



Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 17 novembre 2016

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 14 juillet 2016
2. 7036 Projet de loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes et modifiant 1. la loi modifiée du 1er mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs ; 2. la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet ; 3. la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988 ; 4. la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents : M. Fränk Arndt, Mme Simone Beissel, Mme Tess Burton, M. Yves Cruchten, M. Emile Eicher, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Aly Kaes, M. Marc Lies, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Roberto Traversini, M. Laurent Zeimet

M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

M. Laurent Deville, Coordination générale, Direction des Affaires communales ; Mme Clara Muller, M. Philippe Schram, Direction des Finances communales ; du Ministère de l'Intérieur

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

*

1. Approbation d'un projet de procès-verbal

Le projet de procès-verbal est approuvé.

2. Projet de loi 7036

La réforme des finances communales ayant été discutée à fond par la commission, Monsieur le Ministre se limite à rappeler qu'elle ne prétend pas à la justice absolue, un tel système n'étant pas possible. La situation ne permet pas d'attendre de nouveau une trentaine d'années pour revoir les finances communales, d'où la nécessité d'accorder une plus grande importance au Conseil supérieur des finances communales pour vérifier chaque année quelles répercussions les nouveaux critères de répartition auront en pratique sur les différentes communes. En effet, l'environnement a considérablement changé et les répercussions des critères retenus il y a trente ans sur les communes d'aujourd'hui n'étaient pas prévisibles.

Dans son avis du 15 novembre 2016, le Conseil d'État note dans ses considérations générales que le projet de loi n'était pas accompagné d'un tableau synoptique de données chiffrées. Il estime que « L'exposé de la pertinence de la réforme du système de financement des communes aurait gagné en éloquence et en compréhensibilité – pour ne pas dire en transparence – si, par exemple, il avait été accompagné, d'une part, d'un document retraçant sur une série d'exercices révolus, commune par commune, l'évolution des ressources financières de celles-ci et simulant, à base de ces mêmes données, pour ces mêmes exercices, pour toutes les communes, l'impact de la réforme envisagée et, d'autre part, éventuellement, d'une étude sur les besoins futurs des communes, tenant compte de leurs missions. Dans ces circonstances, il eût sans doute été aisé, d'un côté, d'appréhender les disparités de revenus alléguées, d'en comprendre les causes, ainsi que de saisir la désuétude et la non-adéquation des critères de répartition actuels, et, de l'autre côté, de connaître l'impact précis et de vérifier l'adéquation des nouveaux critères de répartition des ressources financières constituant la dotation globale des communes. ».

À sa demande, le Ministère de l'Intérieur lui a transmis « certaines données chiffrées » qui se sont cependant révélées inadaptées pour trouver des réponses aux questions qui se posent.

Monsieur le Ministre explique qu'il n'est pas en mesure de satisfaire à la demande, puisqu'il ne peut pas prévoir l'évolution démographique, l'évolution socio-économique ni celle d'autres facteurs. Il voit une contradiction dans les réflexions du Conseil d'État, lequel, d'une part, retient que le nouveau système de financement des communes introduit des critères incitatifs, permettant aux communes d'augmenter leurs revenus par des décisions politiques¹, et, d'autre part, estime nécessaire de maintenir des critères incitant les

¹ Avis du Conseil d'État du 15 novembre 2016 : « (...) dans le système de financement actuel, la répartition des fonds entre les communes se fait, d'une part, au sein de l'ICC en fonction de critères liés exclusivement à la génération et à l'utilisation de l'ICC (salariés résidents engagés dans une entreprise soumise à l'ICC et la population résidente), et, d'autre part, moyennant le FCDF en fonction de critères que les décisions de la commune ne peuvent pas influencer de façon directe par des décisions en relation avec leurs missions facultatives.

Dans le système de financement actuel, la répartition des fonds entre les communes se fait, comme mentionné ci-dessus, au moyen de paramètres (p.ex. : population salariée ; surfaces hors périmètre) que les décisions des autorités communales ne peuvent pas influencer de façon directe et de manière significative. Tel ne sera plus le cas dans le nouveau système de financement, étant donné que le nouveau paramètre lié au logement social peut être influencé directement et de manière significative par les décisions des autorités communales. Un paramètre ainsi conçu incite les autorités communales, en vue de maximiser leurs revenus à charge du FDGC, à essayer de l'influencer. L'action éventuelle des autorités locales sur le critère du logement social se répercute en plus sur celui lié au coefficient social. En modulant ainsi les critères de répartition, l'État prend de l'influence sur le comportement financier des communes dans le sens tracé par la politique définie par lui. Le nouveau système de financement des communes présente dès lors une connotation de subventionnement, voire de dirigisme, avec la conséquence que les critères incitatifs sont intégralement financés par les autres communes. On retient que, pour la répartition aux communes des fonds dits non affectés, le nouveau système de financement introduit des critères incitatifs. Ces critères

communes, par exemple, à créer des emplois ou des zones d'activités. En effet, le Conseil d'État rappelle que « les disparités liées à l'intéressement des communes, via l'ICC produit sur leur territoire, sont, dans une certaine mesure, indispensables puisqu'elles constituent l'encouragement aux communes d'accepter sur leurs territoires des activités économiques ». L'article 6, point 5 du projet de loi, qui ajoute un article 9 à la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs², « ramène l'intéressement direct de chaque commune à 35 pour cent au maximum de l'ICC généré sur son territoire, alors que les 65 pour cent minimum restants seront redistribués entre toutes les communes du pays ». Dans ces circonstances, le Conseil d'État, constatant « qu'à l'heure actuelle l'intéressement direct des communes varie entre 42 pour cent et 67 pour cent », se demande si l'intéressement de 35% « est suffisant pour inciter les communes à attirer des entreprises. Pour compenser la réduction de leur intéressement dans l'ICC, certaines communes pourraient être tentées de recourir à une hausse substantielle de certains ou de tous les taux de l'IF. »

Or, ce mécanisme d'incitation à créer des zones d'activités pour attirer des entreprises n'a plus fonctionné : sur les 600 millions d'euros de recettes provenant de l'ICC en 2015, plus de 340 millions ont été générés dans la Ville de Luxembourg. En outre, nombre de grandes entreprises ne paient pas d'ICC. L'argument initial de procéder à une répartition directe généreuse des recettes de l'ICC aux communes, dans le but de les inciter à créer des emplois, n'a plus joué en pratique. Souvent, le contraire était même vrai : les zones d'activités régionales, à gestion intercommunale, attirent par définition des entreprises qui font des investissements nouveaux. Ces entreprises peuvent déduire ces investissements de leur bénéfice et ne paient donc pas d'ICC.

Du point de vue financier concernant l'ICC, les communes n'ont donc actuellement pas intérêt à créer des emplois. Pour cette raison, le projet de réforme propose le critère des emplois salariés. Celui de l'emploi salarié rectifié actuellement appliqué ne prend en considération que les salariés d'entreprises payant l'ICC. Les charges pour la commune sont cependant les mêmes pour chaque salarié, que son employeur paie l'ICC ou non.

Monsieur le Ministre n'est pas de l'avis du Conseil d'État qui « est amené à exprimer ses craintes en ce qui concerne les effets du nouveau système de financement des communes sur l'autonomie communale ». Le Conseil d'État s'interroge « sur le point de savoir si les revenus communaux provenant du FDGC³, attribués selon des critères pour partie incitatifs, sont toujours à considérer comme des revenus non affectés au sens de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale, précitée, c'est-à-dire de revenus dont « elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences ». Dans l'esprit de la Charte, les communes doivent pouvoir établir leurs budgets et décider en toute autonomie des choix qui leur incombent. Comme, en plus, les systèmes de financement des communes, l'actuel comme le nouveau, sont des systèmes de répartition fermés, le comportement de certaines communes, tendant à optimiser leurs revenus en influençant les paramètres de répartition, a un effet négatif sur la hauteur des revenus des autres communes, la masse à répartir restant toujours la même. ».

Monsieur le Ministre souligne que les revenus attribués aux communes sont toujours des revenus non affectés. Ils sont destinés à permettre aux communes de remplir leurs

s'appliquent non seulement aux fonds dits non affectés provenant des impôts partagés dont l'État concède une partie du produit au secteur communal, mais également à la répartition de la plus grande partie d'un impôt purement communal, l'ICC, revenant de plein droit au secteur communal. »

² Article 6, 5) : « Il est ajouté un article 9 qui prend la teneur suivante :

« La participation directe d'une commune au produit en impôt commercial communal généré sur son territoire équivaut au montant le plus bas entre 35 pour cent de ce produit et 35 pour cent de la moyenne nationale par habitant des recettes en impôt commercial communal multiplié avec la population de la commune. Le montant restant est affecté au Fonds de dotation globale des communes, institué par la loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes. ».

³ Fonds de dotation globale des communes

obligations légales (missions obligatoires), mais également à déterminer elles-mêmes leur politique (missions facultatives). La distribution aux communes d'un maximum d'un pourcent des recettes regroupées dans le FDGC pour les logements sociaux constitue la seule restriction, laquelle est en outre mineure.

Quant à l'examen des articles par le Conseil d'État, une opposition formelle est exprimée à l'égard de l'article 3, paragraphe 2, point e) en raison de la violation du principe de la hiérarchie des normes. Une seconde opposition formelle concerne l'article 9, paragraphe 2 modifiant l'article 76, paragraphe 6 (devenant le paragraphe 3) de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, où les termes « peuvent être » sont à remplacer par le terme « sont ». Le Conseil d'État précise que l'emploi du verbe « pouvoir » cause une insécurité juridique.

Monsieur le Ministre exprime le souhait que la Chambre des Députés adopte les deux propositions de texte du Conseil d'État.

En réponse à une question des représentants du groupe politique CSV, posée au cours de la réunion précédente, concernant la prise en compte du critère actuel de la superficie verte, Monsieur le Ministre fait distribuer un tableau.

Discussion

- Le Conseil d'État renvoie à l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale⁴ qui stipule notamment que : « Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences. ». Les recettes propres sont les impôts communaux ICC et IF (impôt foncier).

L'article 6, point 5 du projet de loi, qui ajoute un article 9 à la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs, « ramène l'intéressement direct de chaque commune à 35 pour cent au maximum de l'ICC généré sur son territoire ».

Un député se demande si cette disposition satisfait au critère de la Charte européenne de l'autonomie locale de disposer de ressources propres suffisantes. Si tel n'est pas le cas, des recours devant le Tribunal administratif risqueront d'être intentés.

Dans le système de financement actuel des communes, l'intéressement direct des communes au produit de l'ICC se situe entre 33% et 58%, celles dont le produit de l'ICC est élevé, principalement la Ville de Luxembourg, ne pouvant garder que 33%, comme l'explique Monsieur le Ministre, qui met aussi l'accent sur le fait que la majorité des communes n'aurait pas survécu sans la péréquation. Le système actuel connaît donc déjà une redistribution. Le nouveau système maintient le principe, mais limite le maximum de la participation communale à 35%.

Dans son avis, le Conseil d'État constate que « Dans le système de financement actuel, la répartition des fonds entre les communes se fait, comme mentionné ci-dessus, au moyen de paramètres (p.ex. : population salariée ; surfaces hors périmètre) que les décisions des autorités communales ne peuvent pas influencer de façon directe et de manière significative. Tel ne sera plus le cas dans le nouveau système de financement, étant donné que le nouveau paramètre lié au logement social peut être influencé directement et de manière significative par les décisions des autorités communales. Un paramètre ainsi conçu incite les autorités communales, en vue de maximiser leurs revenus à charge du FDGC, à essayer de

⁴ Loi du 18 mars 1987 portant approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg, le 15 octobre 1985

l'influencer. L'action éventuelle des autorités locales sur le critère du logement social se répercute en plus sur celui lié au coefficient social. ».

Monsieur le Ministre ne partage pas la vue du Conseil d'État, puisqu'une commune peut également dans le système actuel optimiser ses revenus par une augmentation du taux de perception, au détriment des autres communes.

Onze communes seront concernées par la limitation à 35% de la participation communale à l'ICC.

- S'agissant des communes dont la fusion entrera en vigueur en 2018, Monsieur le Ministre répond à une question afférente que des entrevues ont eu lieu au ministère, notamment pour les rendre attentives aux répercussions de la réforme sur leurs finances. Suivant les calculs sur base du modèle de la réforme en question, aucune commune ne sera globalement perdante, mais éventuellement en raison de l'un ou l'autre critère.

- L'article 3 règle la répartition des avoirs du FDGC et détermine les critères de répartition. Une députée renvoie au Conseil d'État qui, dans son avis du 15 novembre 2016, « note que, dans le système de financement actuel, le détail des critères de répartition est fixé chaque année par le législateur dans le cadre de la loi budgétaire et que tel n'est plus le cas dans le système en projet, où une grande latitude est conférée au pouvoir exécutif ».

En effet, l'article 3, paragraphe 1^{er}, point b), sous-point i) (paragraphe 2, point 2, sous-point a) selon le Conseil d'État) dispose que le solde du FDGC est réparti à raison de « 82 pour cent entre les communes d'après la population ajustée, cet ajustement étant défini en fonction de critères d'aménagement du territoire et de densité à déterminer par règlement grand-ducal ».

L'oratrice souligne l'importance du critère de la population ajustée, élément essentiel de l'équilibre recherché par le système de financement proposé. D'où la nécessité d'inscrire ces dispositions dans la loi, l'État luxembourgeois étant une démocratie parlementaire.

Monsieur le Ministre comprend ces préoccupations, mais met en doute la nécessité d'une base légale, puisque les critères de répartition sont également aujourd'hui fixés par un acte réglementaire, à savoir le règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1962 réglant, en matière d'impôt commercial, les ventilations et la participation des communes de résidence des salariés. Un gouvernement qui aurait voulu influencer de manière substantielle la péréquation aurait pu le faire par règlement grand-ducal. Comme les gouvernements précédents, celui en place n'a pas non plus l'intention d'agir sans s'occuper des communes.

L'orateur réitère les propos qu'il vient de faire, à savoir que la situation ne permet pas d'attendre de nouveau une trentaine d'années pour revoir le système de financement des communes. Il importe que le Conseil supérieur des finances communales devienne réellement un organe pouvant préparer des décisions, avec l'objectif d'un système restant équitable. Une certaine flexibilité est alors de mise pour procéder aux adaptations nécessaires. Monsieur le Ministre se prononce dès lors pour le maintien du système actuel, ne pouvant imaginer un gouvernement quelconque qui pourrait se permettre au niveau politique de prendre des décisions radicales relatives à la répartition des finances communales, sans en avoir largement discuté au préalable avec les communes.

La même députée insiste sur la participation du législateur dans la prise de décision, la seule consultation de la Chambre des Députés étant insuffisante. Une décision d'une telle envergure ne saurait incomber au seul gouvernement.

Un autre membre de la commission suggère d'inscrire le mécanisme de répartition chaque année dans la loi budgétaire. Cette manière de procéder présenterait l'avantage que la répartition ne serait pas figée et que, chaque année, la Chambre des Députés en discuterait et se prononcerait par son vote. Par ailleurs, la détermination par la loi augmenterait la transparence et la sécurité juridique, en empêchant des recours précipités devant les juridictions administratives.

En rappelant que, dans le cadre d'une discussion récente au sein de la Commission des Finances et du Budget de la Chambre des Députés, il n'avait pas exclu l'idée de l'inscription annuelle dans la loi budgétaire, Monsieur le Ministre se rallie à ces propos, mais donne à considérer que la mise en œuvre pour l'exercice 2017 se heurterait actuellement à des obstacles de procédure, précisément au manque de temps, puisque les délais sont déjà trop rapprochés pour amender le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2017. Il propose donc aux députés d'appliquer pour 2017 la future loi portant création du FDGC, de prendre le règlement grand-ducal qu'elle prévoit et de déterminer les critères de répartition à partir de l'exercice 2018 chaque année par le projet de loi budgétaire, ce à quoi Monsieur le Ministre s'engage politiquement.

La commission approuve la proposition et s'accorde pour dire que la disposition légale à base du règlement grand-ducal à prendre, à savoir l'article 3, paragraphe 1^{er}, point b), sous-point i) (paragraphe 2, point 2, sous-point a) selon le Conseil d'État), sera par ailleurs modifiée par la loi budgétaire pour l'exercice 2018, afin d'éviter toute confusion.

Le rapport de la commission sur le projet de loi sous examen mentionnera le compromis trouvé. À son tour, Monsieur le Ministre prononcera son engagement politique en séance plénière dans le cadre de la discussion du projet de loi.

- Au sujet des observations d'ordre légistique du Conseil d'État, Monsieur le Ministre rend notamment attentif à une faute de frappe du Conseil d'État, en ce qui concerne la dénomination abrégée « FDGC » à ajouter à l'article 1^{er}.
- Un représentant du groupe politique CSV remercie Monsieur le Ministre pour le tableau distribué. Il souligne que l'objectif poursuivi par son groupe est de tenir compte au maximum du critère de la superficie verte par un minimum de modifications au projet de réforme. Ainsi, des adaptations seraient nécessaires au niveau de l'ajustement du critère de la population en fonction de la densité sur la surface habitable de la commune. Par ailleurs, le CSV se prononce contre l'utilisation de recettes non-affectées à des fins déterminées, comme le logement social, lequel devrait être subventionné dans le cadre du « Pacte logement ». Pour le CSV, la part du critère de la population rectifiée dans la distribution du FDGC serait à réduire de 82% à 80%.

Les informations que le CSV souhaiterait encore recevoir sont, d'abord, la différence au niveau de l'avoir disponible des communes après la réforme par rapport à leur situation en 2016, les tableaux distribués ne contenant qu'une simulation pour 2015, et, ensuite, pour l'exercice 2017, la différence entre la situation des communes sans réforme et celle issue de la réforme.

Suivant les propos de Monsieur le Ministre des Finances au cours d'une réunion récente de la Commission des Finances, les recettes provenant de l'ICC dépasseraient pour l'exercice 2016 de 100 millions € le montant inscrit initialement au projet de budget 2016. Monsieur le Ministre de l'Intérieur devrait par conséquent adresser une deuxième circulaire budgétaire aux communes afin qu'elles puissent en tenir compte dans leur budget rectifié.

Monsieur le Ministre indique que les données nécessaires pour calculer un modèle alternatif de réforme des finances communales étaient disponibles et communiquées sur demande, à savoir les recettes provenant de l'ICC et du FCDF⁵, les contributions au Fonds pour l'emploi, la participation aux rémunérations du personnel de l'enseignement fondamental et la contribution au financement de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires communaux. Si le ministère est certes outillé pour effectuer ces calculs, l'orateur tient à souligner qu'ils représentent un travail considérable pour les deux agents concernés du ministère.

Le but de la réforme est d'avoir l'argent là où se trouvent les citoyens. Or, le calcul du modèle alternatif proposé révèle que ce modèle aurait l'inconvénient majeur de renforcer les disparités qui existent actuellement au niveau de la répartition par habitant, contrairement à la proposition gouvernementale qui a principalement pour but de réduire ces disparités. La mesure de compensation constitue un bon compromis également en ce qu'il permet aux communes de maintenir leur sécurité de planification.

Quant à l'impact de la réforme sur le budget 2017, Monsieur le Ministre rend attentif au fait que certaines données ne sont pas encore disponibles, tels les chiffres relatifs à la population ou le facteur socio-économique. Le tableau néanmoins établi par le ministère contient dès lors des estimations pour la population de 2017, pour les recettes provenant de l'ICC pour 2017, en tenant compte de l'enveloppe supplémentaire étatique de 90 millions €, et pour le FDGC. Monsieur le Ministre insiste dès lors sur le caractère confidentiel du tableau distribué.

S'agissant de la circulaire budgétaire, Monsieur le Ministre rappelle que les chiffres pour le budget sont toujours disponibles assez tardivement. Suivant la circulaire budgétaire 3420 du 24 octobre 2016, se basant sur l'hypothèse de l'adoption de la réforme des finances communales, une variation du budget 2017 concernant la recette provenant de l'ICC par rapport au compte 2015 est acceptée jusqu'à 19,9% (progression de l'ICC pour 2017). La circulaire, en accord avec le SYVICOL⁶, précise que « Le solde du produit de l'ICC, non directement distribué aux communes afférentes, estimé à environ 85% de l'enveloppe totale de l'ICC, sera affecté au FDG et réparti aux communes suivant de nouveaux critères de distribution. Il s'ensuit que les crédits à enregistrer en recette du produit de l'ICC à l'article budgétaire 2/170/707 120 au budget de l'exercice 2017 peuvent différer considérablement de ceux inscrits au budget rectifié 2016. ». Par ailleurs, Monsieur le Ministre a proposé dans la circulaire aux communes que, « pour ne pas retarder les travaux d'élaboration du budget et permettre au conseil communal de le voter avant le début de l'exercice financier », « de faire élaborer le projet de budget de l'exercice 2017 suivant les nouvelles dispositions en projet », et de les « informer sur un éventuel changement de scénario au cas où le projet de loi subirait des modifications significatives, respectivement ne pourrait entrer en vigueur à la date préconisée ». Se pose donc la question de l'opportunité d'une deuxième circulaire. L'orateur estime utile d'adresser une information supplémentaire aux communes en ce qui concerne le budget rectifié 2016.

Un représentant du groupe politique CSV insiste sur la nécessité d'une deuxième circulaire renseignant les chiffres réels, auxquels les communes pourront alors se référer.

Après discussion, il est retenu qu'une circulaire supplémentaire sera envoyée, indiquant pour le budget rectifié 2016, par analogie à l'instruction pour l'élaboration du budget 2017, qu'une augmentation de 15 à 16% est à attendre, une augmentation dépassant ce taux étant refusée par le ministre.

⁵ Fonds communal de dotation financière

⁶ Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

Un autre membre du groupe politique CSV réitère ses propos concernant les modifications qui seront apportées au système des finances communales. Tout en comprenant le but de Monsieur le Ministre d'avoir l'argent là où se trouvent les citoyens, l'orateur considère comme faux d'effectuer les calculs pour la répartition du FDGC sur base du critère de la population sans tenir compte d'autres facteurs. En effet, les communes rurales ont des engagements supplémentaires à remplir, notamment quant aux infrastructures entre les localités. Une diminution substantielle des subventions signifie une double charge pour ces communes. Le nouveau système ne constitue pas de répartition équilibrée des fonds du fait qu'il n'est pas tenu compte d'un facteur important, à savoir celui de la superficie. À titre personnel, l'orateur estime que la bourgmestre de la capitale devrait faire preuve de solidarité et plaider pour une prise en considération différente de l'espace rural. Il ne partage pas non plus la vue du SYVICOL qui, dans son avis du 18 novembre 2016 relatif au projet de loi, désigne comme « excessif » la prise en considération actuelle du critère « superficie verte »⁷. L'orateur ne saurait voter pour le projet de loi au cas où celui-ci reste inchangé, plus précisément si le modèle alternatif n'est pas considéré. Celui-ci laisse certes subsister quelques disparités, puisque certaines communes subiraient une légère diminution de leur avoir disponible, mais ces communes déclarent pouvoir s'arranger. Pour l'orateur, le maintien du système proposé signifie l'absence de volonté du ministre d'établir la solidarité entre les communes.

Un autre représentant du groupe politique CSV constate que le nombre de communes « perdantes » de la réforme est moins élevé pour le modèle alternatif (prise en considération de la superficie verte en atténuant le critère de la population) que pour le modèle gouvernemental. Le CSV en discutera au niveau interne en vue d'arrêter sa position.

Si la bourgmestre de la Ville de Luxembourg, membre de la commission, comprend le point de vue des communes rurales, elle tient à préciser qu'elle n'apprécie néanmoins pas d'être attaquée personnellement, mais souhaiterait que ce point de vue soit exposé d'une autre manière.

- Un député souhaiterait savoir comment comptabiliser la compensation au budget 2017 : comme emprunt fictif ou comme « aide étatique destinée à contribuer aux besoins administratifs de base » ?

Monsieur le Ministre répond qu'une décision définitive n'est pas encore prise à ce sujet. Il est un fait que la compensation ne pourra être calculée que fin 2017, début 2018, quand les recettes communales effectives seront connues. Pour la comptabilisation, il y a deux possibilités : d'une part, prévoir un article budgétaire au budget 2017, d'autre part, verser la compensation avec la dernière tranche de l'ICC. La première possibilité présenterait l'avantage d'être transparente, mais l'inconvénient dans l'immédiat d'être obligé de créer un article budgétaire à zéro. En raison de la nécessité de modifier le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2013 portant exécution de certaines dispositions du Titre 4. – De la comptabilité communale de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pour

⁷ Extrait de l'avis du SYVICOL (doc. parl. 7036³) : « Il est vrai que le critère „superficie verte“ du modèle actuellement en vigueur est inadéquat de plusieurs points de vue, notamment en raison de son poids important (15%) dans le total de recettes du FCDF et de sa corrélation avec l'impôt foncier des propriétés agricoles et forestières. Si l'on peut donc considérer que l'avantage qui en résulte actuellement pour les communes rurales disposant d'un territoire étendu est excessif, dans la mesure où les surfaces agricoles et forestières ne sont pas automatiquement génératrices de frais importants pour les communes, il est néanmoins un fait, confirmé d'ailleurs par les auteurs du commentaire des articles eux-mêmes, que „les frais d'infrastructures publiques varient en fonction de la superficie de la commune“. La conclusion qui en est tirée à travers l'introduction d'un critère „superficie totale ajustée“ d'une part, et l'ajustement du critère population en fonction de la densité discuté ci-dessus, d'autre part, vont toutefois dans un sens inverse, puisqu'ils jouent en faveur des communes densément peuplées, qui peuvent pourtant plus facilement réaliser des économies d'échelle à cause de leur moins grande dispersion territoriale. Le nouveau modèle ne comprend ainsi pas de critère de redistribution compensant financièrement les communes qui subissent les inconvénients d'une superficie étendue (réseau routier, transport scolaire, infrastructures scolaires, sportives, culturelles géographiquement plus dispersées pour des usagers plus faibles en nombre ...). »

l'inscription d'un article budgétaire nouveau, cette possibilité ne sera cependant réalisable que l'année prochaine.⁸

Une représentante ministérielle explique qu'un emprunt ne peut être comptabilisé dans le budget ordinaire. De même qu'un subside, une mesure compensatoire ne peut en principe être inscrite au budget ordinaire tant qu'un engagement fixe de l'État fait défaut. Le décompte du FDGC n'étant fait que fin février 2018, début mars 2018, il y aura un impact sur le budget rectifié 2017.

Monsieur le Ministre ajoute que, pour cette raison, la mesure compensatoire pourra être comptabilisée au budget ordinaire.

- Le nouveau système prévoit que, globalement, les communes ne participeront plus au coût des rémunérations du personnel de l'enseignement fondamental, mais supporteront en entier le financement de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires communaux (CPFEC). Les contributions au Fonds pour l'emploi varient suivant les communes en fonction de leurs recettes par habitant. Un député est d'avis qu'il importe d'appliquer un seul système de compensation.

S'agissant du financement par les communes de la CPFEC, Monsieur le Ministre rappelle que l'option choisie résulte notamment de la pression exercée par les syndicats. Ceux-ci se sont opposés au paiement d'une contribution de 35% par fonctionnaire communal au motif que les communes auraient de plus en recours à des salariés.

*

La commission désigne son président comme rapporteur.

Il est retenu que le ministère transmettra aux groupes et sensibilités politiques le tableau demandé renseignant, pour l'exercice 2017, la différence entre la situation des communes sans réforme et celle issue de la réforme. Ce document, étant une pure estimation, sera strictement confidentiel et marqué comme tel et ne sera partant pas destiné à publication ni à diffusion.

Quant à la réforme des finances communales, le groupe politique CSV exprime sa préférence pour le modèle tenant compte du critère de la superficie verte.

Luxembourg, le 21 décembre 2016

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

Le Président,
Claude Haagen

⁸ Cf. Règlement grand-ducal portant exécution de la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes et modifiant :

1. le règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1962 réglant, en matière d'impôt commercial, les ventilations et la participation des communes au produit de l'impôt commercial de résidence des salariés ;

2. le règlement grand-ducal du 18 janvier 2012 fixant les modalités du calcul et du remboursement des frais de personnel à charge de l'État pour les fonctionnaires communaux, les employés communaux et les salariés des communes qui continuent à intervenir dans l'enseignement fondamental suivant conventions établies par l'État avec les communes concernées ;

3. le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2013 portant exécution de certaines dispositions du Titre 4. – De la comptabilité communale de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988