

## 2. LA RÉFORME DES FINANCES COMMUNALES DE 2017<sup>50</sup>

La réforme des finances communales entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>51</sup> a eu un impact sur le montant des recettes non affectées<sup>52</sup> perçues par chaque commune. Dans le cadre de cette réforme, les communes ont conservé une partie des recettes de l'impôt commercial communal (ICC), tandis que le reste a été versé au Fonds de dotation globale des communes (FDGC) dont le montant est réparti entre les communes selon de nouveaux critères. La méthode de calcul relative à la part des recettes ICC que les communes peuvent désormais conserver a aussi été modifiée. Enfin, il convient finalement de noter que l'Etat central a alloué un montant annuel de 90 millions d'euros à cette réforme.

Selon l'exposé des motifs, les objectifs de la réforme sont (1) d'améliorer la stabilité des finances communales et (2) d'atténuer les disparités entre les communes via l'introduction de nouveaux critères de péréquation.

Lors de son avis sur le projet de budget 2017, la BCL a analysé de manière qualitative la réforme. Dans cette partie, la BCL procède à une analyse quantitative sur base des données disponibles<sup>53</sup> afin d'étudier dans quelle mesure le gouvernement satisfait à ces objectifs et plus particulièrement si les disparités entre les communes ont été réduites (sur la base du coefficient de Gini et de la courbe de Lorenz). Il convient de mentionner que l'analyse de la BCL se cantonne aux faits, aucun jugement de valeur n'étant émis en ce qui concerne les changements opérés dans le cadre de cette réforme.

Le tableau ci-dessous reprend les anciens critères de péréquation et les compare à ceux en vigueur après la réforme.

Tableau 3 :

### Critères de péréquation

ANCIEN SYSTÈME		DEPUIS LE 1.1.2017
ICC	FCDF	FDGC
Salariés rectifiés (45%) Population résidente (55%)	Densité de population (20%) Population (65%) Superficie verte (5,25%) Impôt foncier A (9,75%) Dotation forfaitaire	Population rectifiée (82%) Emplois salariés (3%) Indice socio-économique (9-10%) Surface rectifiée (5%) Logements sociaux (0-1%) Dotation forfaitaire

Sources : Loi du 14 décembre 2016, BCL.

### 2.1. MÉTHODOLOGIE ET INFORMATIONS TECHNIQUES

Les données relatives à chaque commune utilisées dans cette analyse ont été fournies par le ministère de l'Intérieur (MI) dans le cadre de diverses questions parlementaires (QP 2348, QP 2508 et QP 2689 notamment). A priori, les informations disponibles auraient dû permettre de retracer le calcul des recettes non affectées pour l'année 2015 dans les deux systèmes, c'est à dire celui en

50 Partie rédigée par Emilie Laurent. Les vues exprimées dans cette partie sont exclusivement celles de l'auteur et n'engagent aucunement la BCL ou l'Eurosystème.

51 Loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes (FDGC).

52 Les recettes non affectées sont des recettes non allouées à des dépenses spécifiques. Elles comprennent l'impôt commercial communal, l'impôt foncier et les recettes du Fonds de dotation globale des communes.

53 Données publiées dans le cadre de la question parlementaire Q2348

vigueur avant la réforme et celui désormais applicable. Il est cependant apparu que les réponses parlementaires ne contenaient ni les chiffres relatifs aux logements sociaux, ni ceux de la superficie urbaine qui sont pourtant nécessaires si l'on désire simuler les effets de la réforme. Renseignements pris auprès des ministères du Logement et de l'Intérieur, il s'avère que ces données ne sont pas encore disponibles et que les simulations du ministère de l'Intérieur ont été réalisées en allouant un poids de 0 % aux logements sociaux et de 10 % à l'indice socio-économique, ce qui n'a pas été précisé lors des réponses aux questions parlementaires.

Dans le cadre de ses simulations, la BCL a calculé la superficie urbaine comme étant la différence entre la superficie totale et la superficie verte.

Pour rappel, le FDGC est alimenté par une partie des recettes ICC et par un montant calculé sur la même base que celle utilisée pour le FCDF<sup>54</sup>. Avant la réforme, chaque commune assumait sa part des rémunérations du personnel de l'enseignement fondamental. Dans le cadre de la réforme, la participation relative au coût des rémunérations du personnel de l'enseignement fondamental (de l'ordre de 145,7 millions d'euros en 2015) a été supprimée dans le sens où ces rémunérations ne sont plus comptabilisées comme dépenses des administrations locales. Il s'agit désormais d'une dépense qui incombe à l'administration centrale (SEC2010). Toutefois, l'Etat central ne prend effectivement à sa charge que 90 millions d'euros (sur base des données de 2015). Cette somme est égale à la différence entre les 147,5 millions d'euros précités et le montant de la participation des communes à la caisse de prévoyance vieillesse des fonctionnaires communaux. Si l'écart entre les deux montants devait dépasser à l'avenir les 90 millions d'euros, cette différence serait déduite de l'abattement forfaitaire entrant dans le calcul du FDGC. La réforme a donc mutualisé la participation des communes aux rémunérations du personnel de l'enseignement fondamental.

Dans la suite de cette analyse, référence sera faite à la notion de « recettes disponibles ». Elles correspondront, pour la période antérieure à la réforme, aux recettes de l'ICC, plus celles du FCDF, moins la participation des communes au fonds pour l'emploi (FPE) et leur participation à la rémunération du personnel enseignant. Pour ce qui est de la période postérieure à la réforme, ces recettes disponibles engloberont l'intéressement à l'ICC, plus les recettes du FDGC, moins la participation des communes au fonds pour l'emploi. Ces regroupements sont nécessaires afin de pouvoir comparer la situation avant et après réforme, la même approche ayant été adoptée par le ministère de l'Intérieur (MI dans la suite) dans le cadre de la publication de ses résultats. L'impôt foncier n'est pas inclus dans ces calculs.

## 2.2. SIMULATION AVANT RÉFORME

Afin de pouvoir disposer de résultats comparables à ceux publiés par le ministère de l'Intérieur, la BCL a réalisé une simulation dite « avant réforme ». Aucune différence majeure n'a été constatée concernant le montant en euros par habitant des recettes disponibles (impôt foncier non compris) au niveau de chacune des communes.

54 18 % de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, 10 % de la TVA et 20 % de la taxe sur les véhicules, plus un abattement forfaitaire.

Tableau 4 :

## Recettes disponibles après la réforme (en euros par habitant)

2015	BCL	MI	DIFFÉRENCE	2015	BCL	MI	DIFFÉRENCE
BEAUFORT	2 377	2 370	7	MERSCH	2 566	2 559	7
BECH	2 547	2 540	7	MERTERT	2 542	2 536	7
BECKERICH	2 643	2 637	6	MERTZIG	2 387	2 380	7
BERDORF	2 550	2 543	7	MOMPACH	2 638	2 631	7
COLMAR-BERG	2 655	2 648	7	MONDERCANGE	2 440	2 434	7
BERTRANGE	2 686	2 430	256	MONDORF/BAINS	2 447	2 440	7
PREIZERDAUL	2 410	2 403	7	NIEDERANVEN	2 651	2 643	7
BETTEMBOURG	2 437	2 643	-206	NOMMERN	2 538	2 531	7
BETTENDORF	2 477	2 470	7	PETANGE	2 418	2 412	7
BETZDORF	2 651	2 643	7	PUTSCHEID	2 637	2 630	7
BISEN	2 557	2 550	7	RAMBROUCH	2 639	2 632	7
BIWER	2 642	2 635	7	RECKANGE	2 424	2 417	7
BOEVANGE\A.	2 391	2 385	7	REDANGE	2 759	2 752	7
BOULAIDE	2 636	2 629	7	REISDORF	2 526	2 519	7
BOURSCHEID	2 638	2 630	7	REMICH	2 582	2 575	7
BOUS	2 448	2 441	7	ROESER	2 395	2 388	7
CONSDORF	2 562	2 554	7	ROSPORT	2 571	2 564	7
CONTERN	2 646	2 640	7	RUMELANGE	2 320	2 314	7
DALHEIM	2 433	2 426	7	SAEUL	2 638	2 631	7
DIEKIRCH	2 394	2 388	7	SANDWEILER	2 684	2 678	7
DIFFERDANGE	2 493	2 486	7	SANEM	2 275	2 268	6
DIPPACH	2 329	2 322	6	SCHIEREN	2 446	2 439	7
DUDELANGE	2 454	2 447	7	SCHIFFLANGE	2 369	2 362	7
ECHTERNACH	2 551	2 544	7	SCHUTTRANGE	2 666	2 659	7
ELL	2 606	2 599	8	SEPTFONTAINES	2 577	2 570	8
ERPELDANGE	2 609	2 602	7	STADTBREDIMUS	2 418	2 412	7
ESCH\ALZETTE	3 065	3 057	8	STEINFORT	2 604	2 598	7
ETTELBRUCK	2 407	2 400	7	STEINSEL	2 429	2 422	7
FEULEN	2 537	2 530	7	STRASSEN	2 650	2 644	7
FISCHBACH	2 554	2 547	7	TROISVIERGES	2 643	2 635	7
FLAXWEILER	2 613	2 605	7	TUNTANGE	2 448	2 441	7
FRISANGE	2 363	2 357	7	USELDANGE	2 559	2 552	7
GARNICH	2 401	2 394	7	VIANDEN	2 601	2 593	7
GOESDORF	2 638	2 631	7	VICTEN	2 461	2 454	7
GREVENMACHER	2 810	2 802	8	WAHL	2 638	2 631	7
GROSBOUS	2 638	2 631	7	WALDBILLIG	2 552	2 545	7
HEFFINGEN	2 435	2 428	7	WALDBREDIMUS	2 449	2 442	7
HESPERANGE	2 609	2 602	7	WALFERDANGE	2 319	2 312	6
HOBSCHEID	2 344	2 337	7	WEILER/TOUR	2 377	2 370	7
JUNGLINSTER	2 544	2 537	7	WEISWAMPACH	2 638	2 630	7
KAYL	2 307	2 443	-136	WINCRANGE	2 636	2 629	7
KEHLEN	2 360	2 290	70	WINSELER	2 637	2 627	9
KOERICH	2 649	2 642	7	WORMELDANGE	2 518	2 511	7
KOPSTAL	2 383	2 377	6	KIISCHPELT	2 636	2 629	7
LAC H/SURE	2 636	2 629	7	TANDEL	2 638	2 631	7
LAROCLETTE	2 515	2 508	7	CLERVAUX	2 778	2 770	8
LENNINGEN	2 512	2 505	7	ESCH/SURE	2 638	2 631	7
LEUDELANGE	2 656	2 649	7	KAERJENG	2 450	2 443	7
LINTGEN	2 390	2 833	-443	PARC HOSINGEN	2 638	2 631	7
LORENTZWEILER	2 337	2 330	6	SCHENGEN	2 467	2 461	7
LUXEMBOURG	3 640	3 630	10	VALLEE DE L'ERNZ	2 637	2 630	7
MAMER	2 501	2 494	7	WILTZ	2 622	2 615	7
MANTERNACH	2 612	2 605	7				

Sources : ministère de l'Intérieur, calculs BCL.

### 2.3. SIMULATION APRÈS RÉFORME

La BCL a ensuite effectué le même exercice selon la méthodologie actuellement en vigueur. Le tableau 4 compare les recettes disponibles en euros par habitant calculés par la BCL avec ceux du MI. Il en ressort un écart d'estimation assez constant de l'ordre de 7 euros par habitant et par commune. Cependant, les résultats de la BCL et du MI sont assez différents pour quatre communes. Une explication de ces différences pourrait provenir du fait que la superficie urbaine, telle qu'estimée par la BCL, s'écarte des valeurs retenues par le MI pour cette variable qui, au demeurant, n'ont pas été publiées.

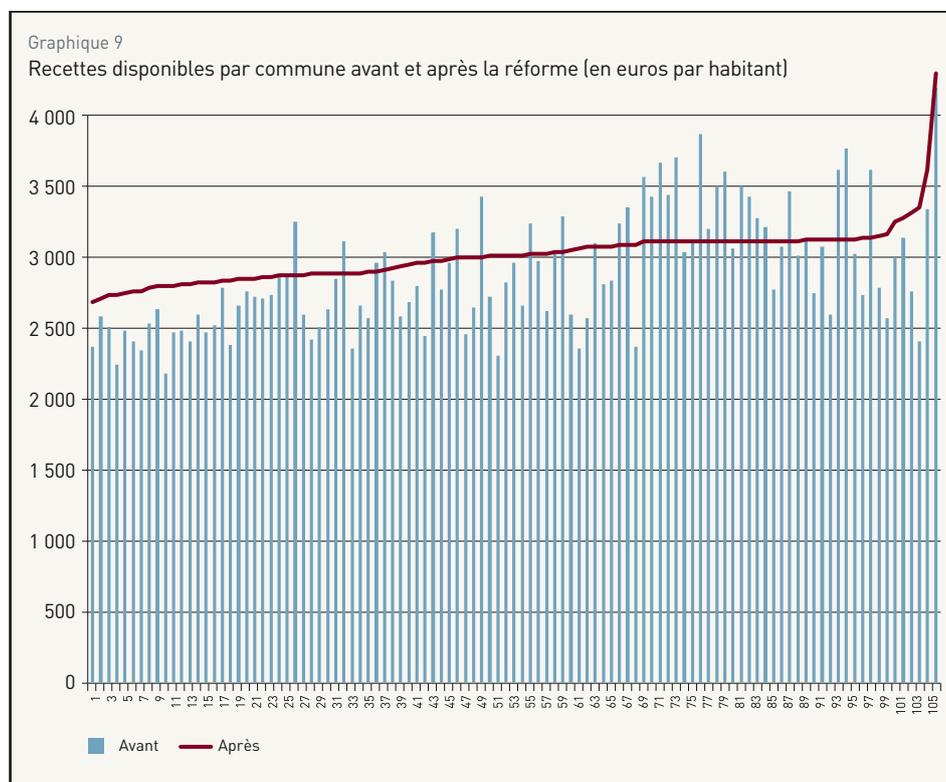
### 2.4. ANALYSE DES RÉSULTATS

La simulation de la BCL confirme la conclusion du MI qu'en moyenne, la mise en œuvre de la réforme devrait permettre aux communes d'enregistrer une hausse de leurs recettes ; de plus, la distribution des recettes disponibles deviendrait moins disparate, comme le montre aussi le graphique 9.

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 disponibles les plus élevées et les 10 % des communes percevant les recettes les plus faibles. Alors que ce rapport était de 1,47 avant la réforme, il s'élève dorénavant à 1,11 ; ceci signifie que les « Top-10 % » des communes ont des recettes 1,11 fois plus élevées que les 10 % des communes ayant les recettes les moins élevées.

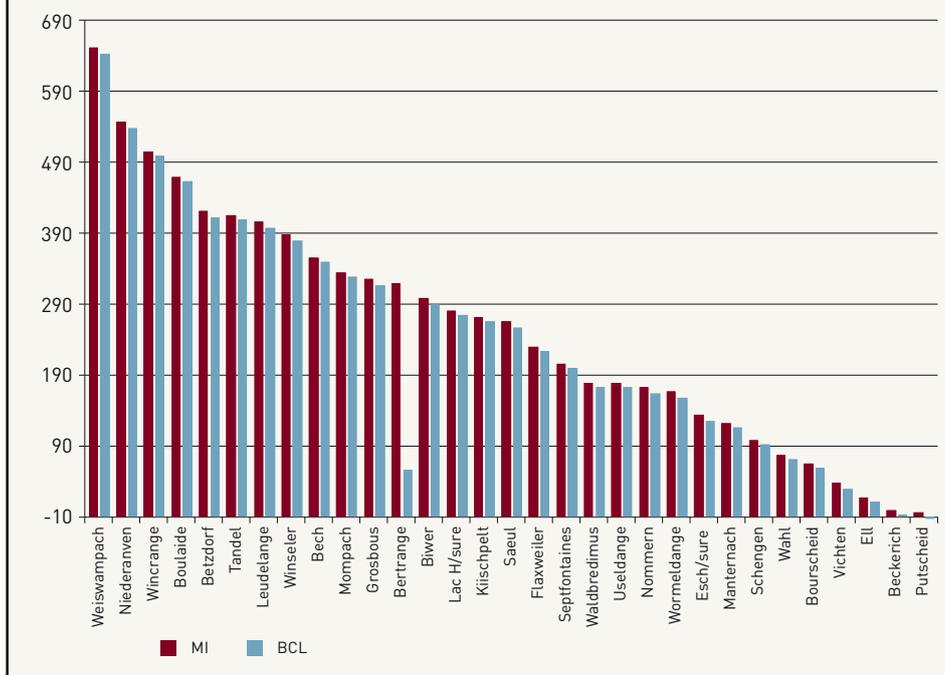
#### Des gagnants et des perdants

Comme le mentionnait le projet de loi, toutes les communes n'engrangeront pas plus de revenus après la réforme puisqu'il s'agit d'un fonds à « guichet fermé » et ce malgré la compensation de 90 millions d'euros allouée annuellement par l'Etat central. Il convient cependant de mentionner qu'une aide financière est prévue pour les premières années, de manière à ce que les communes puissent s'adapter à leur nouveau niveau de revenus. Cette aide sera accordée en fonction de la situation de chaque commune, autrement dit dans le cas où la réforme induit une situation dans laquelle les recettes globales d'une commune seraient inférieures et insuffisantes pour couvrir les dépenses.



Source: calculs BCL.

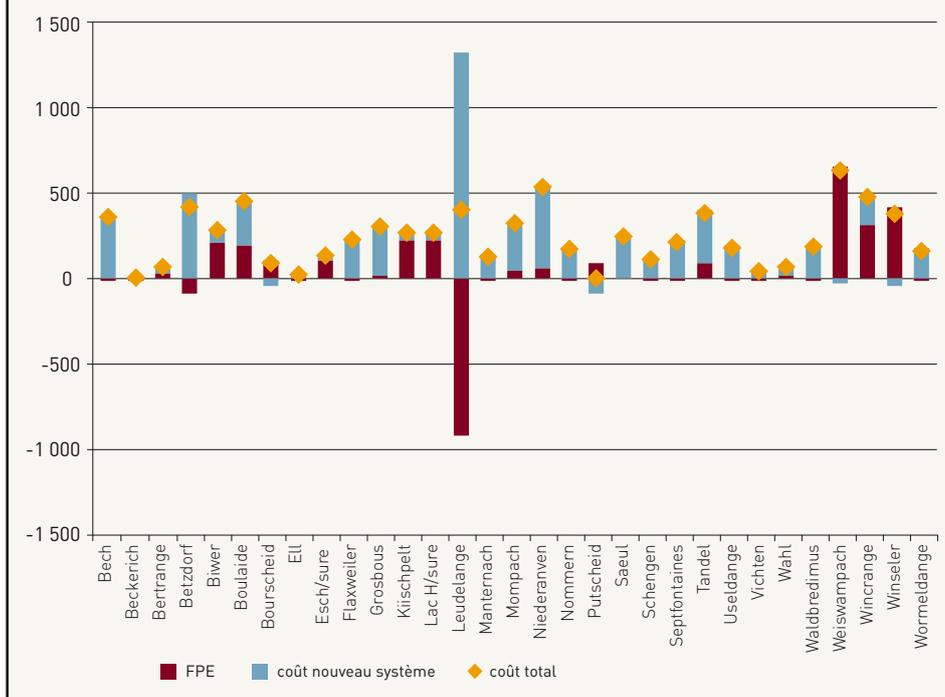
Graphique 10  
 Comparaison des moindres recettes pour les communes « perdantes » de la réforme  
 (en euros par habitant)



Sources : Ministère de l'Intérieur, BCL.

Le MI a identifié 31 communes « perdantes », alors que la simulation faite par la BCL aboutit à 30 communes dans cette situation. Selon le MI, la commune de Putscheid perdrait environ 6 euros par habitant, alors que, selon les calculs de la BCL, cette dernière serait gagnante à concurrence d'un euro par habitant. Si le MI et la BCL identifient les mêmes communes comme « perdantes » (mis à part la commune de Putscheid), l'ampleur de l'estimation de la perte pour la commune de Bertrange est assez différente. Comme mentionné précédemment, cette divergence pourrait provenir de la surface urbanisée prise en compte dans la péréquation.

Graphique 11  
 Décomposition de l'origine des moindres recettes estimée par la BCL (en euros par habitant)



Source : BCL.

Le graphique 11 permet de visualiser l'origine des moindres recettes pour ces communes. En effet, non seulement les critères de péréquation ont été modifiés, mais il en est de même du calcul relatif à la participation de chaque commune au fonds pour l'emploi (FPE). Ainsi, la commune de Leudelange perdrait plus de 1000 euros par habitant suite à la modification intervenue au niveau des critères de péréquation. Cependant, la perte totale de recettes disponibles serait inférieure du fait de sa moindre participation au FPE. La participation de la commune de Weiswampach au FPE a quant à elle augmenté, ce qui est la source principale d'un niveau de recettes disponibles moindre.

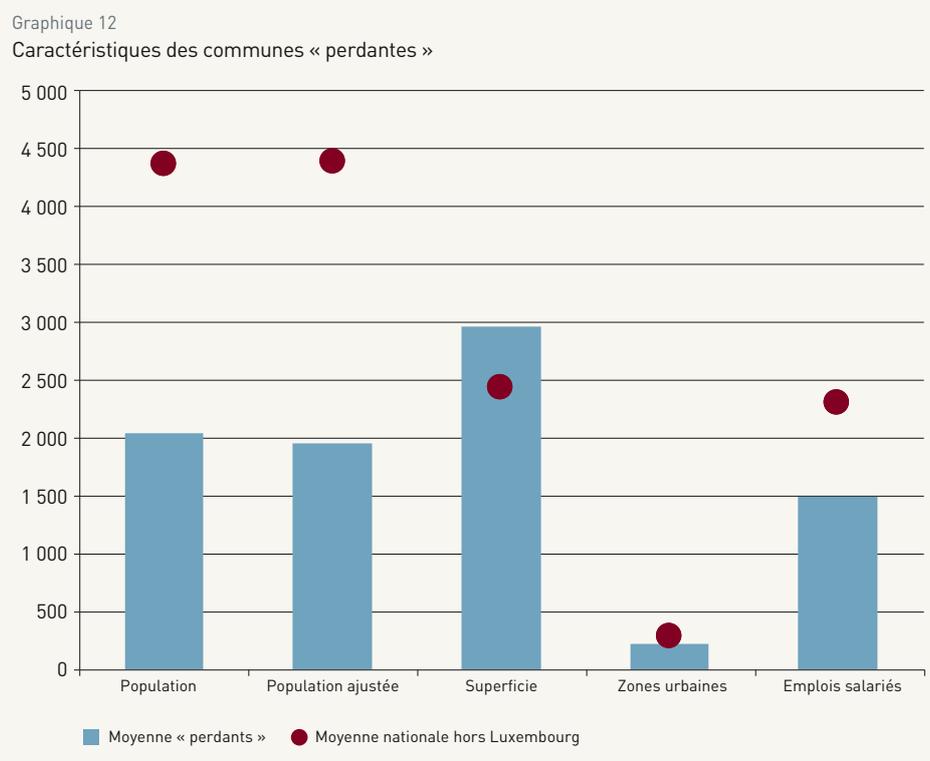
Afin de mieux appréhender l'impact de la réforme sur les finances des communes, il convient d'analyser les caractéristiques des communes « perdantes ». Le graphique 12 montre que ces communes ont en moyenne une population et un nombre d'emplois salariés inférieurs à la moyenne nationale (hors Luxembourg-Ville), tandis que la situation inverse prévaut pour la superficie. Il s'agit bien évidemment de moyennes, les caractéristiques des communes impactées négativement étant assez variées.

#### L'impact de la population dans les critères de péréquation

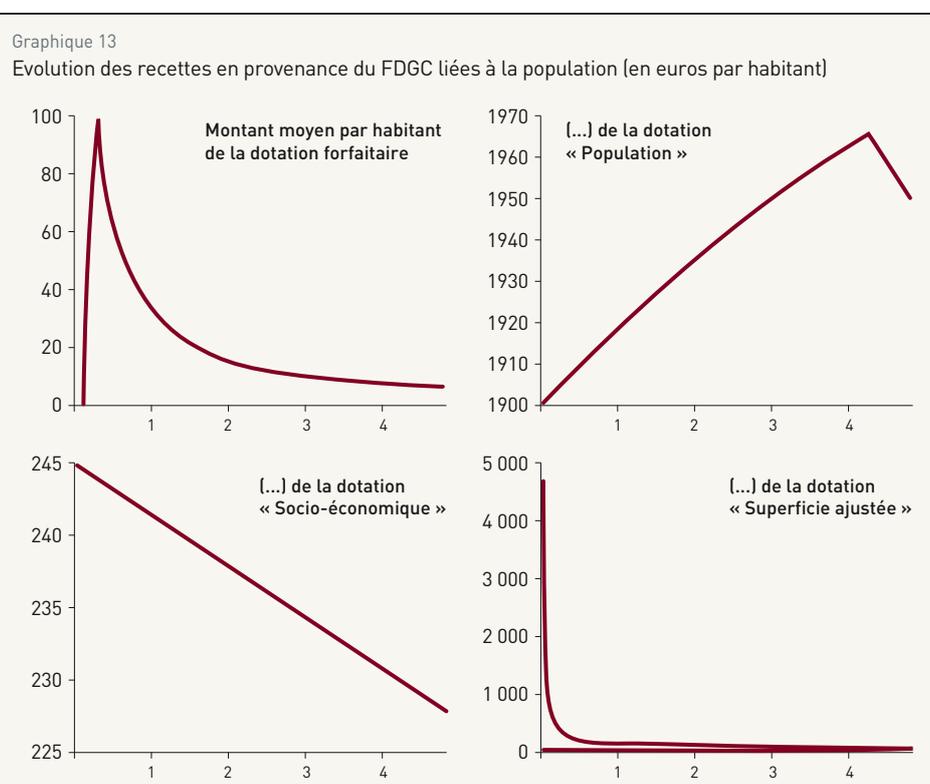
Dans le nouveau système de péréquation, la population apparaît dans plusieurs critères de manière directe ou indirecte. De manière directe, la population intervient dans le critère de la population rectifiée par sa densité. De manière indirecte, la population intervient dans le critère de la superficie rectifiée et du critère socio-économique.

Le graphique 13 sert à illustrer les montants des recettes en fonction de la population d'une commune hypothétique ayant une série de caractéristiques: indice socio-économique de 0,35, surface totale de 20 km<sup>2</sup> et surface urbanisée de 2,5 km<sup>2</sup>. De plus et par hypothèse, le Luxembourg a une population ajustée restante<sup>55</sup> de 615 000 habitants (critère densité), une surface ajustée restante de 2400 km<sup>2</sup> et une population

<sup>55</sup> On entend par population restante, la différence entre la population ajustée pour l'ensemble du pays et la population ajustée de la commune hypothétique.



Source : BCL.



Source : BCL.



ajustée restante de 810 000 habitants (critère socio-économique). L'enveloppe totale du FDGC est de 1500 millions d'euros, il reste à distribuer 12 millions d'euros relatifs à la dotation « Logement Sociaux » suivant le critère socio-économique.

**Dotation forfaitaire.** Les recettes par habitant liées à la dotation forfaitaire augmentent pour les communes dont le nombre d'habitants est supérieur à 1000, pour atteindre un maximum pour une population égale à 3000 habitants. Ces recettes baissent lorsque la population dépasse ce chiffre. Le critère de la dotation forfaitaire incite donc clairement les communes à fusionner. Seules six communes ayant une population inférieure à 1000 habitants se retrouvent ainsi dans la liste des communes négativement touchées par la réforme. La majorité (53) des communes se situent dans l'intervalle entre 1000 et 3000 habitants. Dans ce contexte, il convient de rappeler que la BCL avait indiqué que le seuil de population dit « à dépense (ordinaire) minimale » se situait entre 4 000 et 11 000 habitants<sup>56</sup>. Ce seuil confirmait donc la nécessité d'au moins atteindre l'objectif « des 3 000 habitants ».

**Dotation population ajustée.** Toutes choses restant égales par ailleurs, les revenus liés à la population ajustée augmentent jusqu'à atteindre le seuil de 2000 habitants/km<sup>2</sup>, après avoir atteint ce seuil, les recettes baissent. Dans l'exemple ci-dessus, ce seuil est atteint lorsque la population ajustée est égale à 40 000, la superficie étant de 20 km<sup>2</sup>.

Il en ressort que les communes qui dépassent le seuil de 2000 habitants/km<sup>2</sup> voient leurs recettes en dotation selon le critère « Population ajustée » diminuer. Le fait que la superficie totale n'est pas modifiable (sauf dans le cas d'une fusion de communes) a donc pour conséquence de rendre inévitable cet effet négatif. Cependant, seul un nombre restreint de communes se trouve dans cette situation.

**Dotation socio-économique.** Les recettes liées à l'indice socio-économiques baissent lorsque la population s'accroît. Toutes choses égales par ailleurs, les communes ayant une faible population profitent plus de cette dotation. En 2015, la population moyenne des 10 communes ayant l'indice socio-économique le plus élevé (les plus « défavorisées » selon ce critère) était de 10 469 habitants, alors que la population des 10 communes ayant l'indice le plus faible était de 3 273 habitants.

**Dotation superficie ajustée.** Les recettes diminuent très rapidement en fonction de la population. A ce phénomène s'ajoute le fait qu'à partir du moment où une commune a atteint le seuil de 6000 habitants de densité urbaine, l'ajustement se fait suivant la formule :  $1,75^*(\text{surface urbanisée})$ . Cela entraîne que les recettes en dotation « Surface ajustée » stagnent à partir de ce seuil même si la population augmente.

Le graphique 14 indique que, toutes choses restant égales par ailleurs, les recettes, qui dépendent directement ou indirectement de la population, diminuent lorsque cette population augmente. Selon les hypothèses initiales, les recettes par habitant demeureraient stables à partir d'un seuil de population de l'ordre de 5000 habitants.

<sup>56</sup> Voir BCL, *Radiographique des finances communales*, 2<sup>ème</sup> partie.

### Réduction des disparités

Comme déjà mentionnée précédemment, sur base des données de 2015, la réforme tente de réduire les disparités entre les communes. Cette partie de l'analyse vise donc à étudier cette question, en utilisant le coefficient de Gini<sup>57</sup> et la courbe de Lorenz<sup>58</sup> qui permettent d'illustrer cette réduction d'inégalités entre les communes.

Le graphique 15 indique que les inégalités entre les communes ont été réduites à la suite de la réforme. La courbe rouge diagonale représente une distribution parfaitement égalitaire des recettes disponibles et l'aire entre la courbe bleue et la courbe rouge est un indicateur d'inégalité. Ainsi, une réduction de cette aire correspond à une situation plus équitable. Le graphique montre bien que cette aire s'est réduite suite à l'introduction de la réforme. L'indice de Gini confirme également la réduction des disparités, puisqu'il passe de 0,08 à 0,03.

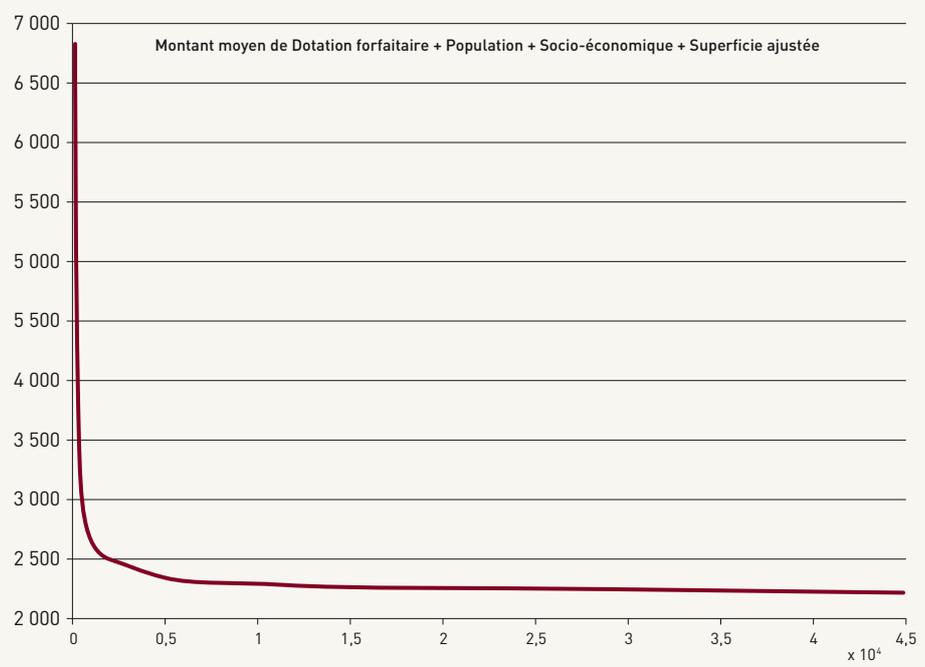
Afin de pouvoir analyser la redistribution des dotations grâce au FDGC, il convient de tracer des courbes de Lorenz pour chaque dotation. Comme le montre le graphique 16, la dotation en fonction de la population ajustée est parfaitement égalitaire. Une

57 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.

58 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 la dite population.

Graphique 14

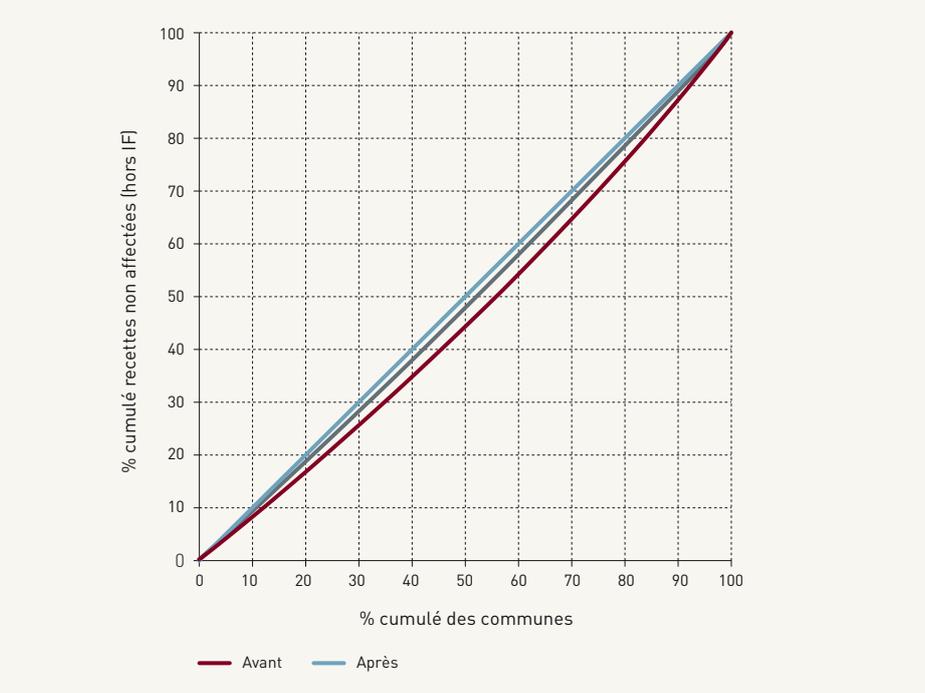
Evolution de la somme des recettes en provenance du FDGC liées à la population (en euros par habitant)



Source : BCL.

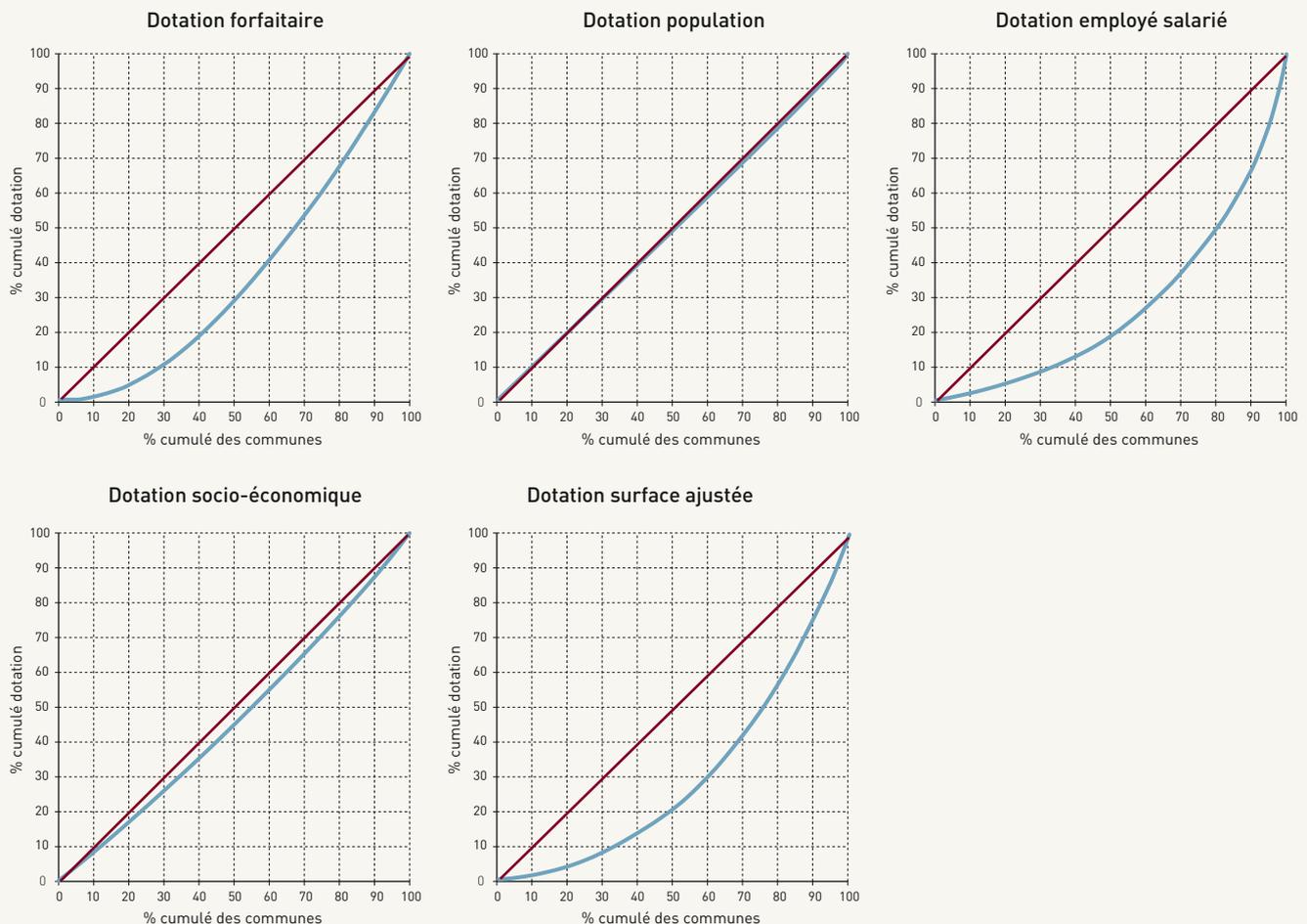
Graphique 15

Courbes de Lorenz avant et après la réforme



Source : BCL.

Graphique 16  
Courbes de Lorenz des différentes dotations du FDGC



Source : BCL.

grande partie des inégalités au niveau des recettes est par conséquent compensée par l'enveloppe principale émanant de la « population ajustée » (poids de 82 % dans le FDGC). Il en est de même des revenus issus de la dotation basée sur l'indice socio-économique (max 10 %), qui permet ainsi de tenir compte des besoins en matière de politiques sociales et économiques des communes. En effet, l'indice inclut les variables ayant trait: aux ménages monoparentaux, au salaire médian, à la part des personnes bénéficiant du RMG, au taux de chômage et à la part des personnes ayant une profession « de bas niveau » selon la classification internationale « type de professions »<sup>59</sup>.

59 Par « professions CIP (Classification Internationale Type de Professions) de bas niveau », on entend les conducteurs d'installations et de machines et les ouvriers de l'assemblage, ainsi que les personnes travaillant dans les professions élémentaires (aides de ménages, manœuvres...).  
Source : STATEC, *Indice socio-économique par commune*, Bulletin n°2-17.

### Contribution de l'ICC au FDGC et intéressement à l'ICC

Le produit de l'impôt commercial communal est une source d'inégalité entre communes, du fait que ces dernières n'abritent pas toutes le même nombre d'entreprises, dont le bénéfice d'exploitation peut varier de surcroît. Le système de péréquation horizontale de l'ICC permet 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 lesquels les employés habitent. C'est cette raison qui a justifié 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. Avant la réforme, les communes conservaient une partie de l'ICC (intéressement) et l'autre partie était distribuée entre les communes via un « fonds de participation<sup>60</sup> » et selon deux critères (population et salariés rectifiés).

Le point majeur en termes de simplification amenée par la réforme réside dans le rassemblement dans un même fonds des recettes destinées à être distribuées entre les communes. De ce fait, cette partie des recettes ICC est désormais répartie selon de nouveaux critères, tout en maintenant le principe de solidarité. Toutefois, il en résulte que certaines communes continuent à contribuer davantage au FDGC que d'autres.

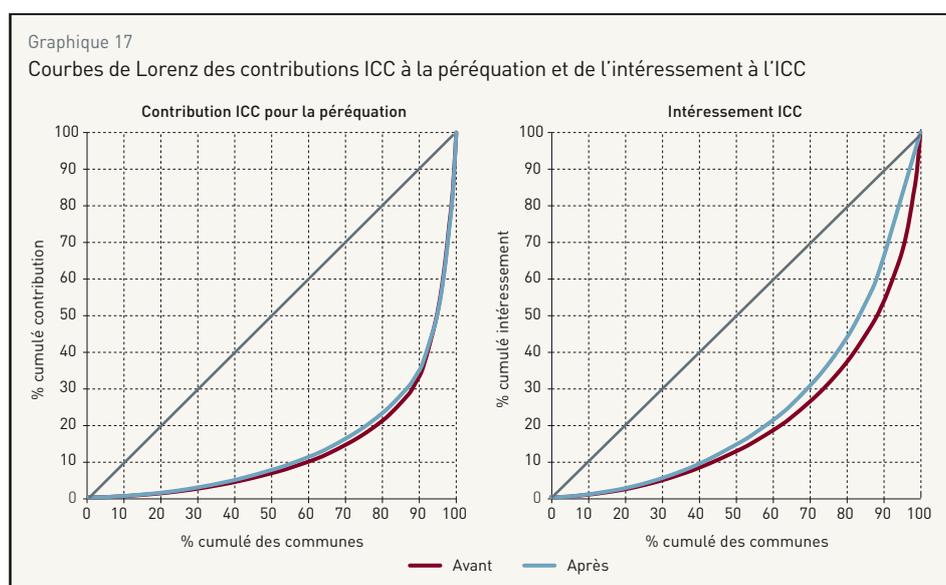
La part d'ICC que les communes conservaient (intéressement à l'ICC) représentait 37 % du total des revenus ICC avant la réforme, alors que cette part est désormais réduite à 17 % (sur base des données de 2015). Ceci s'explique par le fait que dorénavant les communes ne peuvent conserver que 35 % de l'ICC produit sur leur territoire pour autant que le montant qui en résulte ne dépasse pas 35 % de la moyenne nationale en euros par habitant des recettes ICC<sup>61</sup>. Le graphique 17 indique que les nouveaux critères relatifs à l'intéressement contribuent à la réduction des disparités entre les communes.

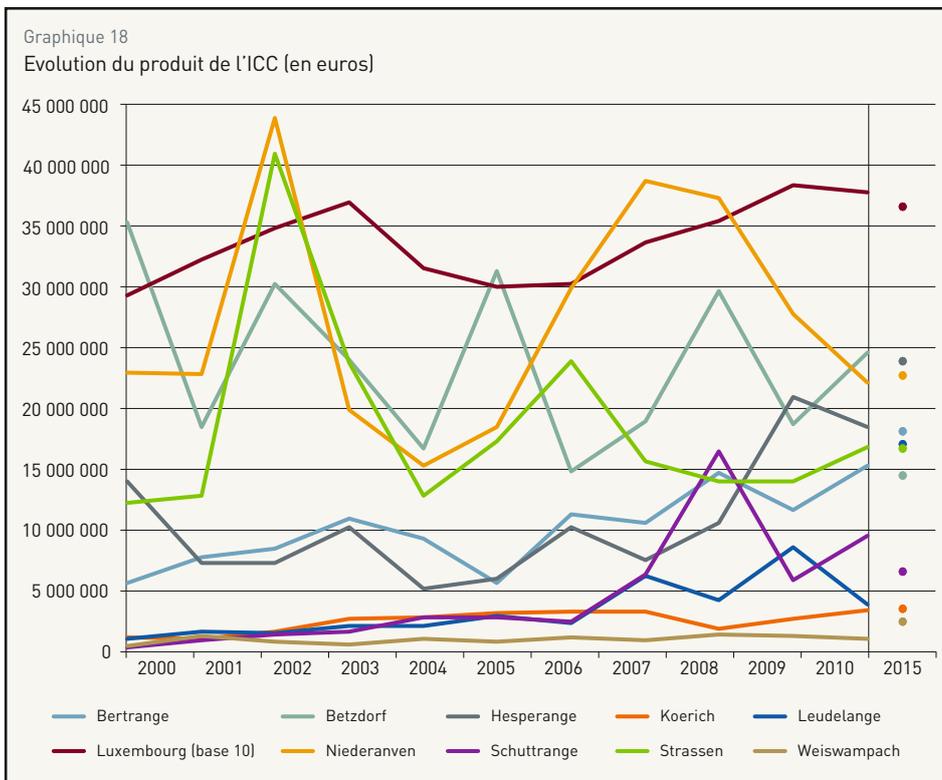
Il convient de noter qu'en 2015 seules 10 communes ont atteint le plafond des 35 % de la moyenne nationale en euros par habitant. Ces mêmes communes ont apporté 428 millions d'euros au FDGC, soit 85 % des recettes ICC du FDGC et près d'un tiers des recettes totales du FDGC.

Comme déjà mentionné par la BCL dans sa radiographie des finances communales, les recettes ICC présentent une volatilité élevée qui est illustrée dans le graphique 18 pour les 10 communes dépassant le seuil des 35 % en 2015. En augmentant la contribution de ces communes au FDGC, les risques liés à l'évolution du produit de l'ICC ont davantage été mutualisés.

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

61 En 2015, la moyenne nationale en euros par habitant des recettes ICC était de 1069 euros.





Sources: Ministère de l'Intérieur, calculs BCL.

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. Ainsi, suite à la demande du Conseil d'Etat, le MI a expliqué, lors de la réunion de la Commission des affaires intérieures du 17 novembre 2016, que « ce mécanisme d'incitation à créer des zones d'activités pour attirer des entreprises n'a plus fonctionné », argumentant donc que la crainte exprimée était déjà pertinente dans l'ancien système.

Une comparaison de l'ancien et du nouveau système faite par la BCL, sur base des données de 2015, montre que la baisse des rentrées en termes d'intéressement aurait été de l'ordre de 111 millions d'euros pour les 10 communes qui contribuent le plus au FDGC. 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.

#### Contribution 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 ICC<sup>62</sup>. Une contribution supplémentaire avait été introduite en 2014<sup>63</sup> pour les communes dont l'intéressement en euros par habitant dépassait trois fois la moyenne nationale. Cette contribution supplémentaire s'élevait à 3,9 millions d'euros en 2015, alors que la contribution totale des communes au fonds pour l'emploi était de 15,9 millions d'euros.

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

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

63 Mesure n°111 du « Paquet pour l'avenir » concrétisée par le règlement grand-ducal du 23 décembre 2014 « portant modification du règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1996 réglant, en matière d'impôt commercial, les ventilations et la participation des communes de résidence des salariés ».

contribution est faite par les communes dont les recettes (FDGC+ICC) par habitant ajusté<sup>64</sup> dépassent au moins de 10 % la moyenne nationale par habitant ajusté. 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 les recettes totales.

Il résulte de simulations faites par la BCL pour l'année 2015 que, sous le nouveau régime, la majorité des communes contri-

buent moins en euros par habitant au fonds pour l'emploi par rapport à leur situation 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 en ce qui concerne leurs contributions au fonds pour l'emploi, tel que le montrent les courbes de Lorenz sur le graphique 19.

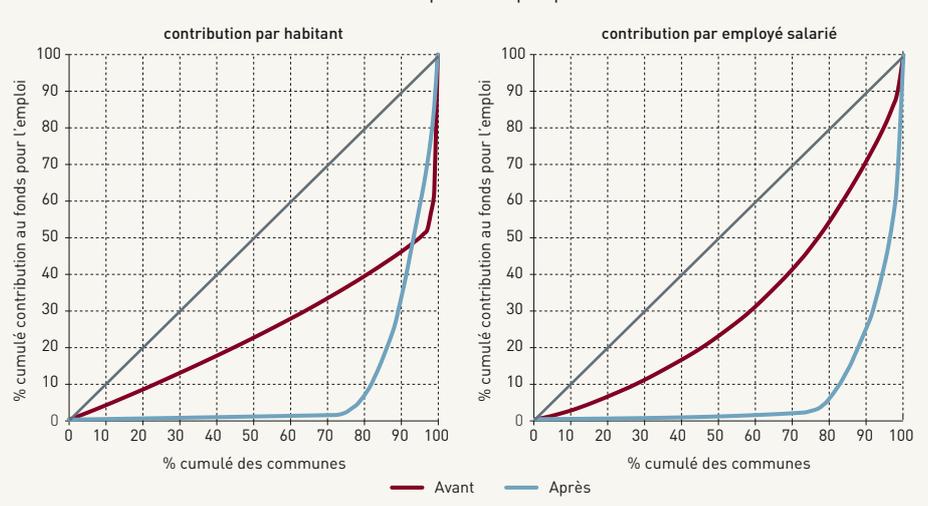
### Coût budgétaire

Dans le cadre de la réforme, l'Etat central a doté les communes d'une enveloppe supplémentaire annuelle de 90 millions d'euros. Sur la base des données de 2015, ces 90 millions d'euros correspondent à la différence entre la participation des communes aux traitements du personnel de l'enseignant fondamental et la contribution de l'Etat central aux dépenses de la Caisse prévoyance vieillesse des fonctionnaires communaux. Toutefois, si l'écart entre ces frais et la contribution de l'Etat central à la caisse devait dépasser 90 millions d'euros, le supplément serait déduit du FDGC via l'abattement forfaitaire. Ceci signifie que les communes contribueront toujours aux rémunérations du personnel de l'enseignement fondamental, mais dans une moindre mesure et de manière indirecte via le FDGC.

En outre, une aide supplémentaire sera accordée en fonction de la situation de chaque commune et cela dans le cas où la réforme induit une situation dans laquelle les recettes globales d'une commune seraient inférieures et insuffisantes pour couvrir les dépenses. Le projet de loi mentionnait ainsi une aide de 10 millions d'euros pour 2017, 5 millions d'euros pour 2018, 2 millions d'euros pour 2019 et 100 000 euros pour 2020. Cependant, la question demeure si cette réduction graduelle vers zéro va s'opérer dans les faits et en particulier dans l'éventualité où les communes ne parvenaient pas à ajuster structurellement leurs dépenses sur la période prévue.

Graphique 19

Courbes de Lorenz de la contribution au fonds pour l'emploi pour 2015



Sources : ministère de l'Intérieur, calculs BCL.

64 La population ajustée est la même que celle utilisée pour le calcul de la dotation population ajustée (donc ajustement en fonction du critère CDA et de la densité).

## 2.5. CONCLUSIONS

Les analyses menées dans cette partie permettent de confirmer que le but recherché par la réforme, à savoir la réduction des disparités entre les communes en matière de recettes non affectées (impôt foncier non compris), a bien été atteint. Toutefois, étant donné l'importance de la population dans les critères de péréquation et l'évolution démographique attendue pour les années à venir, une surveillance régulière des recettes sera nécessaire afin de déceler l'apparition de nouvelles inégalités. Il conviendra également de s'assurer que le nouveau système n'a effectivement pas d'impact négatif, d'une part, sur les efforts fournis par les communes pour accueillir des entreprises et, d'autre part, sur les coûts associés à ces implantations. De même, il faudra s'assurer que l'incitation relative aux logements sociaux sera suffisante pour inciter les communes à investir davantage et accueillir de nouveaux habitants.

Finalement, l'objectif de la réforme qui visait à simplifier l'architecture des finances communales a, en partie, été réalisé en rassemblant dans un fond 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 avec les nouveaux critères de péréquation et seuils afférents. La redistribution du FDGC reste donc complexe et difficile à prévoir pour une commune.

## 3. LES SOINS DE SANTÉ AU LUXEMBOURG

Dans cette section, nous utilisons deux approches pour évaluer l'évolution des dépenses de santé à long terme. Les deux approches sont complémentaires. Une première approche est macro-économique et se compare directement à l'analyse de l'*Ageing Working Group* (2015) pour le Luxembourg. Elle considère l'effet de différentes évolutions du coût par tête (par exemple lié aux changements technologiques) sur les dépenses de santé. La deuxième approche, se basant sur une méthodologie de micro-simulations, prend en compte l'impact du vieillissement sur l'état de santé individuel des personnes âgées de 51 ans et plus. Elle permet d'évaluer l'impact sur les dépenses de santé et d'assurance dépendance de différents scénarios relatifs à la part de la population affectée par des maladies associées aux personnes âgées.

### 3.1. APPROCHE MACROÉCONOMIQUE<sup>65</sup>

Dans cette section, l'évolution de long terme des dépenses de santé (en % du PIB) au Luxembourg à l'aide d'un modèle d'équilibre général à générations imbriquées est étudiée. Nos résultats, BCL17 en abrégé, sont comparés avec ceux obtenus par l'*Ageing Working Group* de 2015, AWG15 en abrégé.

Le tableau 5 montre les éléments utilisés pour le calcul de l'évolution des dépenses de santé. Le point de départ pour ce calcul est le coût moyen en dépenses de santé (par personne et par tranche d'âge) fourni par l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), qui se base sur les remboursements des soins de santé.<sup>66</sup> Notre approche, BCL17, s'appuie quant à elle sur les projections démographiques des Nations Unies de 2017 afin de prendre en compte l'évolution de la

<sup>65</sup> Partie rédigée par Luca Marchiori et Olivier Pierrard. Les vues exprimées dans cette partie sont exclusivement celles des auteurs et n'engagent aucunement la BCL ou l'Eurosystème.

<sup>66</sup> IGSS (2016) "Rapport général de la Sécurité Sociale", page 54, Graphique 10. Classes d'âge 0-4, 5-9... à 90+.