



Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 14 juillet 2016

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 26 mai 2016
2. Finances communales
- Continuation des travaux

*

Présents : M. Fränk Arndt, 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. Marc Baum, observateur

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, en y ajoutant deux précisions mineures.

2. Finances communales

La commission poursuit la discussion du projet de réforme présenté au cours de la réunion précédente.

○ Il ressort du tableau distribué, comparant la situation des communes avant la réforme avec celle après la réforme, que les communes bénéficiant de la réforme auront au total 106 millions d'euros en plus. Ce montant se compose de deux éléments : les communes seront dotées d'une enveloppe supplémentaire de 90 millions d'euros par an. En plus des 90 millions d'euros, une mesure de compensation est appliquée, afin que les communes conservent au moins leur niveau de ressources financières de l'exercice de référence 2015, constituées par les recettes du FCDF et de l'ICC, moins les contributions au Fonds pour l'emploi et la participation aux rémunérations du personnel de l'enseignement fondamental.

Un député souhaiterait que le tableau soit complété par une colonne renseignant, en l'absence d'une telle mesure de compensation, sur le montant de la perte de chaque commune dont l'avoir disponible reste inchangé après la réforme. En effet, ces communes ne connaîtront pas de progression en raison du fait que la compensation reste gelée probablement jusqu'en 2021.

Monsieur le Ministre fait distribuer le tableau demandé et explique que le montant de la mesure compensatoire de 16 millions d'euros est la somme nécessaire pour que chaque commune puisse maintenir le niveau de l'avoir disponible du compte 2015, si la réforme avait eu lieu en 2015.

○ Un député critique que la surface communale n'est pas suffisamment prise en considération dans le calcul. Selon lui, l'ajustement en fonction de la densité de la commune ne tient en fait pas compte des communes qui ont une grande surface. En effet, ces communes ne peuvent pas atteindre une densité élevée.

○ Le groupe politique CSV félicite Monsieur le Ministre pour le projet de réforme qui constitue la base pour une discussion sérieuse. Le CSV salue particulièrement que l'impôt commercial communal (ICC) et le Fonds communal de dotation financière (FCDF) soient maintenus comme recettes non affectées des communes, ceci mettant l'accent sur l'autonomie communale. Se posent toutefois les questions suivantes :

1) Une revendication de longue date du SYVICOL¹ étant le rattachement des recettes communales à l'évolution des recettes étatiques, n'est-il pas prévu de fixer un objectif autour de 25% à atteindre à moyen terme, de même qu'un mécanisme de correction ?

2) Pour quelle raison l'alimentation du FCDF reste-t-elle inchangée au niveau du montant global, à savoir 18% du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires, 10% du produit de la taxe sur la valeur ajoutée moins les sommes dues aux communautés européennes et 20% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs ? En effet, la réforme fiscale engendrera pour la première année une correction vers le bas ou une stagnation au niveau du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

3) Le CSV est d'accord avec la création d'un Fonds de dotation globale (FDG) regroupant les recettes provenant du FCDF et d'une partie de l'ICC. La distribution du FDG se faisant à hauteur de 82% sur base du critère de la population ajustée, qu'en est-il du critère actuel de la zone verte, lequel prend en considération la surface de la commune ?

4) Le critère des emplois salariés dans une commune représentant 3% dans la distribution du FDG, est-ce que la surface des zones d'activités économiques (ZAE) ne devrait pas également être prise en considération ? Le critère de la surface des ZAE, intervenant dans l'élaboration du plan d'aménagement général (PAG), permettrait de rétablir l'équilibre entre les entreprises prestataires de services, dont le nombre de salariés est en général plus élevé, et les entreprises industrielles à personnel réduit en raison de l'automatisation.

¹ Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

5) Le CSV approuve le mécanisme correcteur du critère de la population ajustée. S'agissant de l'ajustement en fonction du statut CDA² de la commune, en ce qui concerne la Ville de Luxembourg et la Ville d'Esch-sur-Alzette, ce critère est justifié par les missions spécifiques et la situation géographique de ces deux villes. Ne serait-il pas envisageable de compenser leur situation spécifique par des subventions directes et de baisser alors le mécanisme correcteur ? Le même objectif serait atteint d'une autre façon, en évitant de dire, de façon simplifiée, qu'un habitant de la Ville de Luxembourg ou d'Esch-sur-Alzette « vaudrait » plus qu'un habitant d'une autre commune.

Quant à l'ajustement en fonction de la densité de la commune, le CSV propose de réduire le facteur densité/km² à la zone habitable. Les zones habitables sont inscrites au moins dans les nouveaux PAG.

6) Le critère des logements sociaux se fonde exclusivement sur les immeubles construits par les communes. Toutes les communes ne sont cependant pas suffisamment outillées, en particulier au niveau du personnel, pour réaliser seules le logement social, d'autant plus qu'elles doivent respecter la procédure de l'adjudication.

7) Pour quelle raison des facteurs de redistribution négative (→ recettes négatives pour les communes) sont-ils utilisés ?

L'exercice 2015 étant pris comme base pour les calculs, un député réitère ses propos faits au cours de la dernière réunion, rappelant que surtout l'ICC fait l'objet de variations.

Monsieur le Ministre fournit les explications suivantes :

Un calcul sur base de plusieurs exercices aurait au total été en défaveur des communes, raison pour laquelle seul l'exercice 2015 a été pris en considération.

ad 3) : Le critère de la population est effectivement pris en considération à un niveau plus élevé que dans le passé. Exprimé d'une façon simplifiée, l'objectif est d'avoir l'argent là où se trouvent les habitants. Ceci est parfaitement conforme aux objectifs de l'aménagement du territoire qui consistent à rendre plus attrayant le logement en milieu urbain. Ce but peut être atteint en augmentant, par des moyens financiers plus élevés, la qualité de vie par une offre plus large (de services, d'infrastructures).

Quant aux surfaces vertes, Monsieur le Ministre rappelle une analyse de l'état et de la répartition des finances communales effectuée par la Banque Centrale du Luxembourg (BCL), chargée par le ministère de l'Intérieur au cours de la législature précédente. La BCL a considéré les surfaces vertes comme un critère inopportun, d'abord, parce qu'il est difficile d'en déterminer les coûts supplémentaires par rapport à des coûts supplémentaires en milieu urbain et ensuite, parce que ce critère ne semble guère influencer sur les dépenses. Il y a d'ailleurs toujours eu un consensus au sein du Conseil supérieur des finances communales que le critère des surfaces vertes est du moins douteux.

ad 4) : Il y a toujours eu un consensus pour dire que le critère de l'emploi salarié rectifié, applicable aujourd'hui, est dépourvu de sens : ne sont pris en considération que les entreprises payant l'ICC. Les charges sont les mêmes pour une commune, que ses habitants soient salariés d'un employeur payant l'ICC ou non. Le critère actuel sera donc remplacé par celui des emplois salariés ; en effet, il est important de garder un critère de l'emploi pour inciter les communes à créer des emplois.

Monsieur le Ministre confirme que le calcul du critère des emplois salariés se base sur les données de l'Administration des contributions directes et inclut la RTS non-résidents (retenue d'impôt sur les traitements et salaires non-résidents).

² Centre de développement et d'attraction

En ce qui concerne la prise en considération de la surface des ZAE, cette réflexion a été menée, mais abandonnée par crainte que les efforts de régionalisation des zones d'activités soient faussés. Par contre, le critère de l'emploi salarié consiste à rectifier l'emploi salarié en cas de zone régionale par rapport aux communes concernées, ceci étant difficile à faire sur base de la surface.

ad 5) : Le mécanisme correcteur en fonction du statut CDA d'une commune a fait l'objet de longues discussions. La compensation par des subventions directes n'a toutefois pas été retenue pour la raison que ces subventions devraient être des recettes affectées et auraient ainsi un impact sur l'autonomie communale. Monsieur le Ministre comprend le raisonnement du groupe politique CSV en faveur d'une répartition égalitaire entre les communes, les habitants de toutes les communes ayant la même « valeur » ; la BCL a cependant écarté cette voie dans son analyse en arguant qu'elle empêcherait dans certains domaines toute incitation des communes à pratiquer une politique volontariste.

Monsieur le Ministre affirme que le projet de réforme réussit pour l'essentiel à réduire les écarts, objectif ambitionné par les auteurs du texte.

Au sujet de l'ajustement en fonction de la densité, l'orateur fait savoir que le calcul inclut les deux facteurs : la densité sur la surface totale et la densité sur la surface habitable. L'idée d'exclure les zones différées du calcul mérite d'être discutée, si les chiffres y relatifs peuvent être obtenus du STATEC³. Ceux relatifs au nombre d'habitants seront communiqués par le STATEC.

ad 6) : Monsieur le Ministre ne partage pas les propos du CSV. Pour augmenter le nombre de logements sociaux, la contribution de la Société nationale des habitations à bon marché (SNHBM), du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, du secteur privé et des communes est nécessaire. Les communes de moindre taille sont également capables de réaliser des projets de logement social. Ceci signifie indubitablement une charge considérable pour les services communaux, raison pour l'adoption d'une approche volontariste qui se traduit par le soutien des communes à travers le critère des logements sociaux. À partir d'un certain ordre de grandeur, la gestion de ces logements nécessite un service à part. Pour cette raison, les communes reçoivent une indemnisation de 1 500€ par logement social leur appartenant, à côté de la participation étatique de 75% du prix de construction ou d'acquisition de logements locatifs et du loyer sur base de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Le critère des logements sociaux se veut une mesure d'encouragement, dont le montant est délibérément bas en raison du fait qu'une petite partie des fonds communaux est ainsi mise en œuvre de façon ciblée pour une politique déterminée.

Un député estime utile de réfléchir à faire appel également à l'Agence Immobilière Sociale (AIS).

En ce qui concerne le critère de la population, un député souligne l'importance d'une base commune de données, puisque les données actuelles des communes diffèrent largement de celles du STATEC.

Les communes transmettent les données de leur registre communal des personnes physiques (RCPP) au registre national des personnes physiques (RNPP). Il existe actuellement une différence de 15 601 personnes entre les RCPP et le RNPP, comme l'indique un représentant ministériel.

³ Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg

Un député souhaiterait obtenir une réponse aux questions suivantes :

- 1) Qu'en est-il des cas où une commune se voit refuser la création d'une zone d'activités régionale par un autre ministère et ne peut ainsi pas créer des emplois ?
- 2) Comment est prise en considération la situation d'une commune non prioritaire qui fait partie de la ceinture verte d'une autre commune ?
- 3) Le critère de la zone verte étant abandonné, est-ce qu'il y aura recours à d'autres critères pour compenser en partie cet abandon, en ne songeant qu'aux coûts des infrastructures de toutes sortes entre les localités ?

Concernant les données du RNPP et des RCPP, un autre membre de la commission insiste sur l'importance d'harmoniser les programmes de gestion informatique. En effet, de nombreuses différences sont constatées entre les chiffres suivant le programme. Pratiquement toutes les communes sont rattachées au programme de gestion intégré GESCOM du SIGI⁴. Il importe que les données concordent pour que le RNPP alimenté par les communes renseigne les chiffres réels.

L'orateur aborde aussi le facteur solidarité, en songeant en particulier en milieu rural aux coûts d'infrastructures et au prix unitaire de l'eau, lesquels diffèrent en milieu rural et souvent largement de ceux en milieu urbain. En mentionnant les exigences de l'Union européenne que le Luxembourg doit transposer notamment dans le domaine de l'eau et de l'assainissement des eaux usées, l'orateur suggère de réfléchir à un subventionnement à travers le budget extraordinaire de l'État. En effet, le subventionnement au niveau des coûts d'infrastructures, en particulier ceux relatifs à l'eau et à l'assainissement des eaux usées, a été réduit dans le passé en raison de contraintes budgétaires.

Tout en comprenant les soucis, Monsieur le Ministre rappelle qu'à côté de la discussion sur la répartition des fonds, l'organisation de notre pays est fonction d'un concept concret d'aménagement du territoire, ayant davantage un caractère obligatoire que dans le passé. Tout comme la détermination des parties du territoire destinées prioritairement à l'habitation, à l'agriculture ou encore à la sauvegarde des réserves d'eau, la création d'emplois à des endroits déterminés en fait partie. La croissance projetée du pays ne peut être gérée sans cette organisation. L'abandon volontariste de certains critères dans le but de rendre le système plus juste ne saurait entraîner leur remplacement par d'autres critères, ce qui reviendrait au maintien du statu quo. Chacun peut décider où il veut habiter, avec les avantages et désavantages y relatifs.

Monsieur le Ministre assure que l'État continuera à subventionner les stations d'épuration à 50% des coûts d'investissement. Cet engagement politique est néanmoins douteux, puisque la législation européenne impose l'application du principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau. De cette manière, les citoyens habitant dans une commune qui applique ce principe paient doublement les infrastructures : par le biais du prix de l'eau et indirectement par le biais de la subvention étatique. Le système des subventions devra d'ailleurs également être discuté. Depuis longtemps, le ministère de l'Intérieur est le seul à distribuer ses subsides en tenant compte de la situation financière des communes.

Sans prétendre à la perfection, le système proposé est équilibré, selon Monsieur le Ministre. En en modifiant un élément, tout le système tombe. L'orateur souligne l'importance des deux décisions gouvernementales, celle relative à l'enveloppe supplémentaire de 90 millions d'euros par an et celle de « geler » les communes « perdantes » de la réforme. Au budget pluriannuel de l'État, une somme de 100 000 euros est inscrite à titre de compensation pour l'exercice 2021 et pour l'exercice 2017 une somme de 10 millions d'euros, partant de la supposition que l'évolution des finances communales (notamment l'augmentation du FCDF

⁴ Syndicat Intercommunal de Gestion Informatique

et de l'ICC) sera telle que les 16 millions d'euros de différence (cf. ci-dessus) n'auront pas besoin d'être compensés.

Un député salue la réduction des différences. En mentionnant que des variations se présenteront au cours des exercices suivants, l'orateur estime utile, dans l'intérêt de la solidarité, de réfléchir à la fixation d'un seuil minimal et d'un seuil maximal pour l'attribution des dotations, ce qui permettra aussi une gestion prévisible des finances. En même temps, dans le contexte du benchmarking permettant aux communes de se comparer entre elles, la fixation d'une limite du côté des dépenses ordinaires s'impose. L'outil Cockpit du SIGI permettant à une commune d'obtenir notamment des informations sur ses finances, une coopération plus étroite entre les communes et avec l'État serait souhaitable.

Monsieur le Ministre fait savoir que les responsables du SIGI et du CTIE⁵ assurent la faisabilité du point de vue technique. Se pose encore la question si les communes veulent des seuils. En outre, une comptabilisation correcte est de mise, sans dépourvoir les communes d'une flexibilité suffisante dans leur comptabilité.

Un député donne à considérer qu'en fixant des limites, il convient de veiller à maintenir l'autonomie communale.

Monsieur le Ministre confirme que l'une des ambitions de la réforme consiste à réduire les écarts. Ceux-ci risquant plus tard d'accroître à nouveau, il importe d'utiliser l'instrument accompagnant la réforme, à savoir le Conseil supérieur des finances communales, pour y discuter les problèmes, politiques ou non, qui surgiront, et pour y prendre les décisions nécessaires pour empêcher la réapparition des écarts. Le Conseil supérieur sera en fait l'observatoire des finances communales. Il s'agit d'analyser de manière continue et plus ciblée, aussi avec d'autres moyens que ceux qui sont actuellement disponibles, les avantages et les risques de la répartition des fonds. Il est plus facile d'apporter de petites corrections au système, si les écarts sont faibles et les corrections faites de manière continue. Un accord politique est d'autant plus difficile à trouver que les écarts sont grands.

Un député revient à sa demande posée au cours de la réunion précédente de reconsidérer la liste des CDA (centres de développement et d'attraction). En effet, le critère de la population étant également ajusté sur base du statut de CDA, se pose dès lors la question de savoir pour quelle raison il ne se fonde pas sur la notion plus récente de commune prioritaire utilisée par le plan directeur sectoriel logement (PSL).

Monsieur le Ministre précise que notamment ce plan sectoriel n'est pas encore en vigueur; le critère du CDA est ainsi actuellement le seul critère disponible. À l'avenir, d'autres critères pourront s'appliquer, cette question étant à discuter au sein du Conseil supérieur des finances communales.

Quant à la fixation de limites, Monsieur le Ministre en reconnaît l'utilité, mais souligne qu'elle relève de la responsabilité politique des communes. Il revient au citoyen de sanctionner les décisions erronées.

Constatant que l'analyse faite pour le projet de réforme est statique et repose sur les chiffres des derniers exercices, un autre membre de la commission est d'avis que des pronostics sur l'évolution devraient également être faits.

Monsieur le Ministre considère comme important d'avoir un aperçu de la politique communale des dépenses pour pouvoir évaluer ce qu'est une dépense raisonnable. Les moyens techniques font cependant défaut. La Direction du Contrôle de la comptabilité

⁵ Centre des technologies de l'information de l'État

communale est en cours de transformation. Elle se voit ainsi enlever la compétence de contrôle des budgets communaux pour la raison qu'elle contrôle les comptes communaux. La compétence de contrôle des budgets communaux sera attribuée à la Direction des Finances communales du ministère, celle du contrôle des comptes, de l'exécution des budgets à un autre service. Par ailleurs, le service actuel est clairement en sous-effectif : douze personnes sont en charge des 105 communes, 72 syndicats communaux et 30 offices sociaux.

S'agissant de la dotation forfaitaire par le FDG, il est prévu qu'elle s'élèvera à 300 000€ pour les communes de plus de 3 000 habitants et qu'elle augmentera graduellement pour les communes entre 1 000 et 3 000 habitants. Les communes de moins de 1 000 habitants ne recevront rien. Le nombre de communes de moins de 3 000 habitants étant de 56, un député souhaiterait savoir pour quelle raison une dotation forfaitaire de 300 000€ n'est pas prévue pour toutes les communes, ce qui serait un important soutien pour les petites communes. L'orateur se demandant si le but est d'inciter les communes à fusionner, il considère néanmoins comme logique d'accorder justement une dotation forfaitaire plus élevée aux petites communes qui ne disposent pas de certains services.

La raison est d'abord de continuer ainsi à soutenir les communes qui ont fusionné et ensuite de faire comprendre aux autres communes entrant en ligne de compte pour une fusion qu'il est dans leur intérêt de coopérer, comme le confirme Monsieur le Ministre.⁶ Les communes ayant déjà décidé de fusionner, telles que Rosport et Mompach, Hobscheid et Septfontaines, ne figureront plus, après la fusion, comme communes « perdantes » sur la liste distribuée des avoirs disponibles avant et après la réforme.

À une question afférente, Monsieur le Ministre répond que le but qu'il poursuit est de voir entrer en vigueur la réforme pour 2017.

Luxembourg, le 25 octobre 2016

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

Le Président,
Claude Haagen

⁶ Le chiffre de 3 000 habitants avait été retenu par la Commission spéciale « Réorganisation territoriale du Luxembourg », sur base du concept gouvernemental sur la réorganisation territoriale du Luxembourg, dans le cadre du débat d'orientation sur la réorganisation territoriale du Luxembourg, dont les travaux s'étendaient de février 2005 à juin 2008. Cf. doc. parl. 5890, notamment pages 12 à 14, 32 à 35, 48 à 49.