



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

CC/pk

P.V. FI 09

P.V. AI 01

## **Commission des Finances et du Budget**

et

## **Commission des Affaires intérieures**

### **Procès-verbal de la réunion du 10 novembre 2016**

#### Ordre du jour :

- 7050 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017 et modifiant :
- 1) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu
  - 2) la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier
  - 3) la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale
  - 4) la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée
  - 5) la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs
  - 6) la loi modifiée du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002
  - 7) le Code de la sécurité sociale
  - 8) la loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016
  - 9) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement
  - 10) la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles
  - 11) la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation
  - 12) la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques
- Rapporteur: Monsieur Claude Haagen
- 7051 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016 - 2020
- Rapporteur: Monsieur Claude Haagen
- Echange de vues avec Monsieur le Ministre de l'Intérieur

\*

Présents : M. André Bauler, M. Eugène Berger, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M.

Claude Haagen, M. Henri Kox, Mme Viviane Loschetter, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances et du Budget

Mme Simone Beissel, M. Roger Negri remplaçant Mme Tess Burton, M. Yves Cruchten, M. Emile Eicher, M. Max Hahn, M. Aly Kaes, M. Marc Lies, M. Roberto Traversini, M. Laurent Zeimet, membres de la Commission des Affaires intérieures

M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

M. Alain Becker, M. Laurent Deville, M. Claude Frantzen, Mme Clara Muller, du Ministère de l'Intérieur

M. Jean Olinger, du Ministère des Finances

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Alex Bodry, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Finances et du Budget

M. Frank Arndt, Mme Tess Burton, M. Gast Gibéryen, Mme Lydie Polfer, membres de la Commission des Affaires intérieures

\*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission des Finances et du Budget

\*

**7050** **Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017 et modifiant :**

**1) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu**

**2) la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier**

**3) la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale**

**4) la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée**

**5) la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs**

**6) la loi modifiée du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002**

**7) le Code de la sécurité sociale**

**8) la loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016**

**9) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement**

**10) la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles**

**11) la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation**

## **12) la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques**

### **7051 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016 - 2020**

M. le Ministre indique que le budget de l'exercice 2017 du Ministère de l'Intérieur augmente de 758 MEUR (budget 2016) à 831 MEUR (projet de budget 2017) tout en rappelant que le budget 2017 est lié à la réforme fiscale et à la réforme des finances communales. Cette réforme est amorcée par le dépôt du projet de loi n° 7036 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, projet de loi censé entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Dans sa circulaire du 24 octobre 2016 adressée aux administrations communales, le Ministre de l'Intérieur propose ainsi aux communes de faire élaborer le projet de budget de l'exercice 2017 en tenant compte des nouvelles dispositions en projet.

Il est rappelé que la réforme des finances communales entend maintenir la diversité actuelle des recettes non affectées des communes, à savoir le produit de l'impôt commercial communal (ICC) et les règles actuelles de participation aux trois impôts de l'Etat (IRPP, TVA et taxe sur les véhicules automoteurs) auquel interagit le mécanisme du montant forfaitaire établi sur base de certains abattements et compensations adaptés annuellement dans la loi budgétaire de l'Etat.

Dans ce contexte, il est rappelé que le produit de l'impôt commercial communal connaît une forte augmentation entre le budget rectifié 2016 (605 MEUR) et le projet de budget 2017 (722 MEUR). Ces chiffres prouvent le caractère utile de cette source de revenus qui vise à inciter les communes à attirer des entreprises sur leur territoire.

Un autre but de la réforme proposée est la volonté de contrebalancer les disparités du système actuel.

- **Création d'un Fonds de dotation globale des communes (FDGC)**

Une première innovation de la réforme des finances communales est la création d'un seul et unique Fonds, appelé « Fonds de dotation globale des communes » (FDGC) qui regroupera les recettes provenant de l'ICC et de l'actuel FCDF, déduction faite de la partie de l'impôt commercial communal directement attribué aux communes en tant que participation directe résultant du produit de l'ICC généré sur leur territoire.

- **Modifications au niveau de l'Impôt commercial communal (ICC)**

Suivant le projet de loi précité, la future participation directe des communes au produit de l'ICC généré sur leur territoire se calculera comme suit :

Chaque commune pourra retenir un maximum de 35% de son produit généré sur son territoire. Cette retenue ne peut cependant pas dépasser 35% de la moyenne nationale d'ICC par habitant, multiplié par la population de la commune. La valeur la plus basse est prise en considération et le montant afférent est distribué à chaque commune en tant que participation directe. Les communes continueront, dès lors, à bénéficier des retombées de l'ICC en contrepartie des charges et éventuelles nuisances que génère l'activité économique et seront incitées à attirer, le cas échéant, des entreprises sur leur territoire. Aussi, aux termes du projet de loi n° 7036, les conseils communaux seront autorisés à fixer le taux

communal de l'ICC à partir de l'année d'imposition 2018 dans une fourchette de 225% à 350%.

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 FDGC et réparti entre les communes suivant de nouveaux critères de distribution.

- **Nouveaux critères de distribution**

Le projet de loi instituant la réforme des finances communales innove par des critères de distribution uniformes et actualisés.

A chaque commune est, tout d'abord, attribuée une dotation forfaitaire variant entre 0 euros pour les communes de moins de 1.000 habitants et 300.000 euros pour les communes de plus de 3.000 habitants. Pour les communes dont la population se situe entre 1.000 et 2.999 habitants, la dotation augmente graduellement de 150 euros par habitant supplémentaire à partir d'une population de 1.000 habitants.

Le solde des avoirs du FDGC est distribué ensuite suivant 5 critères :

**1. La population ajustée (82%) :** L'ajustement de la population de chaque commune se fait en fonction de critères d'aménagement du territoire et de densité qui seront déterminés par règlement grand-ducal.

**2. Les emplois salariés (3%) :** La répartition prend en compte le nombre d'emplois salariés dans une commune. Les chiffres fournis annuellement par l'Administration des contributions directes comprennent les salariés résidents et non-résidents qui sont en possession d'une fiche de retenue d'impôt.

**3. L'indice socio-économique (9-10%) :** La répartition se fait par le biais d'une pondération de la population réelle de la commune suivant son indice socio-économique. Les chiffres sont fournis annuellement par le STATEC.

**4. Les logements sociaux (0-1%) :** Il est prévu d'indemniser les communes par le biais d'un forfait de 1.500 euros 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 sera ainsi distribué aux communes, le solde éventuel sera réintégré dans le montant à répartir suivant le critère de l'indice socio-économique.

**5. La superficie ajustée (5%) :** Il est envisagé de répartir 5% de l'enveloppe en fonction de la superficie totale ajustée de la commune, l'ajustement de la superficie se faisant graduellement en fonction du ratio des zones urbanisées de la commune (= nombre d'habitants par superficie totale de la zone urbanisée en km<sup>2</sup>). Les communes dont le ratio est supérieur à 6.000 habitants par km<sup>2</sup> verront leur superficie totale réelle progresser de 75%. Les communes dont le ratio varie entre zéro et 6.000 habitants par km<sup>2</sup> verront leur surface totale réelle ajustée avec un pourcentage se situant dans une fourchette de -25% à 75%.

- **Les garants de la réforme**

Il est précisé que la réforme envisagée ne se fera pas à « guichets fermés ». Le Gouvernement dotera, en effet, les communes d'une enveloppe supplémentaire de 90 millions euros par an. Aussi, les communes seront libérées de la participation au coût des

rémunérations du personnel de l'enseignement fondamental chiffrée à 153 millions euros à partir de l'année 2017. Les communes assumeront, en contrepartie, la part actuellement à charge de l'Etat (soit 50 millions euros en 2017) en guise de contribution au financement de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux (CPFEC). A l'instar du montant équivalent à la différence par rapport à l'enveloppe de 90 millions euros, la contribution supplémentaire à la CPFEC sera compensée par un abattement introduit dans le calcul du montant forfaitaire au niveau de la détermination du FDGC.

Finalement, la réforme en projet prévoit d'introduire un système de compensation en faveur des communes qui verront diminuer le solde de l'année 2017 défini par (FDGC + ICC - Fonds pour l'Emploi) par rapport au solde de l'année 2015 défini par (FCDF + ICC - Fonds pour l'emploi - Participation traitement personnel enseignement fondamental). Les communes concernées seront « indemnisées » pour cette perte éventuelle par rapport au solde de l'année 2015 par un apport financier supplémentaire fourni par le budget de l'Etat, crédit inscrit dans la loi budgétaire de l'Etat. Sous réserve du respect des dispositions de la loi en projet, aucune commune ne verra diminuer le solde en question en dessous de celui de l'année 2015.

### Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les points suivants :

- Un représentant du groupe parlementaire CSV demande à ce que les tableaux distribués courant juin 2016, comparant les chiffres avant et après réforme, soient actualisés sur base des derniers chiffres connus.

Il rappelle par ailleurs que le groupe CSV a demandé, par un courrier du 8 novembre 2016, que les variables, les paramètres et le détail des calculs qui sont à la base des nouveaux critères de péréquation tels que définis dans le projet de loi n° 7036 soient mis à disposition de tous les députés (cf. annexe 1).

En outre, l'orateur demande qu'une proposition alternative soit calculée sur base des critères suivants :

- La population ajustée : 80% (au lieu de 82%) ;
- Les emplois salariés restent à 3% ;
- L'indice socio-économique demeure à 9% ;
- Le critère des logements sociaux est abandonné et
- Le critère de la superficie ajustée est remplacé par un critère « surface verte » de 8%.

En réponse à cette demande, M. le Ministre se déclare prêt à actualiser les tableaux de juin 2016 et de calculer cette proposition alternative, en rappelant toutefois que ces critères alternatifs risquent d'être défavorables à un certain nombre de communes. Aussi indique-t-il que le Ministère a étudié de nombreuses hypothèses avant de retenir les critères proposés.

- Un autre représentant du groupe CSV demande la communication d'une liste des communes avec leurs participations au Fonds de l'emploi avant et après réforme. Selon l'orateur, certaines communes, surtout dans le milieu rural et possédant de grandes superficies, se voient considérablement augmenter leur participation au Fonds de l'emploi. A titre d'exemple, il cite la commune de Wincrange dont le montant de la contribution passe de 61.000 euros (2015) à 1,671 millions d'euros (2017).

Il est rappelé que cette demande fait l'objet d'une question parlementaire (cf. annexe 2).

En réponse à cette intervention, M. le Ministre indique les chiffres suivants concernant l'évolution de la contribution de la commune de Wincrange :

compte 2015	en millions d'euros
ICC	3,04
FCDF	11,27
dépenses enseignement	1,41
Fonds pour l'Emploi	0,06
total	12,84

budget 2017	en millions d'euros
ICC	0,318
FDGC	12,683
Fonds pour l'Emploi	1,671
total	11,33

Au final, la commune aurait donc une perte théorique de 1,49 MEUR par rapport au compte 2015. Mais, selon le système de compensation décrit ci-dessus, la commune sera « indemnisée » par un apport financier supplémentaire fourni par le budget de l'Etat. La commune n'aura ainsi pas de problème de planification, car elle pourra se baser au minimum sur les 12,82 MEUR qui lui sont – en quelque sorte – garantis.

La circulaire budgétaire du 24 octobre 2016 ne prend pas en compte cette compensation. M. le Ministre se déclare prêt à informer les communes concernées de la démarche à suivre pour budgétiser la compensation au budget 2017.

Le représentant du groupe CSV souhaite en outre intégrer dans la présente discussion la problématique liée aux infrastructures d'assainissement et d'approvisionnement en eau potable. A l'avenir, la baisse de la participation étatique dans le financement des stations d'épuration risque en effet d'avoir des répercussions sur les finances des communes.

En réponse à cette intervention il est rappelé que la baisse du taux de subsidiarisation est dictée par le droit européen. Il est précisé par ailleurs que l'amende infligée par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) au Luxembourg dans ce contexte est à charge de l'Etat et non des communes.

Il semble par ailleurs qu'il y ait de grandes divergences dans les frais d'études et de planification des stations d'épuration.

- Un autre représentant du groupe CSV sollicite une discussion ouverte avec le ministère préalablement à la mise en place de la réforme et soulève les points suivants :
  - o La prise en compte de critères établis sur une durée de trois années (au lieu d'un an) permettrait d'être plus fidèle à la réalité ;
  - o Les critères tels que proposés par le ministère prennent en compte deux fois la densité : une fois par rapport au PAG et une autre fois par rapport au territoire ;
  - o Concernant l'ICC, certaines communes n'ont quasiment pas de recettes alors qu'elles ont mis en place et développé des zones d'activités importantes ;

- D'où l'idée d'introduire un critère rectificatif qui pourrait être basé par exemple sur la superficie des zones en question ;
- Enfin, il faudrait également tenir compte des répercussions de la réforme des services de secours.

En réponse à cette intervention, M. le Ministre rappelle que la discussion sur les finances communales doit être un processus continu. Aussi les communes ne doivent-elles pas exclusivement tabler sur les revenus générés par l'ICC. Si l'ICC est, pour un certain nombre de communes, une source de revenus importante, de nombreuses sociétés, notamment celles qui démarrent leurs activités, ne dégagent pas d'ICC.

Luxembourg, le 11 novembre 2016

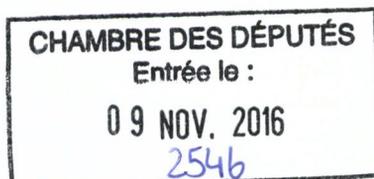
Le Secrétaire-administrateur,  
Carole Closener

Le Président de la Commission des Finances  
et du Budget,  
Eugène Berger

Le Président de la Commission des Affaires  
intérieures,  
Claude Haagen

Annexe 1 : Groupe parlementaire CSV : demande de mise à disposition de tous les députés des variables, des paramètres et du détail des calculs qui sont à la base des nouveaux critères de péréquation tels que définis dans le projet de loi 7036

Annexe 2 : Question parlementaire n°2546



Monsieur Mars Di Bartolomeo  
Président de la Chambre des  
Députés  
Luxembourg

Luxembourg, le 9 novembre 2016

Monsieur le Président,

Par la présente, nous avons l'honneur de vous informer que, conformément à l'article 80 du Règlement de la Chambre des Députés, nous souhaiterions poser une question parlementaire à Monsieur le Ministre de l'Intérieur au sujet de la participation des communes au Fonds pour l'Emploi.

Les différentes administrations communales viennent de recevoir par voie de circulaire ministérielle les données permettant d'établir le budget 2017.

Dans ce contexte, il échet de noter que certaines communes, surtout dans le milieu rural et possédant de grandes superficies, se voient considérablement augmenter leur participation au Fonds pour l'Emploi. A titre d'exemple on peut citer la commune de Wincrange dont le montant de la contribution va passer de 61.000 euros à 1.670.000 euros.

Dans ce contexte, nous aimerions poser les questions suivantes à Monsieur le Ministre de l'Intérieur :

- Quelle est la base légale des changements au niveau de la participation des communes au Fonds pour l'Emploi ?
- A l'instar de l'exemple de la commune de Wincrange, comment Monsieur le Ministre justifie-t-il de telles augmentations ?

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre parfaite considération.

**Martine Hansen**

**Ali Kaes**

**Marco Schank**

**Eicher Emile**

**Députés**



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier suivi par Maria Mathieu  
Service des séances plénières et  
secrétariat général  
Tél : 466.966.221  
Fax : 466.966.210  
e-mail : mmathieu@chd.lu

Monsieur Fernand Etgen  
Ministre aux Relations avec le Parlement  
Luxembourg

Luxembourg, le 10 novembre 2016

Objet : Question parlementaire n° 2546 du 09.11.2016 de Monsieur le Député Emile Eicher,  
Monsieur le Député Aly Kaes, Madame la Députée Martine Hansen et de Monsieur le  
Député Marco Schank

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous communiquer par la présente la question parlementaire sous objet.

Je vous prie de bien vouloir me faire parvenir la réponse du Gouvernement dans le délai d'un  
mois afin que je puisse la faire publier avec la question au compte rendu.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

Mars Di Bartolomeo  
Président de la Chambre des Députés

**Groupe parlementaire CSV : demande de mise à disposition de tous les députés des variables, des paramètres et du détail des calculs qui sont à la base des nouveaux critères de péréquation tels que définis dans le projet de loi 7036**

**Transmis en copie pour information**

**- aux Membres de la Commission des Affaires intérieures**

**- aux Membres de la Conférence des Présidents**

**Luxembourg, le 9 novembre 2016.**

**Le Secrétaire général de la Chambre des Députés,**

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping loop followed by a series of smaller, more intricate strokes.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Entrée le:

08 NOV. 2016



FRAKTION

Monsieur Mars Di Bartolomeo  
Président de la Chambre des Députés  
Luxembourg

Luxembourg, le 8 novembre 2016

Monsieur le Président,

En date du 29 août 2016, Monsieur le Ministre de l'Intérieur a déposé le projet de loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes. Ce projet a pour objet la réforme des finances communales dans un but d'assurer une meilleure stabilité des finances communales et de contrebalancer les disparités du système actuel.

Afin d'appréhender la portée financière de nos propositions pour chaque commune, nous vous demandons d'intervenir auprès de Monsieur le Ministre de l'Intérieur pour qu'il mette à disposition de tous les députés les variables, les paramètres et le détail des calculs qui sont à la base des nouveaux critères de péréquation tels que définit dans le projet de loi 7036. En effet, nos membres en charge du dossier ne sont actuellement pas à même de calculer leurs propositions de modification des modalités d'attribution aux communes des ressources financières non-affectées.

Nous vous saurions gré de bien vouloir transmettre la présente missive à Monsieur le Président de la Commission des Affaires intérieures.

En vous remerciant d'avance, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre parfaite considération.

**Claude Wiseler**  
Président du groupe politique CSV

**Eicher Emile**  
Député