclusions suivantes s'imposent : « les montants à la disposition des communes » ont donc augmenté entre 2016 et 2017 de 195 millions d'euros soit une hausse de

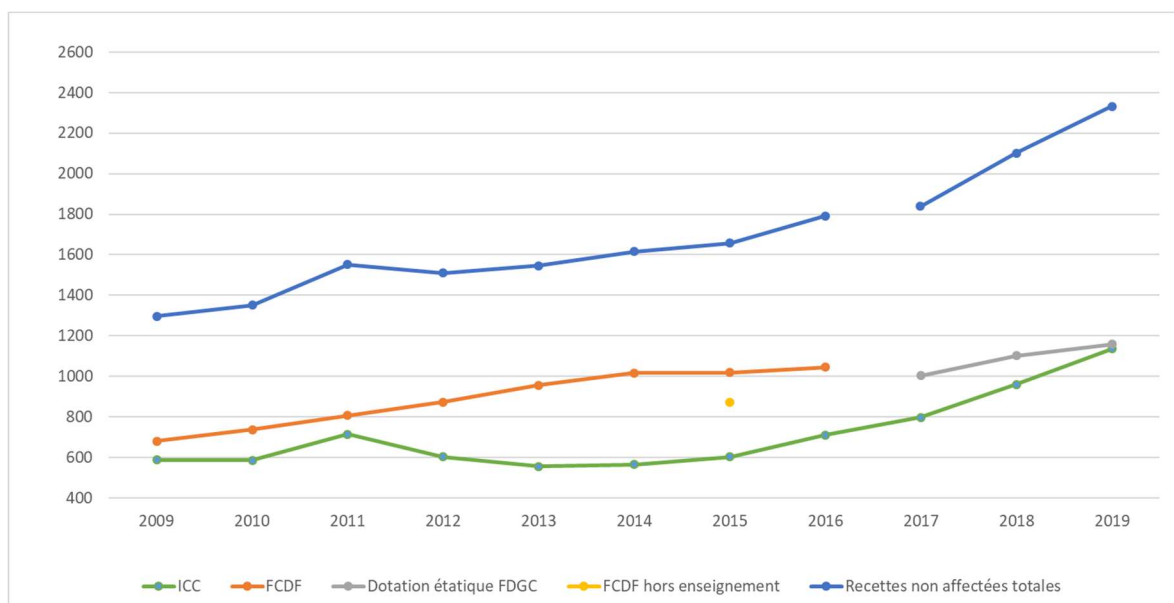
²⁰ Ces données ont été fournies par le MINT. Si on utilise les données relatives au budget 2017 reprises à l'annexe 5, on obtient un montant pour 2017 égal à 1006 (TVA+IRPP+TVR+ dotation forfaitaire).

²¹ Moyenne arithmétique.

11,8%. La mise en place de la réforme a permis aux communes d'engendrer des recettes supplémentaires de l'ordre de 90 millions d'euros, soit le montant alloué par l'Etat à la réforme.

Entre 2017 et 2019, les recettes non affectées ont augmenté en moyenne de 13 % par an.

Graphique 2 : Evolution de l'ICC, du FCDF, de la dotation étatique du FDGC et des recettes non affectées totales (en millions d'euros)



Sources : MINT, calculs BCL

En 2009, l'ICC et le FCDF s'élevaient respectivement à 588 et 681 millions d'euros. Au cours de la période 2009-2016, les recettes du FCDF ont suivi une tendance haussière pour atteindre un montant de 1045 millions d'euros en 2016. Les produits de l'ICC n'ont quant à elles pas suivi une tendance haussière continue sur la période. Elles ont baissé entre 2009 et 2010 ainsi qu'entre 2011 et 2013. En 2017, les produits de l'ICC s'élevaient à 798 millions d'euros et ont poursuivi une forte croissance pour atteindre 1136 millions d'euros en 2019, soit une augmentation de 42 % entre 2017 et 2019.

Cette forte croissance s'explique, d'une part, par une conjoncture favorable depuis 2013 et, d'autre part, par des recours accrus aux soldes d'impôts relatifs aux années antérieures²². La transmission électronique obligatoire des déclarations d'impôts a également eu un impact transitoire à la hausse sur les recettes²³. Finalement, la dotation étatique du FDGC est passé de 1004 millions d'euros en 2017 à 1158 millions d'euros en 2019, soit une hausse de 15 %. Ce taux de croissance s'explique par une hausse des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) de 15 % et une hausse des recettes de TVA de l'ordre de 16 %, ces deux impôts entrant dans la formule de détermination de la dotation du FDGC.

²² Selon les documents de l'Administration des contributions directes remis à la COFIBU, en 2018, le pourcentage de recettes ICC issues des soldes était de l'ordre de 38 % alors qu'il n'était que de 31 % en 2017.

²³ La mise en place de la déclaration électronique obligatoire pour les sociétés (induisant leur imposition automatique) depuis l'année 2018 (portant sur l'année d'imposition 2017) a eu un impact à la hausse sur les recettes. Cet impact transitoire devrait cependant s'estomper au cours des années suivantes.

Le tableau suivant reprend les recettes totales de TVA, de l'IRPP et de la taxe sur les véhicules routiers (TVR) qui, une fois pondérées, entrent dans la détermination de la dotation du FDGC²⁴. La réforme n'a modifié ni les impôts entrants dans le calcul de la dotation du fonds ni le poids attribué à chacun d'eux. La différence entre les montants inclus dans le FCDF et ceux inclus dans le FDGC provient du calcul de la dotation forfaitaire²⁵.

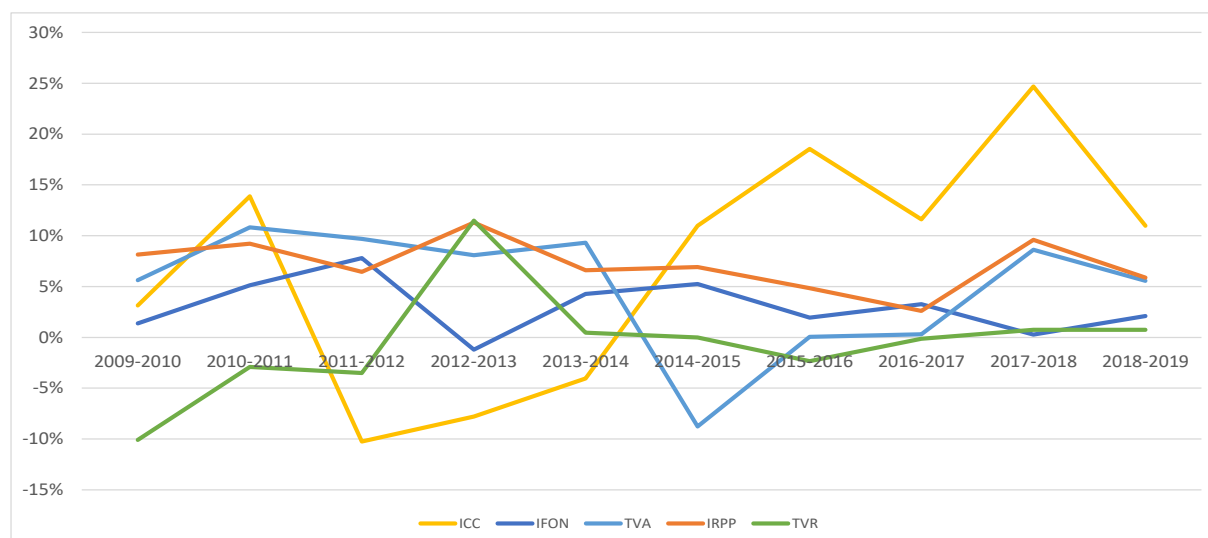
Tableau 3 : Evolution des recettes TVA, IRPP et TVR (en millions d'euros)

Pondération		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
10 %	TVA	2 470	2 609	2 892	3 172	3 429	3 749	3 420	3 422	3 433	3 729	3 936
18 %	IRPP	2 475	2 676	2 923	3 111	3 463	3 692	3 948	4 139	4 247	4 655	4 928
20 %	TVR	72	65	63	61	68	68	68	67	67	67	68

Sources : STATEC, calculs BCL

Comme cela apparaît sur le graphique précédent, les recettes de l'ICC n'évoluent pas de manière constante au cours du temps. Le graphique ci-après indique l'évolution des taux de croissance annuels des revenus de l'ICC de l'IFON ainsi que des recettes de TVA, de l'IRPP et de la TVR qui entrent dans le calcul de la dotation du FCDF et du FDGC. Il en ressort que les recettes de l'ICC connaissent des taux de croissance très variables et des amplitudes plus marquées que celles observées pour les autres recettes.

Graphique 3 : Evolution des taux de croissance annuels des recettes ICC, IFON, TVA, IRPP et TVR (en %)



Sources : STATEC, calculs BCL

Le tableau 4 montre que si le taux de croissance moyen sur la période 2009-2019 des recettes de l'ICC et de l'IRPP est équivalent, l'écart-type est nettement plus élevé dans le cas de l'ICC,

²⁴ Il s'agit des données issues de la comptabilité nationale (base caisse ajustée) qui peuvent différer quelque peu des données en base caisse. A titre purement informatif, le montant de la dotation étatique pour 2017 calculé à partir de ces données et en prenant la dotation forfaitaire du budget 2017 (voir annexe 5) serait de 1039 millions d'euros.

²⁵ Voir annexe 5.

confirmant ainsi la plus grande volatilité des recettes de l'ICC. A titre d'information, le taux de croissance moyen sur la période 2009-2016 du FCDF était de 6,4 % et l'écart-type de 3,6 %.

Tableau 4 : Moyenne et écart-type des taux de croissance annuels

	Moyenne	Ecart-type
ICC	7,2 %	10,9
IFON	3,0 %	2,5
TVA	4,9 %	5,8
IRPP	7,2 %	2,4
TVR	-1,14 %	3

Sources : STATEC, calculs BCL

En ce qui concerne la stabilité des recettes non affectées du secteur communal pris dans son ensemble et au vu de ce qui précède, l'objectif de stabilité ne semble pas totalement atteint dans la mesure où le mode de financement des communes n'est pas davantage diversifié.

En effet, la réforme a seulement regroupé dans le FDGC une partie de l'ICC et le FCDF. L'impôt foncier n'a quant à lui pas été réformé en vue de lui accorder plus de poids, alors que les recettes de cet impôt varient nettement moins que celles relatives à l'ICC. Par ailleurs, il n'y a pas eu de refonte concernant la manière dont la dotation au Fonds est calculée. Elle est en effet toujours basée sur les mêmes impôts et sur les mêmes poids, à savoir 18 % pour l'IRPP, 10 % pour la TVA et 20 % pour la TVR.

Concernant ce dernier point, lors de la radiographie des finances communales, la BCL avait réalisé une simulation dont l'objectif était de rendre plus stable le FCDF tout en gardant le même niveau de recettes. Il en était ressorti qu'un poids de l'impôt sur le revenu de 10 % au lieu de 18 % et un poids de la TVA de 19 % au lieu de 10 % aurait conduit à une moindre volatilité des recettes. Si la conclusion était valable pour la période 2001-2010, force est de constater qu'elle ne l'est plus pour la période 2007-2016²⁶. Un « re-paramétrage » de la dotation du Fonds constitue un exercice délicat d'autant que les recettes de TVA peuvent dépendre également de la législation européenne²⁷.

Il aurait toutefois été opportun de profiter de la présente réforme pour simplifier le calcul relatif au montant forfaitaire qui entre dans le calcul de la dotation du FDGC. Le montant forfaitaire de la dotation versée par l'Etat est adapté chaque année pour tenir compte des modifications législatives intervenues au fil du temps. Le calcul de ce montant était particulièrement détaillé dans les projets de budget 2016 et 2017, ce qui était à saluer. Cette documentation montrait à quel point ce calcul est non seulement complexe mais qu'il nécessite également des données qui ne sont pas toujours publiées. Si le principe de la neutralité financière en cas de réforme peut se comprendre, sa mise en œuvre actuelle complexifie le calcul du montant forfaitaire²⁸.

Le tableau 5 montre l'évolution des taux de l'ICC entre 2009 et 2019. La réforme a introduit une fourchette de taux qui entraîne que les taux de l'ICC doivent être compris entre 225 % et 350 %.

²⁶ Le calcul a été effectué en neutralisant l'impact de la hausse du taux de TVA en 2015.

²⁷ En 2015 et en 2016, le Luxembourg ne pouvait garder que 30 % des recettes provenant du commerce électronique en rapport avec des consommateurs non-résidents. Ce ratio est tombé à 15 % en 2017 et à 0 % en 2019.

²⁸ Voir annexe 5.

Suite à cette modification, deux communes ont été contraintes de baisser leur taux en 2018. Il s'agit de la commune de Boulaide qui affichait un taux de 400 %, taux inchangé depuis plusieurs années et qui a été ramené à 350 %. La commune de Putscheid, qui avait augmenté son taux de 320 % à 400 % en 2015 puis à 420 % en 2017, a dû également le baisser à 350 % en 2018. Les taux communaux ont été votés avant que la loi relative à la réforme des finances communales n'entre en vigueur, ce qui explique que les baisses de taux ne sont entrées en vigueur qu'en 2018. Il convient également de souligner qu'entre 2013 et 2015, on a pu observer un nombre non négligeable de hausses de taux.

Tableau 5 : Evolution des taux de l'ICC (en % de la base d'assiette)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Minimum	200	225	225	225	225	225	225	225	225	225	225
Maximum	400	400	400	400	400	400	400	400	420	350	350
Taux moyen	282	285	285	285	290	294	298	299	300	299	298
Taux moyen pondéré	237	238	236	236	241	242	243	242	243	239	240
Augmentation du taux		3	0	2	12	12	13	6	4	0	0
Baisse du taux		0	0	0	1	1	0	1	0	2	4
Nombre de communes	116	116	116	106	106	106	105	105	105	102	102

Source : calculs BCL

Finalement, en imposant une fourchette dans laquelle doivent se situer les taux d'ICC fixés par les communes, les effets d'une modification de ce taux sur la part de l'ICC versée au FDGC, et *de facto* sur les revenus disponibles pour l'ensemble des communes, sont limités. Il est évident que l'impact varie également en fonction de la commune qui augmente ou diminue son taux. En effet, l'impact est alors d'autant plus important²⁹ s'il s'agit d'une commune fortement contributrice. La fourchette a donc introduit un élément de stabilité dans les produits en ICC.

4.1.2. Stabilité des finances au niveau individuel

Comme mentionné précédemment, les recettes de l'impôt commercial communal sont très variables. Cette affirmation est encore renforcée lorsqu'on analyse la situation au niveau des communes prises individuellement. En effet, d'une part, les communes présentent des revenus ICC très divers et, d'autre part, le revenu ICC de chacune d'entre elles peut varier considérablement dans le temps.

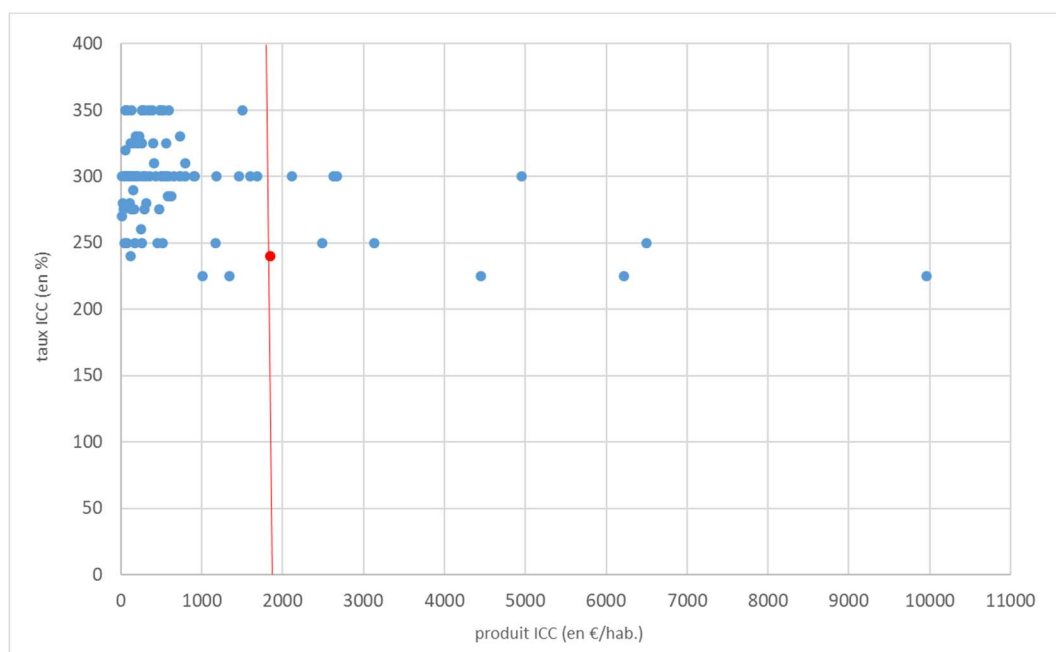
Les revenus de l'impôt commercial communal diffèrent entre les communes, du fait que ces dernières n'abritent pas toutes le même nombre d'entreprises, dont les bénéfices d'exploitation peuvent de surcroît varier. Le système de péréquation horizontale de l'ICC permet cependant de réduire une partie de ces disparités et de mutualiser les risques liés à l'évolution des recettes de l'ICC.

Le graphique suivant montre pour chaque commune le niveau de revenus ICC généré sur son territoire (produit ICC) en euros par habitant ainsi que le taux ICC pour 2019. La ligne rouge

²⁹ Dans le 1^{er} rapport de la radiographie des finances communales, l'impact d'une baisse du taux de la ville de Luxembourg avait été analysé.

représente le montant moyen, qui s'élève à 1850 euros. Il ressort du graphique que 10 communes ont des revenus ICC en euros par habitant supérieur à la moyenne nationale en 2019. Il semble que 6 communes sur ces 10 (avec un produit ICC supérieur à la moyenne nationale) ont un taux ICC $\leq 250\%$, donc des taux bas. Les revenus ICC supérieurs à la moyenne sont donc dus à une base d'assiette supérieure plutôt qu'à des taux d'imposition élevés. Ceci permet également d'illustrer le fait que les communes ne bénéficient pas toutes du même potentiel fiscal.

Graphique 4 : Produit ICC (en euros par habitant) et taux ICC (en %) par commune en 2019

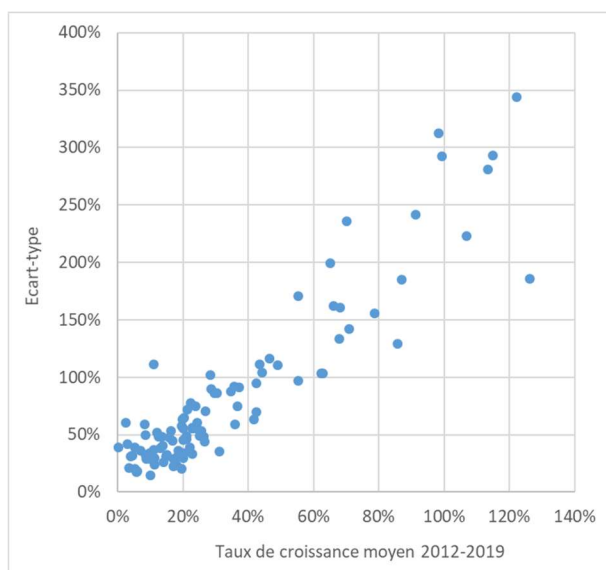


Source : calculs BCL

Comme déjà mentionné par la BCL dans sa radiographie des finances communales, les revenus ICC générés sur le territoire d'une commune présentent une volatilité élevée qui est illustrée sur le graphique suivant. Ainsi, le graphique 5 reprend pour chaque commune le taux de croissance moyen des produits ICC (en millions d'euros) au cours de la période 2012-2019 et l'écart-type relatif. Les résultats indiquent que les communes affichent des taux de croissance moyens de leur produits ICC très différents.

L'évolution assez fluctuante des revenus ICC peut être due d'une part à une forte concentration des contribuables. Ainsi le graphique 21 à la p.38 montre qu'en 2019, 75% des recettes totales de l'ICC étaient payées par 1,6 % des contribuables. Il est également possible que cette concentration soit renforcée dans certaines communes dans lesquelles les revenus ICC peuvent dépendre de 1 ou 2 contribuables importants. D'autre part, le produit de l'ICC résulte à la fois des avances dues pour l'année en cours et des soldes relatifs aux années antérieures. De ce fait, il suffit que des contribuables paient des montants importants de soldes ou d'avances pour que les recettes explosent une année ou, au contraire, que l'administration fiscale rembourse un surplus d'avances pour que les recettes s'effondrent. Ces fluctuations tentent à compliquer la gestion des finances communales. Cette dernière serait encore plus compliquée s'il n'existait pas un principe de solidarité communale sous la forme d'une péréquation horizontale des revenus.

Graphique 5 : Taux de croissance moyen sur la période 2012-2019 du produit ICC en euros par habitant (en %) et écart-type (en %) par commune



Source : calculs BCL

Note : Il s'agit de taux de croissance moyen arithmétique. Deux valeurs aberrantes ont été retirées afin d'avoir une meilleure visibilité de la majorité des communes.

Les revenus générés de l'ICC diffèrent entre communes, du fait que ces dernières n'abritent pas toutes le même nombre d'entreprises, dont les bénéfices d'exploitation peuvent de surcroît varier. Il résulte du principe de solidarité que certaines communes continuent à contribuer davantage que d'autres au FDGC. Le tableau suivant reprend des données relatives aux communes dont les revenus ICC dépassaient la moyenne nationale.

Ainsi, en 2017, 11 communes ont atteint le plafond des 35 % de la moyenne nationale en euros par habitant. Ces mêmes communes ont apporté 671 millions euros, soit 84 % des revenus ICC totaux. Elles ont conservé à titre d'intéressement une part de 12 % des recettes ICC générées sur leur territoire. Finalement le montant versé au FDGC par ces 11 communes a représenté 88 % du produit ICC versé au Fonds dans le cadre de la péréquation horizontale.

Tableau 6 : Chiffres relatifs aux communes dont le produit ICC dépasse la moyenne nationale en euros par habitant

	2017	2018	2019
Nombre de communes	11	9	10
Produit ICC en % du total ICC	84 %	84 %	82 %
Participation directe en % de leur produit ICC	12 %	11 %	11 %
Montant versé au FDGC en % du total versé	88 %	88 %	86 %

Source : calculs BCL

Sur la période allant de 2009 à 2016, la part des revenus ICC que les communes ont conservées (participation directe à l'ICC) représentait en moyenne 37 % du total des revenus ICC. Avec la réforme, cette part est désormais réduite à 15 % (moyenne de 2017 à 2019). Ceci s'explique par le fait que dorénavant les communes ne peuvent conserver que le minimum entre 35 % de l'ICC

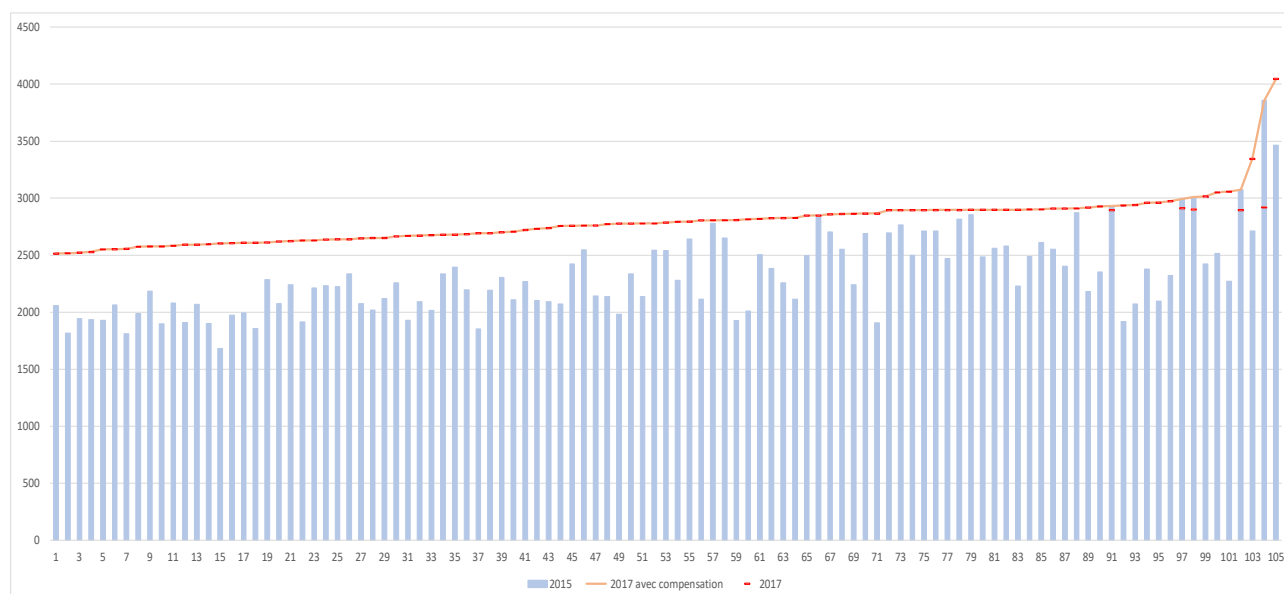
généralisé sur leur territoire et 35 % de la moyenne nationale en euros par habitant des recettes ICC. De ce fait, pour les communes dont les recettes ICC dépassent la moyenne nationale, la participation directe représente moins de 35 % de leurs recettes comme illustré dans le tableau 6. En réduisant la participation directe des communes, et donc en augmentant la contribution des communes au FDGC, les risques liés à l'évolution du produit de l'ICC ont été davantage mutualisés.

En ce qui concerne le nouveau plafond relatif à l'intéressement, limitant ce dernier à 35 % de la moyenne nationale de l'ICC (en euros par habitant), plusieurs acteurs (Conseil d'Etat, Chambre de commerce, SYVICOL) se sont inquiétés des conséquences économiques possibles de cette décision. La crainte exprimée est que la baisse de l'intéressement pour les communes pourrait les décourager à accueillir des entreprises créatrices d'emplois.

Une comparaison de l'ancien système avec le nouveau, sur base des données de 2017, montre que les moindres rentrées en termes d'intéressement auraient été de l'ordre de 146 millions d'euros au total pour les 11 communes qui affichent un produit ICC supérieur à la moyenne nationale. Toutefois, ces communes récupèrent, d'un autre côté, des recettes via le FDGC sur la base de critères qui prennent en compte l'emploi salarié et le statut de centre de développement et d'attractivité (CDA) localisés sur le territoire de ces communes.

Finalement, un dernier point relatif à la stabilité au niveau individuel a trait à la compensation supplémentaire attribuée à certaines communes afin d'assurer une stabilité de leurs revenus. Un crédit supplémentaire a été accordé aux communes dont le montant des recettes disponibles en 2017 n'atteignait pas le niveau de 2015. Le graphique suivant indique le niveau de recettes disponibles en 2015 et celui de 2017 pour chaque commune (classées selon les revenus de 2017). Il en ressort que 5 communes ont bénéficié de cette aide complémentaire en 2017.

Graphique 6 : Revenus disponibles par commune en 2015 et 2017 (en euros par habitant)



Source: calculs BCL

4.1.3. Conclusion

En ce qui concerne la stabilité des finances du secteur communal pris dans son ensemble et au vu de ce qui précède, l'objectif de la réforme ne semble pas totalement atteint dans la mesure où le mode de financement des communes n'est pas davantage diversifié. Toutefois, la fixation d'une fourchette de taux ICC peut contribuer à stabiliser le système dans la mesure où cela permet de limiter les effets d'une modification de ce taux sur la part de l'ICC versée au FDGC et donc *de facto* sur les revenus disponibles pour l'ensemble des communes.

Au niveau de la stabilité des finances par communes des effets positifs sont constatés. En mutualisant davantage le produit de l'ICC, cela permet de réduire les effets de variations importantes de recettes pour les communes. Par ailleurs, une aide complémentaire a été attribuée à certaines communes afin qu'elles n'enregistrent pas de baisse de leurs recettes par rapport à 2015.

Il conviendra toutefois d'être vigilant sur les impacts négatifs éventuels qui pourraient résulter de la fixation du plafond de 35 %, en particulier en ce qui concerne l'accueil de nouvelles activités par les communes.

Finalement, l'objectif de la réforme qui visait à simplifier l'architecture des finances communales a, en partie, été réalisé en rassemblant dans un fonds unique les recettes destinées à la péréquation. Par contre, les démarches et les calculs concrets requis dans le nouveau système n'ont guère été simplifiés et sont même devenus plus complexes en intégrant des nouveaux critères de péréquation et seuils afférents. La redistribution du FDGC reste donc complexe et difficile à prévoir pour une commune.

4.2. Atténuer les disparités entre communes

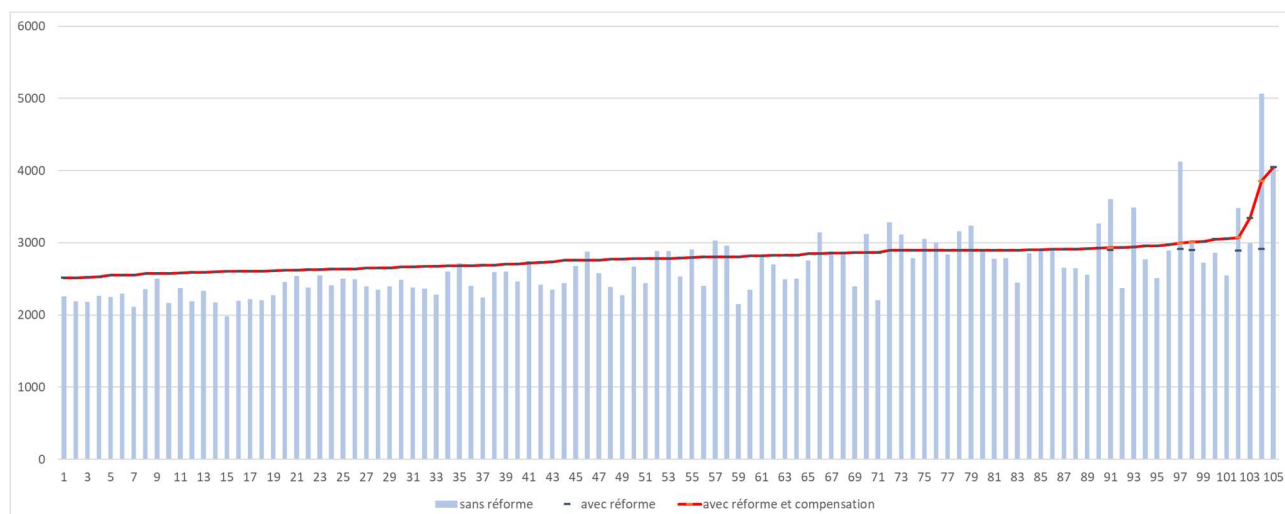
Cette partie établit dans un premier temps, une comparaison entre d'une part les revenus disponibles effectivement perçus par les communes en 2017 et d'autre part les revenus que ces dernières auraient encaissés s'il n'y avait pas eu la mise en œuvre de la réforme. Ensuite, l'évolution des disparités au cours de la période 2017 à 2019, est analysée.

4.2.1. Comparaison pour l'année 2017 entre le système avant et après la mise en œuvre de la réforme

Avant toute chose, il convient de mentionner que la simulation sans réforme ne tient pas compte de la contribution supplémentaire au Fonds pour l'emploi introduite en 2015, qui a été considérée par la Cour constitutionnelle comme étant anticonstitutionnelle.

La simulation effectuée confirme qu'en moyenne, la mise en œuvre de la réforme a permis aux communes d'enregistrer une hausse de leurs recettes. Le revenu communal le plus bas (haut) est de 2514 (4046) euros par habitant alors qu'il aurait été de 1985 euros (4069) euros sans la mise en œuvre de la réforme. Par ailleurs, cinq communes ont reçu une compensation financière supplémentaire car leurs revenus 2017 n'atteignaient pas le niveau de 2015.

Graphique 7 : Revenus disponibles par commune en 2017 sans t et avec réforme (en euros par habitant)



Source: calculs BCL

De plus, la distribution des recettes disponibles devient moins disparate, comme le montre le graphique 7. Cette répartition moins inégalitaire se traduit également dans le rapport inter décile. Cet indicateur, souvent utilisé dans l'analyse de dispersion, exprime le rapport entre les 10 % des communes engrangeant les recettes les plus élevées et les 10 % des communes percevant les recettes les moins élevées. Alors que ce rapport était de 1,42 avant la réforme, il s'élève dorénavant à 1,13³⁰ ; ceci signifie que les « Top-10 % » des communes ont des recettes au moins 1,13 fois plus élevées que les 10 % des communes ayant les recettes les moins élevées. Ce rapport s'élevait à 1,42 avant la mise en œuvre de la réforme.

Des gagnants et des perdants

Comme l'annonçait le projet de loi, toutes les communes n'ont pas engrangé plus de revenus après la mise en œuvre de la réforme, malgré la compensation de 90 millions d'euros allouée annuellement par l'Etat central.

Durant les discussions relatives au projet de loi, le ministère de l'Intérieur avait identifié 31 communes qui seraient « perdantes » sur base des données de 2015³¹. Sur la base des données de 2017, le nombre de communes « perdantes » serait de 28³². En référence au graphique 7, il s'agit des communes dont le montant « sans réforme » était supérieur au montant « avec réforme ».

Le graphique suivant permet de visualiser l'origine des moindres recettes pour ces communes. Les moindres recettes peuvent avoir deux origines, à savoir i) la modification des critères de

³⁰ Le rapport est de 1,14 si l'on tient compte des compensations.

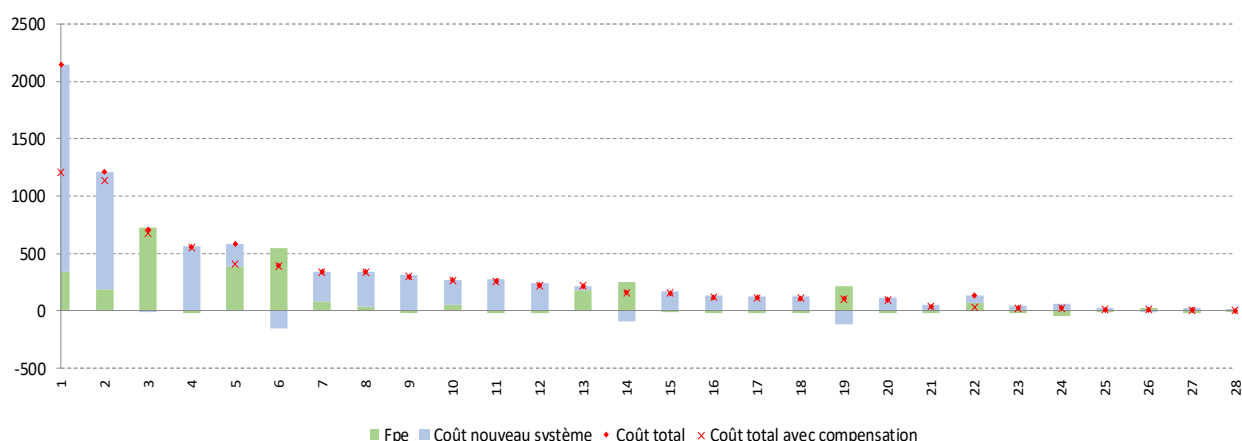
³¹ La simulation faite par la BCL aboutissait à un nombre de 30 communes, donc assez proche des estimations du ministère. Banque centrale du Luxembourg (2018), Bulletin 1.

³² Si l'on exclut la contribution au Fonds pour l'emploi, le nombre de communes perdantes est de 23.

péréquation, ii) le calcul relatif à la participation de chaque commune au Fonds pour l'emploi (Fpe).

La majorité des 28 communes a perdu des recettes suite à la modification intervenue au niveau des critères de répartition, à l'exception des communes 3, 6, 14, 19 (graphique 8). La perte totale de recettes disponibles de certaines communes a été moindre du fait de leur moindre participation au Fpe (commune 24 et 14 autres). La participation de quelques communes au Fpe a quant à elle augmenté, ce qui est la source principale d'un niveau de recettes disponibles moindre (communes 3, 6, 13, 14 et 19). Toutefois, la perte totale de recettes disponibles dans le chef de ces dernières a été atténuée du fait que ces communes bénéficient davantage de recettes issues des nouveaux critères de répartition. Notons finalement, que l'impact pour la commune la plus désavantagée par la réforme a été atténué par la compensation financière supplémentaire (commune 1).

Graphique 8 : Décomposition de l'origine des moindres recettes (en euros par habitant) pour les communes « perdantes » pour l'année 2017



Source: calculs BCL

Réduction des disparités

Cette partie de l'analyse vise à confirmer la réduction des inégalités entre les communes observées sur le graphique 7, en utilisant le coefficient de Gini³³ et la courbe de Lorenz³⁴.

Dans un premier temps, les composantes des recettes disponibles sont analysées de façon isolée afin d'appréhender les éléments qui sont sources de différences entre les communes. Un élément fortement inégalitaire dont le poids est faible aura une influence moindre sur les disparités des

³³ Le coefficient de Gini est un indicateur statistique compris entre 0 et 1, servant à mesurer le degré d'inégalité de la répartition d'une masse au sein d'une population statistique. ». Le coefficient de Gini est égal à 0 si l'égalité est totale au sein de la population. A l'inverse, lorsque l'indicateur de Gini est égal à 1, une seule personne tend à concentrer toute la richesse/le revenu.

³⁴ La courbe de Lorenz sert à visualiser la façon dont se répartit une masse (de revenus, de richesses, etc.) au sein d'une population statistique, afin de se faire une idée du caractère plus ou moins égalitaire de la répartition de cette masse au sein de ladite population.

recettes disponibles. Ainsi, le poids de chacun d'entre eux dans les recettes doit être pris en compte avant de pouvoir en tirer des conclusions.

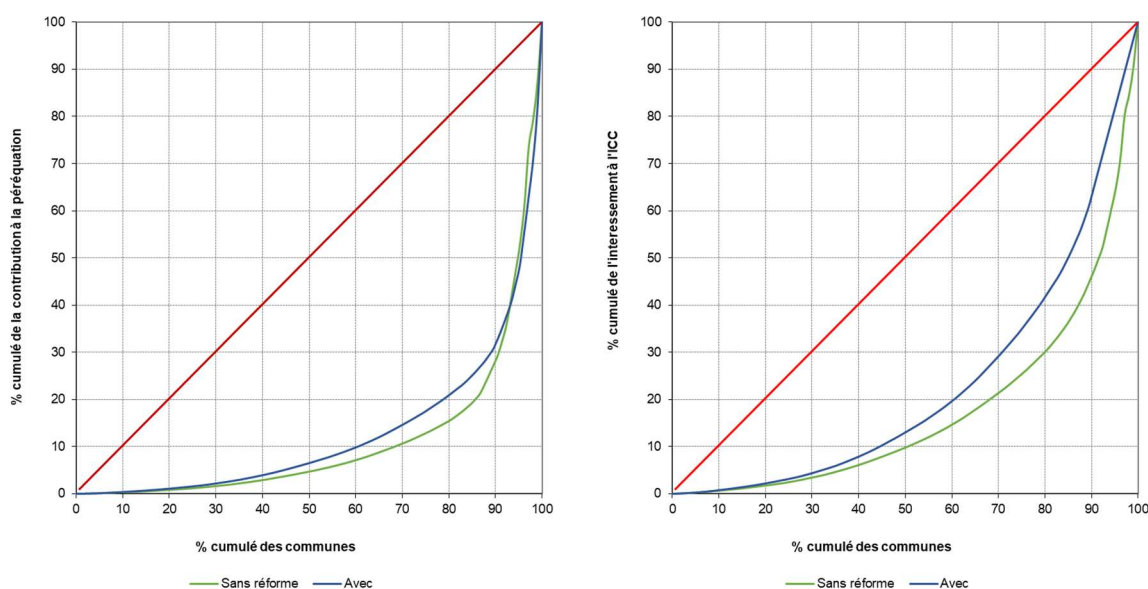
C'est pourquoi, l'analyse des recettes disponibles totales est réalisée dans un deuxième temps. Puisque l'objectif de la réforme est de réduire les disparités en termes de recettes non affectées (hors IFON), le résultat de la réforme des finances communales en matière de disparités ne peut être conclu que sur la base de cette dernière étude.

- Impôt commercial communal

Comme mentionné précédemment, le produit de l'impôt commercial communal est une source de différences entre communes, du fait que ces dernières n'abritent pas toutes le même nombre d'entreprises, dont le bénéfice d'exploitation peut de surcroît varier. Le système de péréquation horizontale de l'ICC permet cependant de réduire une partie de ces disparités. Le graphique suivant l'illustre. La modification du calcul de la contribution des communes à la péréquation horizontale a permis de réduire davantage ces disparités (partie gauche du graphique 9). La courbe rouge diagonale représente une distribution parfaitement égalitaire. La ligne bleue – qui représente la distribution après la réforme - est plus proche de la ligne rouge que la ligne verte - qui représente la distribution avant la réforme. Le régime est donc devenu moins inégalitaire. Il en est de même en ce qui concerne la participation que les communes conservent au titre de l'intéressement à l'ICC.

L'indice de Gini relatif aux contributions est ainsi passé de 0,78 à 0,75 tandis que celui lié à l'intéressement a baissé de 0,65 à 0,54 confirmant la réduction des disparités.

Graphique 9 : Courbes de Lorenz des contributions ICC à la péréquation et de l'intéressement à l'ICC

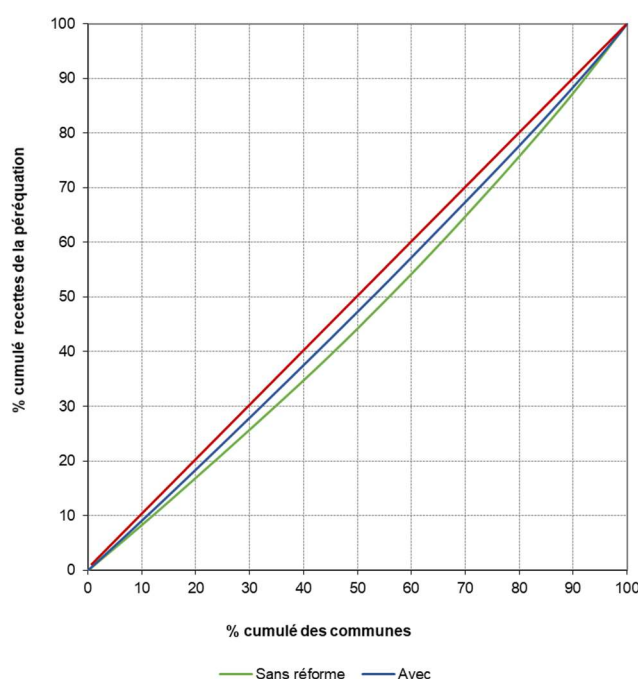


Source : calculs BCL

- Fonds de dotation globale des communes

La péréquation des recettes permet d'atténuer les inégalités des moyens financiers à disposition des communes afin que celles-ci soient en mesure de proposer, mutatis mutandis, des services publics comparables. La réforme a regroupé la péréquation horizontale et verticale dans un seul système. Dans le graphique suivant, les recettes avant la réforme correspondent aux recettes issues de la péréquation ICC augmentées de celles du FCDF desquelles est déduite la participation des communes aux frais d'enseignement. Pour la situation après réforme, il s'agit des recettes du FDGC. Il ressort du graphique que les recettes issues de la péréquation sont plus égalitaires après la réforme. La courbe bleue étant plus proche de la ligne rouge. L'indice de Gini est passé quant à lui de 0,08 à 0,04.

Graphique 10 : Courbes de Lorenz des recettes issues de la péréquation



Source : calculs BCL

Le graphique suivant montre les courbes de Lorenz pour chaque dotation du FDGC. L'objectif ici est d'avoir une idée des éléments les plus et les moins égalitaires dans la redistribution du FDGC. La ligne rouge représente une situation d'égalité parfaite. Plus la ligne bleue est proche de la ligne rouge plus les recettes des dotations sont réparties de manière égale.

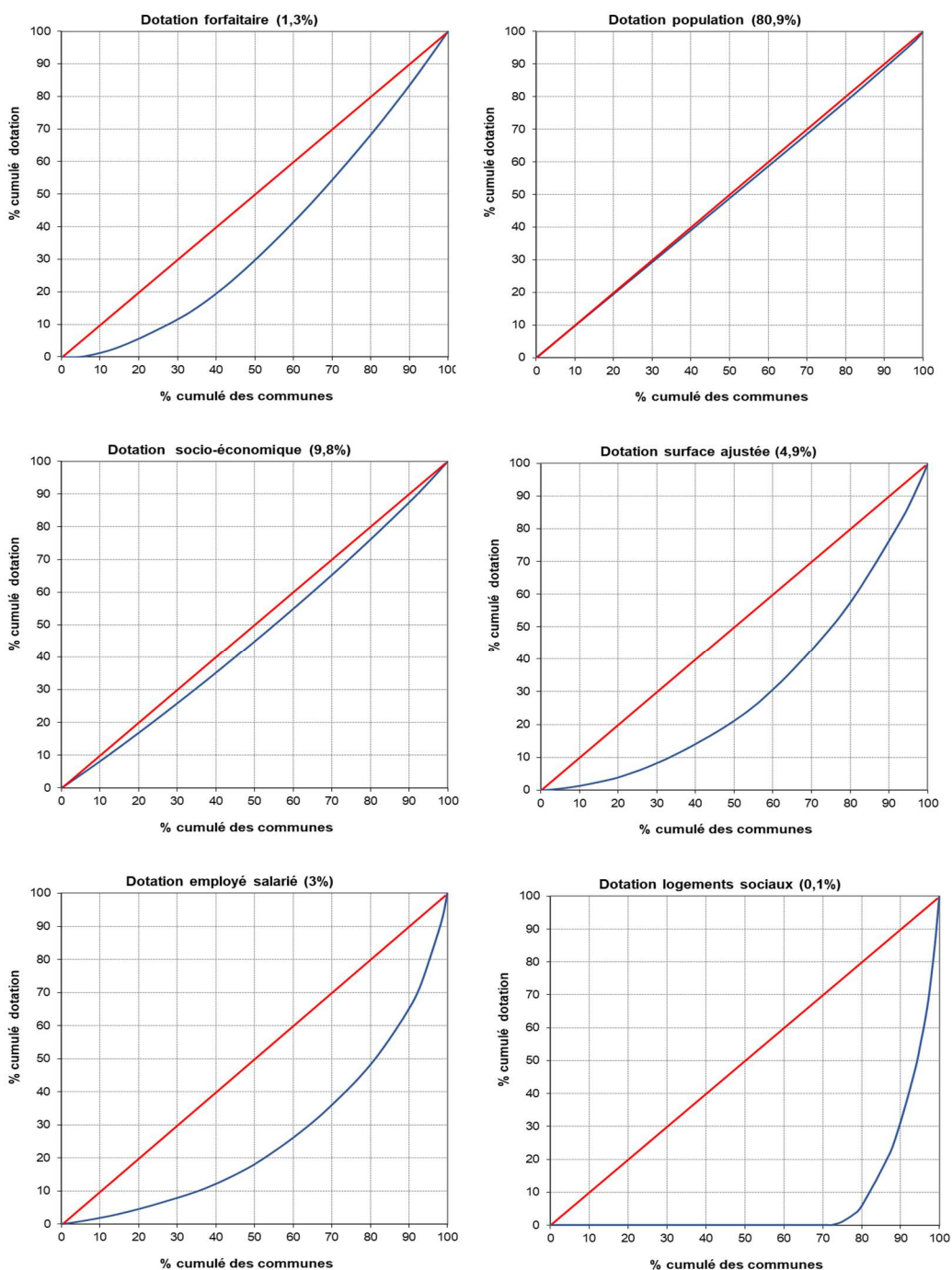
La dotation en fonction de la population ajustée est parfaitement égalitaire. Une grande partie des inégalités observées dans les recettes est par conséquent compensée par l'enveloppe principale émanant de la « population ajustée » (poids de 80,9 %³⁵ dans le FDGC).

Il en est de même des revenus issus de la dotation basée sur l'indice socio-économique (max 10 %). Cet indice permet de tenir compte des besoins en matière de politiques sociales et économiques des communes.

³⁵ Ou 82% du FDGC déduit du montant alloué à la dotation forfaitaire.

La dotation relative aux logements sociaux est la plus inégalitaire, ce qui s'explique par le fait que 70 % des communes ne reçoivent pas de dotation basée sur ce critère du fait qu'elles n'ont pas de logements sociaux donnés en location suivant les dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Cette dotation a un but incitatif visant à faire diminuer les inégalités avec le temps. Il convient de relever que le poids de cet indicateur est faible dans la péréquation. De ce fait, il reste à voir s'il sera suffisant pour encourager les communes à construire de nouveaux logements sociaux.

Graphique 11 : Courbes de Lorenz des différentes dotations du FDGC



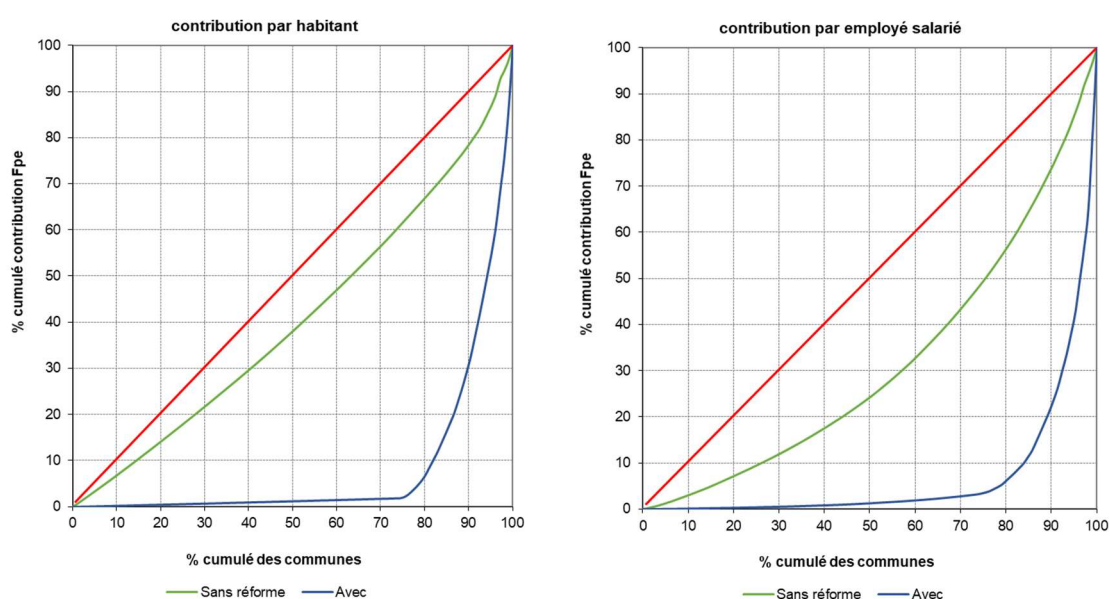
Source : calculs BCL

- Fonds pour l'emploi

La simulation effectuée pour l'année 2017 indique que la majorité des communes ont contribué moins (en euros par habitant) au Fonds pour l'emploi par rapport à ce qui aurait prévalu sous l'ancien régime. De plus, les communes qui contribuent désormais le plus au Fonds pour l'emploi ne sont plus forcément celles qui le faisaient avant la réforme. Ces deux éléments expliquent que les disparités entre communes ont augmenté, ce que montrent les courbes de Lorenz sur les graphiques ci-après. Les courbes bleues sont en effet plus éloignées de la droite rouge.

Ceci est également confirmé par l'indice de Gini qui augmente de 0,19 à 0,83 dans le cas où la contribution est exprimée en euros par habitant et de 0,37 à 0,86 lorsqu'elle est exprimée en euros par employé salarié.

Graphique 12 : Courbes de Lorenz de la contribution au Fonds pour l'emploi



Source : calculs BCL.

- Recettes disponibles

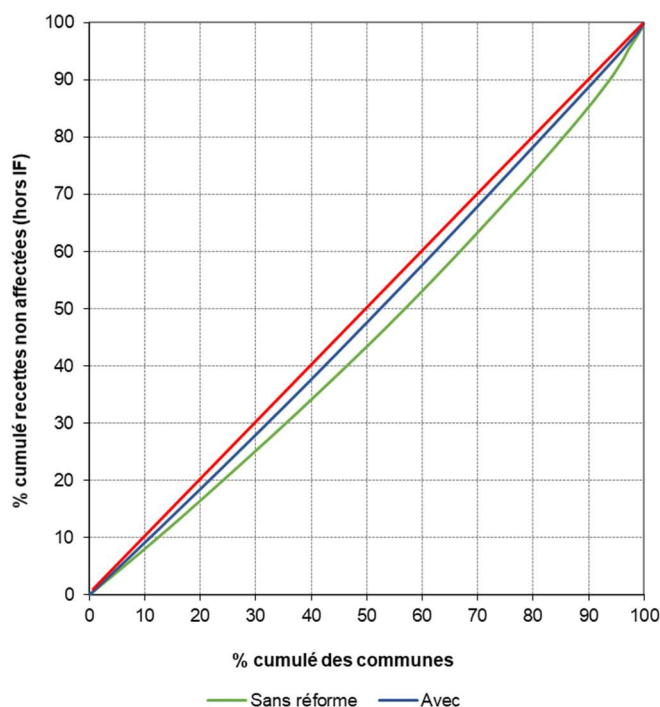
Le graphique suivant indique que les différences entre les communes au niveau des recettes totales disponibles³⁶ ont effectivement été réduites à la suite de la réforme. L'indice de Gini confirme également la réduction des disparités, puisqu'il passe de 0,095 à 0,033³⁷. L'objectif de la réforme visant à réduire les disparités a effectivement été atteint³⁸.

³⁶ Les recettes disponibles font référence à la participation directe des communes à l'ICC augmentée des recettes du FDGC et diminuée de la contribution au Fonds pour l'emploi.

³⁷ Il est de 0,037 si les compensations sont prises en compte.

³⁸ Cette conclusion est également validée dans le cas où l'on tient compte dans le scénario sans réforme de la contribution supplémentaire au Fpe qui a été considérée comme anticonstitutionnelle.

Graphique 13 : Courbes de Lorenz avant et après la réforme pour les recettes totales disponibles



Source : calculs BCL

Le tableau suivant montre l'évolution des coefficients de Gini pour les recettes disponibles desquelles la contribution au Fonds pour l'emploi n'est pas déduite et les recettes disponibles stricto sensu. Plusieurs constats ressortent de ce tableau. Premièrement, la réforme a permis de diminuer les disparités, peu importe l'indicateur considéré. Deuxièmement, avant la réforme, la déduction de la contribution au Fonds pour l'emploi augmentait les disparités en matière de revenus disponibles tandis qu'avec la réforme, elle les diminue. Ce dernier constat découle directement du nouveau calcul de la contribution au Fonds pour l'emploi. En effet, le calcul de la 1^{ère} contribution est basé sur le fait que les recettes ICC+FDGC qui dépassent le seuil de 110 % de la moyenne nationale (en euros par habitant ajusté) sont versées au Fonds pour l'emploi. Autrement dit, les recettes sont écrêtées.

Tableau 7 : Coefficients de Gini pour 2017 et coefficients de Gini pour 2017 sans réforme

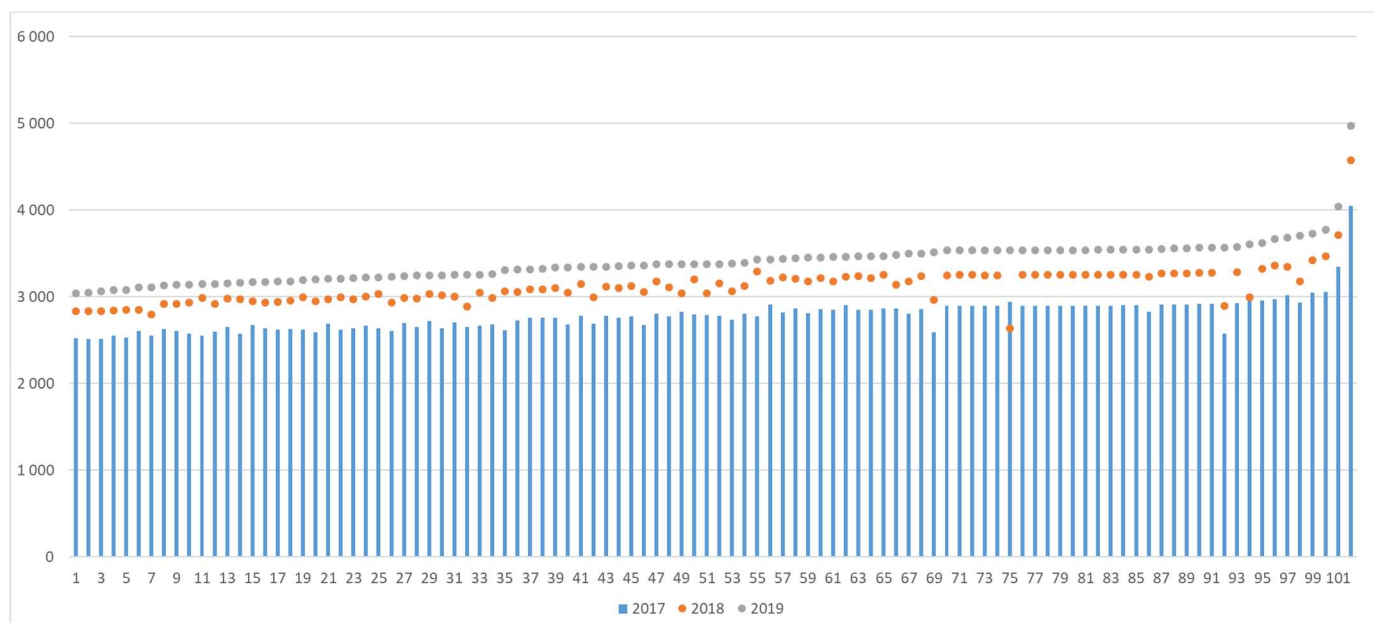
	2017 sans réforme	2017 avec réforme
Recettes disponibles incluant la contribution au Fpe	0,086	0,047
Recettes disponibles	0,095	0,033

Source : calculs BCL

4.2.2. Evolution sur la période 2017-2019

Cette partie analyse l'évolution des disparités au cours de la période 2017-2019. Le graphique suivant montre pour chaque commune les recettes disponibles (non compris la compensation supplémentaire). Il en ressort que les recettes ont augmenté pour toutes les communes entre 2017 et 2019 à l'exception d'une commune pour laquelle les recettes disponibles en 2018 étaient inférieures à celles perçues en 2017 en raison de recettes ICC négatives³⁹. De plus, la distribution des recettes disponibles ne semble pas indiquer une augmentation des disparités.

Graphique 14 : Recettes disponibles par commune en 2017, 2018 et 2019 (en euros par habitant)



Source : calculs BCL

Le tableau suivant reprend quelques statistiques descriptives relatives aux recettes disponibles pour l'ensemble des communes. Il confirme que les recettes disponibles des communes ont bien augmenté. Ainsi le revenu disponible médian a progressé de 12 % en 2018 et d'un peu plus de 8,4 % en 2019⁴⁰. Ceci n'est pas étonnant du fait que les revenus disponibles totaux ont augmenté de 258 millions en 2018 et de 227 millions d'euros en 2019, soit une augmentation de 14,5 % en 2018 et 11 % en 2019. En ce qui concerne la population, elle s'est accrue de 2 % tant en 2018 qu'en 2019.

En outre, il convient de mentionner que le rapport inter- décile est resté relativement stable sur la période observée. Ceci signifie que la répartition des recettes disponibles n'est devenue ni plus ni moins inégalitaire. Au cours de la période, les « Top-10 % » des communes ont eu des recettes au moins 1,13 fois plus élevées que les 10 % des communes ayant les recettes les moins élevées.

³⁹ Cela s'explique par un remboursement important effectué à un contribuable qui avait payé trop d'avances.

⁴⁰ Si l'on regarde le taux de croissance annuel médian, les chiffres sont relativement semblables. Le taux de croissance était ainsi de 12,3% en 2018 et de 8,6% en 2019.

Tableau 8 : Statistiques descriptives des recettes disponibles pour la période 2017-2019 (en euros par habitant)

	2017	2018	2019
Minimum	2 514	2 639	3 043
Maximum	4 046	4 575	4 973
Moyenne	2787	3124	3402
Médiane	2782	3117	3378
percentile 10	2592	2917	3147
percentile 90	2927	3276	3572
Rapport inter- décile	1,13	1,12	1,13

Source : calculs BCL

En ce qui concerne l'évolution des disparités en matière de recettes disponibles, les coefficients de Gini au cours de la période 2017-2019 sont restés constants et se sont élevés à 0,03. Il n'y a donc pas eu d'augmentation des inégalités au cours de la période observée. Si on considère la période 2017-2019, l'objectif fixé dans la réforme est donc atteint.

Les coefficients de Gini pour les sous composantes sont également fournis à titre informatif. Il en ressort qu'ils sont restés relativement stables voire se sont améliorés quelque peu. C'est notamment le cas des coefficients liés à la dotation relative aux logements sociaux. Cette amélioration découle du fait que le nombre de communes qui ont des logements sociaux donnés en location a augmenté. Le nombre est ainsi passé de 29 en 2017 à 49 en 2019.

Tableau 9 : Evolution des coefficients de Gini au cours de la période 2017-2019

	2017	2018	2019
Recettes disponibles	0,03	0,03	0,03
Recettes disponibles incluant la contribution au Fpe	0,05	0,05	0,05
Contributions ICC au FDGC	0,75	0,76	0,71
Intéressement à l'ICC	0,54	0,56	0,53
Contributions au Fonds pour l'emploi	0,83	0,83	0,78
FDGC total	0,04	0,04	0,04
Dotations FDGC			
Forfaitaire	0,27	0,26	0,26
Population ajustée	0,02	0,02	0,02
Emplois salariés	0,47	0,47	0,47
Socio-économique	0,07	0,07	0,07
Surface ajustée	0,39	0,40	0,40
Logements sociaux	0,85	0,81	0,75

Source : calculs BCL

4.2.3. Conclusion

Les analyses menées dans cette partie permettent de confirmer que le but fixé dans la réforme, à savoir la réduction des disparités entre les communes en matière de recettes non affectées a

été atteint. Toutefois, étant donné l'importance de la population dans les critères de péréquation et l'évolution démographique attendue au cours des années à venir, une surveillance régulière des recettes sera nécessaire afin de déceler une éventuelle apparition de nouvelles inégalités.

En outre, sans revenir sur les choix relatifs aux variables utilisées pour la péréquation, il conviendra de s'assurer que les critères de péréquation restent adéquats et qu'il existe une relation plausible entre les paramètres utilisés et les dépenses des communes.

5. Conclusion

Le but de ce rapport était de voir dans quelle mesure les objectifs fixés dans la réforme des finances communales ont été atteints.

En ce qui concerne la stabilité des finances du secteur communal pris dans son ensemble, l'objectif ne semble pas totalement atteint dans la mesure où la réforme n'a pas davantage diversifié le mode de financement des communes. Toutefois, la fixation d'une fourchette de taux ICC contribue à stabiliser le système en limitant les effets d'une modification de ce taux sur la part de l'ICC versée au FDGC et *de facto* sur les revenus disponibles pour l'ensemble des communes.

En ce qui concerne la stabilité des finances au niveau individuel, des effets positifs sont constatés. La plus grande mutualisation du produit de l'ICC permet de réduire les effets de variation pour les communes. Par ailleurs, une aide complémentaire a été attribuée à certaines communes afin qu'elles ne voient pas leurs recettes diminuer par rapport à leur niveau de 2015.

Il conviendra toutefois de rester vigilant sur les impacts négatifs éventuels qui pourraient résulter du plafond de 35 % entrant dans la détermination de la participation directe des communes à l'ICC, en particulier en ce qui concerne l'accueil de nouvelles activités par les communes.

En outre, l'objectif de la réforme qui visait à simplifier l'architecture des finances communales a, en partie, été réalisé en rassemblant dans un fonds unique les recettes destinées à la péréquation. Toutefois, les démarches et les calculs concrets requis dans le nouveau système restent complexes et difficiles à prévoir pour une commune.

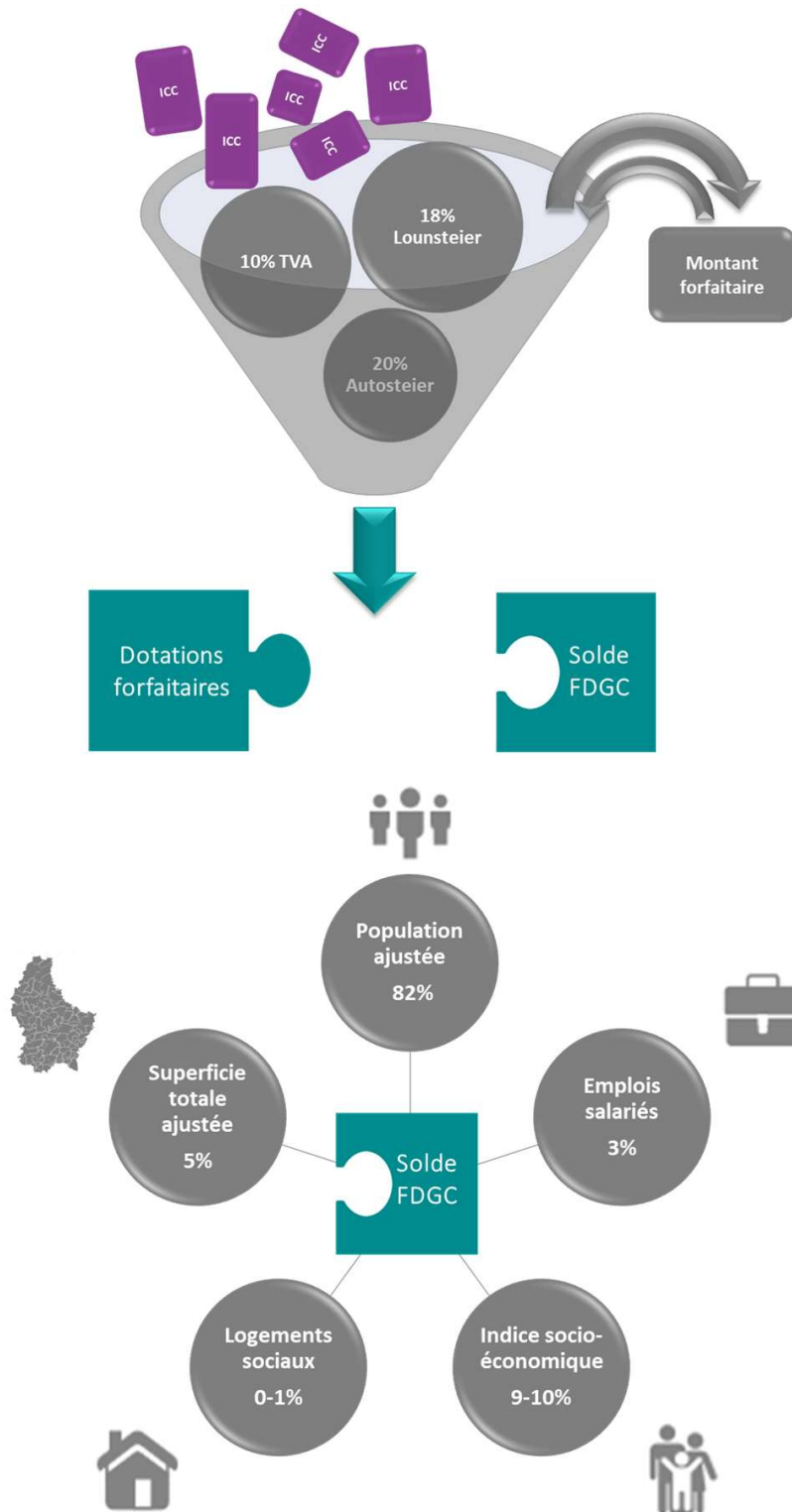
L'objectif visant à réduire les disparités entre les communes au niveau des recettes non affectées a été atteint. Étant donné l'importance de la population dans les critères de péréquation et l'évolution démographique attendue au cours des années à venir, une surveillance régulière des recettes sera cependant nécessaire afin de déceler l'apparition de nouvelles inégalités. Il conviendra également de s'assurer de l'adéquation des critères de péréquation afin qu'il existe une relation plausible entre les paramètres utilisés et les dépenses des communes.

En conclusion, globalement et au vu des informations mises à la disposition de la BCL, les objectifs de la réforme ont été atteints, mais des efforts peuvent encore être entrepris, en particulier au niveau de la stabilité des finances communales.

Bibliographie

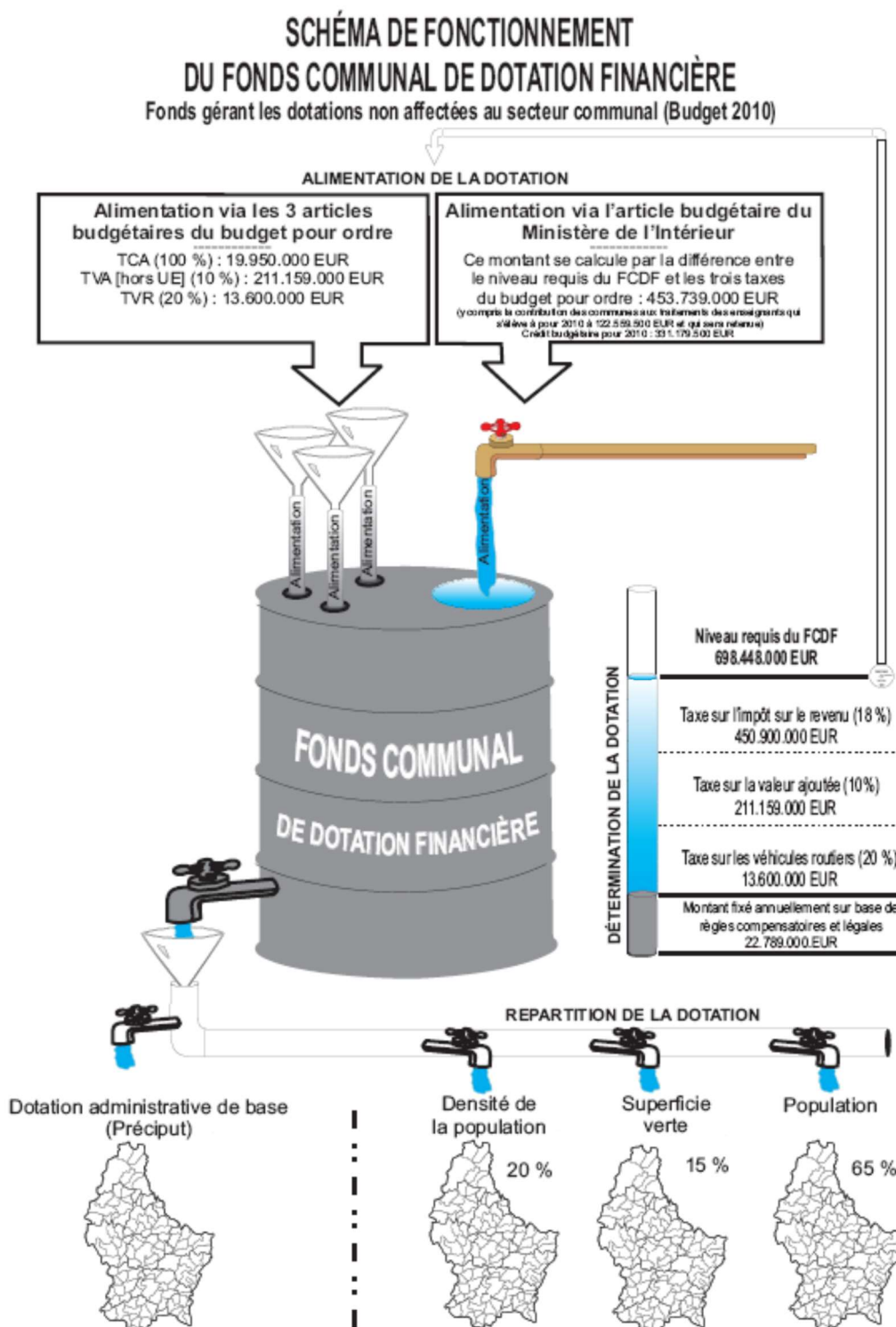
- Administration des contributions directes (2000), *Circulaire ICC n°36 du 19 mai 2000*, Luxembourg.
- Administration des contributions directes (2003), *Circulaire ICC n°37 du 12 septembre 2003*, Luxembourg.
- Archive les cahiers fiscaux européens, la fiscalité locale <http://www.fontaneau.com/?p=2969>
- Banque centrale du Luxembourg (2012), *Radiographie des Finances communales rapport 1^{ère} phase*.
- Banque centrale du Luxembourg (2012), *Radiographie des Finances communales rapport 2^{ème} phase*.
- Banque centrale du Luxembourg (2016), *Avis sur le projet de Budget de l'Etat 2017*.
- Banque centrale du Luxembourg (2017), *Avis sur le projet de Budget de l'Etat 2018*.
- Chambre de Commerce (2016), *Avis sur le projet de loi n°7036 portant sur la réforme des finances communales*, Luxembourg.
- Conseil d'Etat (2016), *Avis sur le projet de loi n°7036 portant sur la réforme des finances communales*, Luxembourg.
- Conseil Economique et Social (1989), *Réforme globale de la fiscalité*, Luxembourg.
- Conseil Economique et Social (2015), *Analyse des données fiscales au Luxembourg*.
- Conseil Economique et Social (2018), *Analyse des données fiscales au Luxembourg*.
- Conseil fédéral de la Confédération Suisse (2018), *Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2016-2019 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons*.
- Dafflon B. (2015), *Analyse de performance de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg*.
- Département des institutions et de la sécurité du Canton de Vaud (2019), « *Synthèse des instruments de la péréquation financière nationale et des nouveaux systèmes de péréquation cantonaux* ».
- Département de la gestion des finances des pouvoirs locaux de la région wallonne (2018), *Une évaluation du fonds des communes wallons*, cahier des finances locales n°5.
- Gilbert G. et Guengant A. (2004), *Evaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'Etat aux communes*, Economie et Statistiques n°373.
- Ministère des Finances, *Annexes rapport d'activité exercice 2018*.
- Société de comptabilité (2019), *Cours de fiscalité cycles B : Imposition des entreprises*.
- STATEC (2017), *Indice socio-économique par commune*, Bulletin n°2-17, Luxembourg.
- Syvicol (2016), *Avis sur le projet de loi n°7036 portant sur la réforme des finances communales*, Luxembourg.
- Union des communes vaudoise (2017), *Rapport sur l'analyse du système péréquatif vaudois*.

Annexe 1 : Schéma de fonctionnement du Fonds de dotation globale des communes (FDGC)



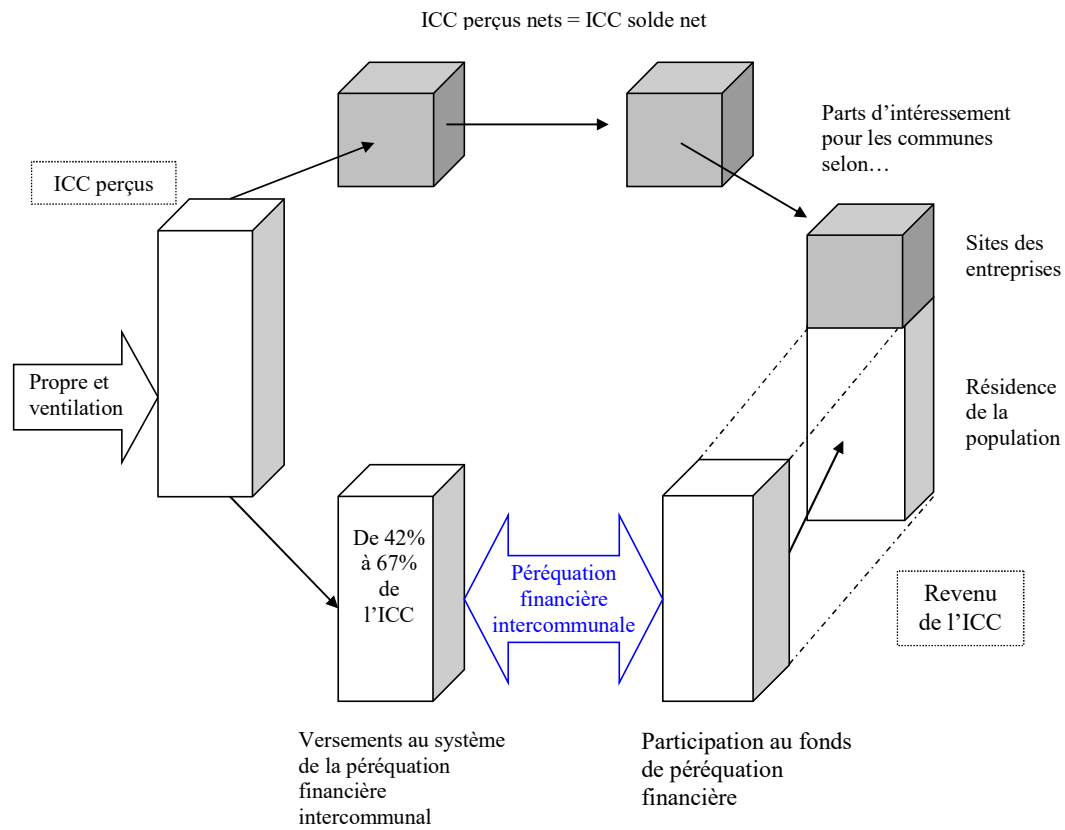
Source : Ministère de l'Intérieur.

Annexe 2 : Schéma de fonctionnement du Fonds communal de dotation financière (FCDF)



Source : Ministère de l'Intérieur.

Annexe 3 : Schéma de la répartition des recettes de l'impôt commercial communal



Source : Ministère de l'Intérieur.

Annexe 4 : Schéma du calcul de la contribution au fonds de péréquation ICC avant la réforme

On entend par :

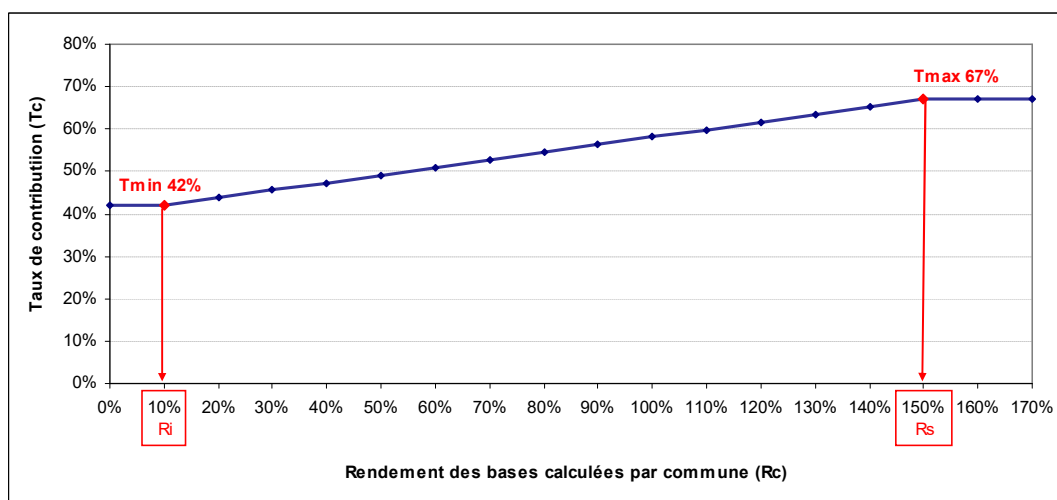
Bases calculées d'une commune, les rentrées annuelles de l'impôt commercial d'une commune divisées par le taux communal en matière d'impôt commercial qui vaut pour l'année pour laquelle les rentrées ont lieu ;

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

La participation d'une commune au fonds de péréquation horizontale est déterminée 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 de bases calculées 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.⁴¹

Représentation graphique



Légende :

- rendement des bases calculées d'une commune :
Rc = bases calculées/population de la commune

⁴¹ Lorsque le rendement de ses bases calculées est supérieur au rendement inférieur de référence, mais inférieur au rendement supérieur de référence du rendement de bases calculées, le taux de contribution de la commune est déterminé par le taux minimum de contribution majoré du produit obtenu en multipliant le rendement de bases calculées de la commune en question diminué du rendement inférieur de référence de bases calculées par le quotient résultant de la division de l'amplitude de variation du taux de contribution au fonds par la plage d'application du taux de contribution variable au fonds. Le taux de contribution de la commune ainsi déterminé et exprimé en pour cent est fixé jusqu'à la 2^e décimale incluse.

- 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

$R_i = (1-i) * R_p$ où i est le facteur qui définit la limite inférieure de la plage par rapport au Rp ; et

$R_s = (1+s) * R_p$ où s est le facteur qui définit la limite supérieure de la plage par rapport au Rp

Description du schéma

A partir du 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.

Formules de détermination du taux de contribution

si $R \geq R_c$ alors $T_c = T_{min}$

si $R_c \geq R_s$ alors $T_c = T_{max}$

si $R_i < R_c < R_s$ alors $T_c = T_{min} + (R_c - R_i) * (T_{max} - T_{min}) / (R_s - R_i)$

Exemples de détermination du taux de contribution

Hypothèses :

$$R_p = 500\text{€}$$

$$T_{min} = 42\% \text{ et } T_{max} = 67\%$$

$$R_i = 0,1 * 500 = 50$$

$$R_s = 1,5 * 500 = 750$$

Si pour une commune X on a :

- $R_c = 200\text{€} \Rightarrow 40 < 500 \Rightarrow T_c = T_{min} = 42\%$
- $R_c = 1000\text{€} \Rightarrow 1000 > 750 \Rightarrow T_c = T_{max} = 67\%$
- $R_c = 600\text{€} \Rightarrow 50 < 600 < 750 \Rightarrow T_c = 42 + (600 - 50) * (67 - 42) / (750 - 50) = 61,64\%$

Annexe 5 : Calcul de la dotation du FDGC

	Budget 2017
Impôt sur le revenu des personnes physiques	
64.0.37.010 Assiette	779
+ 64.0.37.011 Traitements et salaires	3502
= Base totale	4281
Taux	18 %
Participation communale	770
TVA	
Recette pour ordre 5	3391
- Budget UE (D.p.o.5): TVA	-69
- Budget UE (D.p.o.5): PNB	-270
= Base totale	3052
Taux	10 %
Participation communale	305
Véhicules automoteurs (TVR)	
R.p.o. 64 Taxe véhicules	64
Taux	20 %
Participation communale	13
Impôt commercial communal	
Recette pour ordre 10	722
- participation directe	-118
= versement au FDGC	604
Dotation forfaitaire	
1) Compensations et abattements historiques fixes (inchangés depuis 2009)	12,48
2) Compensations et abattements historiques variables	
Evolution masse salariale Etat	1,44 %
Impôt IRPP en t-1	4320
Impôt IRPP en t	4281
TVA p.o. en t-1	3363
TVA p.o. en t	3391
Participation des communes aux frais d'enseignement	153,26
Contribution Etat à la caisse d'épargne prévoyance vieillesse 09.3.42.000	50,01

Compensation déchet ITS	97,28
- Enseignement complémentaire	-18,59
Total Montant en t-1	78,69
+ masse salariale pers actif Etat	1,13
= Montant en t (forfait arrondi)	79,82
- Abattement réforme 2017 ¹	-13,25
Total	66,57
-Enseignement musical	
Montant en t-1	-13,36
+ masse salariale pers actif Etat	-0,19
= Montant en t (forfait arrondi)(voir 02.8.43.000)	-13,55
+ Personne physique: crédit d'impôt	31,80
-CNFP (boni pour enfants)	-17,47
- Effets mesures de crise 2013 personnes physiques	-15,09
Total Montant en t-1	-0,76
* Evolution IR entre t et t-1	0,99
= Montant en t (forfait arrondi)	-0,75
- TVA sidérurgie	-56,33
- Effets mesures de crise 2013 TVA	-2,31
Total Montant en t-1	-58,64
* Evolution TVA entre t et t-1	1,01
= Montant en t (forfait arrondi)	-59,12
- Effets mesures "Pacte pour l'avenir" (2015)(service de secours)	-36,88
Total Montant en t-1	-36,88
* Evolution TVA entre t et t-1	1,01
= Montant en t (forfait arrondi)	-37,18
- Contribution de l'état à la caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux²	-50,01
Dotations forfaitaires totales	-81,57
Il s'agit d'un abattement qui réduit le montant déterminé sur la base des 4 impôts (IRPP, TVA,TVR,ICC)	
TOTAL	1611
(Somme des lignes bleues)	

¹Abattement réforme 2017 = la participation des communes aux frais d'enseignement déduction faite de 90 millions déduction faite de la contribution de l'Etat à la caisse de prévoyance vieillesse

²Cette ligne a également été introduite dans le cadre de la réforme puisque l'allocation faite par l'Etat à la réforme est de 90 millions d'euros alors que la part des communes aux frais d'enseignement était de l'ordre de 153 millions d'euros.