

Consolidation du budget l'Etat – répercussions sur le secteur communal

Prise de position du SYVICOL

Suite à la réunion du Conseil supérieur des finances communales du 20 mai 2014, le SYVICOL souhaite réagir aux propositions y présentées par Monsieur le Ministre de l'Intérieur visant à modifier le système de financement des communes.

Les communes sont bien conscientes qu'en raison de la dégradation des finances publiques due à la crise économique et financière, l'Etat luxembourgeois doit entreprendre un effort de consolidation budgétaire. Ce qu'elles ont plus de mal à comprendre est qu'une telle consolidation devrait passer par une remise en cause, en défaveur du secteur communal, des mécanismes qui déterminent le financement des communes. En effet, les recettes ordinaires de l'Etat connaissent depuis des années une progression supérieure aux recettes courantes des communes, écart qui ne cesse d'ailleurs de se creuser. Dans ces conditions, le SYVICOL se demande pourquoi les communes devraient renoncer à une partie supplémentaire de leurs recettes, alors qu'il est d'ores et déjà établi que les dépenses des communes augmenteront sensiblement au cours des années à venir (traitements du personnel, hausse des dépenses TVA...).

Taxe sur la valeur ajoutée

Il est estimé que les pertes des recettes TVA pour l'Etat luxembourgeois dues à la disparition du commerce électronique à partir de 2015 s'élèveront à quelque 800 millions d'Euros¹, voire plus. Les communes percevant 10% de ces recettes via le Fonds communal de dotation financière, l'impact sur leurs finances sera donc important.

Pour compenser ses moins-values, le gouvernement a décidé de procéder à une hausse de 2% du taux normal et des taux intermédiaires de la TVA à partir du 1^{er} janvier 2015, mesure qui devrait générer des recettes supplémentaires de l'ordre de 350 millions d'Euros.

¹ 15^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2014-2018 (25 avril 2014)

Monsieur le Ministre de l'Intérieur vient cependant d'annoncer que le gouvernement a l'intention de ne pas céder aux communes 10% de ces nouvelles rentrées fiscales qui leur sont dues en vertu des mécanismes actuellement en place, et de les porter intégralement en recette au budget de l'Etat.

Or, il faut savoir que la hausse de la TVA aura pour effet immédiat d'entraîner pour le secteur communal une augmentation annuelle de ses dépenses de quelque 30 à 40 millions d'Euros.

Rappelons également que les recettes du Fonds communal de dotation financière constituent la partie la plus dynamique des recettes du secteur communal, tandis que l'Impôt commercial communal s'avère de plus en plus une source de revenus imprévisible et instable pour les communes prises individuellement. Modifier les mécanismes du FCDF en défaveur des communes, contribue au renforcement de la vulnérabilité des recettes des communes.

Comme justifier dans ces conditions que les communes ne soient pas associées aux retombées de la hausse de la TVA ?

A noter que le SYVICOL n'apprécie guère que, dans les dernières prévisions budgétaires envoyées aux communes en vue de l'établissement de leur plan pluriannuel de financement², les plus-values que les communes auraient enregistrées grâce à la hausse de la TVA, soient déjà déduites des recettes prévisionnelles du FCDF pour les années 2015 à 2017, et ce alors que les négociations avec le secteur communal viennent tout juste de commencer. Cette approche est difficilement conciliable avec la volonté affichée du gouvernement de favoriser le dialogue et la transparence dans la prise de décision.

Financement des services de secours

Selon Monsieur le Ministre de l'Intérieur, le gouvernement envisage d'utiliser les quelque 35 millions d'Euros que les communes ne toucheraient pas, suite à la hausse du taux de la TVA, pour financer le futur établissement public appelé à gérer les services de secours au Luxembourg. La moitié des 35 millions d'Euros constituerait un premier apport des communes, l'autre moitié un premier apport de l'Etat au financement dudit établissement public.

Le SYVICOL tient à exprimer ses plus vives réserves vis-à-vis de cette manière de procéder.

En premier lieu, il convient de rappeler le SYVICOL ne dispose à ce jour pas de propositions concrètes de la part du gouvernement sur le financement futur des services de secours, et notamment sur les modalités de la répartition des frais entre l'Etat et les communes. En l'absence de négociations et, à fortiori, d'un accord entre le SYVICOL et le gouvernement sur ces questions, il n'est pas acceptable que la réforme des finances communales envisagée par le gouvernement puisse hypothéquer les discussions sur le financement des services de secours.

² Circulaire 3163 concernant la mise à jour des plans pluriannuels de financement

En second lieu, c'est le principe même d'une affectation, pour une durée indéterminée, au financement d'une mission particulière des recettes théoriquement dues aux communes, qui ne peut recueillir l'approbation du SYVICOL. Rappelons que la Charte européenne de l'autonomie locale dispose à son article 9 :

« (1) 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.(...)

(7) «Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.»

La mesure proposée par Monsieur le Ministre de l'Intérieur est ainsi contraire à l'esprit de l'autonomie communale puisqu'elle équivaut de fait à une transformation de recettes non-affectées théoriquement dues en une subvention étatique. Le SYVICOL dénonce depuis longtemps la tendance d'une augmentation du poids des subsides étatiques au détriment des recettes non-affectées dans les recettes communales.

Majorations biennales

La suppression de la contribution de l'Etat aux majorations biennales représenterait pour le secteur communal une dépense supplémentaire de près de 14 millions d'Euros.

S'il peut aujourd'hui paraître surprenant que l'Etat prenne en charge les trois quarts des majorations biennales des fonctionnaires du secrétariat et de la recette communale, il convient de rappeler que cette décision a été prise en 1954 pour éviter de trop grever les budgets des communes, lorsque l'Etat a décidé leur introduction. L'argument avancé à l'époque était que les communes prestaient un certain nombre de missions pour le compte de l'Etat (organisation des élections, délivrance des cartes d'identité, tenue des registres de l'Etat civil...) et qu'elles devaient bénéficier d'un dédommagement pour ce travail.

La décision prise en 1954, entérinée en 1964³, de dédommager partiellement les communes pour la nouvelle charge qui leur fut imposée, témoigne ainsi de la conscience qu'avaient les gouvernements de l'époque de la nécessité d'atténuer les effets de leurs décisions sur les communes. La prise en charge par l'Etat d'une partie des majorations biennales est ainsi non seulement logique, mais constitue un réflexe que tout gouvernement devrait faire sien!

³ Règlement grand-ducal du 4 avril 1964 portant assimilation des traitements des fonctionnaires des communes, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des commuens , à ceux des fonctionnaires de l'Etat

Distribution des recettes de l'Impôt commercial communal

- Plafonnement des recettes ICC à trois fois la moyenne des recettes ICC par habitant.

Monsieur le Ministre envisage de proposer au gouvernement de plafonner les recettes ICC à trois fois la moyenne des recettes par habitant. En l'absence de propositions écrites, le SYVICOL ne peut que supposer que le point de départ du calcul seraient les recettes ICC par habitant *nettes* (c'est-à-dire la partie des recettes propres conservées par chaque commune avant la péréquation entre communes) puisque aucune commune n'a perçu en 2013 des recettes ICC par habitant trois fois supérieures à la moyenne :

- moyenne ICC/habitant : 1059 Euro (x3 = 3177)
- maximum ICC/habitant : 2870 Euro

Or, même dans l'hypothèse où il s'agit des recettes *nettes*, seules deux communes auraient dépassé le seuil en 2013, dont une de manière toute à fait marginale :

- moyenne ICC part nette/habitant : 393 Euro (x3 = 1179)
- commune 1 ICC part nette/habitant : 2295 Euro
- commune 2 ICC part nette/habitant : 1195 Euro

Même en admettant que ces chiffres peuvent fluctuer d'une année à l'autre, il est peu probable que le Fonds pour l'emploi – auquel devraient, selon les projets de Monsieur le Ministre de l'Intérieur, être versées les excédents de recettes ICC – bénéficierait de revenus supplémentaires considérables.

A noter que, grâce à la faculté dont elles disposent pour fixer le taux de l'ICC, les communes peuvent influencer leurs recettes ICC. Une commune pourrait ainsi être tentée d'alléger la pression fiscale sur ses entreprises et réduire ainsi ses recettes ICC, au lieu d'en verser une partie au Fonds pour l'emploi.

- Suppression du critère « salariés rectifiés »

Le SYVICOL a effectivement toujours critiqué ledit critère, qui privilégie, au niveau de la péréquation horizontale de l'ICC, les communes où sont domiciliés un nombre proportionnellement élevé de salariés. Etant donné qu'un salarié n'occasionne pas plus de frais que tout autre habitant d'une commune (fonctionnaire, indépendant, chômeur...), ce critère de distribution des recettes ne paraît aujourd'hui plus pertinent.

Néanmoins, si elle n'est pas placée dans le contexte d'une réforme plus globale, la suppression pure et simple de ce critère peut dans l'immédiat avoir des effets négatifs sur des communes qui sont d'ores et déjà dans des situations financières peu confortables.⁴

⁴ Une simulation de l'effet de la suppression du critère « salariés rectifiés » sur les communes prises individuellement avait été réalisée par la Banque Centrale du Luxembourg dans sa « Radiographie des finances communales » (2^e partie pp.102-104)

Application par d'autres ministères du mode de calcul des subsides aux communes utilisé par le ministère de l'Intérieur

A l'heure actuelle les critères utilisés par les différents ministères pour déterminer les subsides à allouer aux communes suivent des logiques diverses. Seul le ministère de l'intérieur applique un modèle basé sur la « capacité financière » des communes pour le calcul de ses aides ; en résumé : le taux de subventionnement appliqué est déterminé par les recettes ICC d'une commune donnée. D'après Monsieur le Ministre de l'Intérieur, ce modèle pourrait à l'avenir être utilisé par d'autres ministères.

Pour le SYVICOL, cette mesure ressemble à une tentative de l'Etat de vouloir « corriger » les niveaux de revenus des communes. N'est-ce pas en réalité l'aveu que le système de distribution des recettes entre les communes est inadapté et doit être réformé? Si le Luxembourg disposait d'un système de financement des communes juste et équitable, en adéquation avec les missions des communes, les subsides aux communes devraient pourrissent attribués selon des critères neutres, objectifs et transparents s'appliquant de manière indifférente à toutes les communes.

L'inquiétude du secteur communal est d'autant plus grande que ces mesures ne constituent apparemment pas la totalité des économies que l'Etat veut réaliser au détriment des communes. Plusieurs ministères sectoriels envisageraient des changements encore plus profonds des modalités d'attribution, voire la suppression de certaines aides (subsides) aux communes.

Enfin, le SYVICOL constate avec regret que toutes les mesures évoquées ci-dessus sont axées sur le volet des recettes, sans que l'évolution des dépenses des communes au cours des années à venir ne soit prise en considération. Or, il est d'ores et déjà clair que le secteur va devoir affronter des hausses sensibles de ses dépenses, notamment pour les raisons suivantes :

- augmentation des dépenses de personnel dues aux répercussions de l'accord salarial dans la fonction publique en raison de l'assimilation des traitements des fonctionnaires du secteur communal à ceux de l'Etat (augmentation de la valeur du point indiciaire de 2.2% à partir de 2015, versement d'une prime unique de 0,9%),
- adaptations projetées par le gouvernement en matière de traitements des éducateurs et éducateurs gradués, sachant que les communes emploient directement ou par l'intermédiaire de leurs gestionnaires, un nombre important de personnes ayant cette formation dans leurs maisons-relais, crèches; maisons de retraites et autres services sociaux ;
- hausse continue de la participation des communes aux salaires du personnel de l'enseignement fondamental (10,9% en 2015 par rapport à 2014⁵) ;
- introduction annoncée dans la déclaration gouvernementale de la gratuité de l'accueil des enfants et de la création d'un « droit à une place d'accueil de qualité » ;

⁵ Circulaire 3163

- réorganisation des services de secours dans une optique de semi-professionnalisation ;
- implication directe accrue dans la création de logements, telle que souhaitée par le gouvernement.
- répercussions de la hausse de la TVA déjà évoquée ci-dessus.

Ces charges qui grèveront lourdement et durablement les budgets communaux, remontent pour l'essentiel à des décisions prises au niveau de l'Etat et imposées aux communes.

Comment croire que les communes pourront assumer toutes ces obligations si, en parallèle, le gouvernement entend réduire leurs recettes ?

Monsieur le Ministre de l'Intérieur a présenté au Conseil supérieur des finances communales le paquet de mesures discuté ci-dessus comme une première réforme des finances communales qui serait suivie d'une réforme plus en profondeur dans les années à venir.

Or, pour le SYVICOL, il ne s'agit pas d'une réforme. Il s'agit d'un amalgame de mesures disparates qui visent à réduire les transferts financiers étatiques au secteur communal dans l'intérêt d'une consolidation du budget de l'Etat.

Une réforme des finances communales devrait poursuivre les objectifs suivants :

- assurer aux communes des recettes stables et prévisibles
- mettre en place un système de répartition équitable des recettes entre les communes, en mettant les recettes en adéquation avec leurs missions.

Le SYVICOL est actuellement en train d'élaborer avec l'aide d'un consultant une proposition de réforme qui vise à satisfaire à ces objectifs. Au cas où les résultats de ce travail - qui devraient être disponibles dans les mois à venir - s'avèrent concluants, ils pourraient servir de base à l'élaboration d'un modèle de financement des communes d'un genre nouveau.

Plutôt que de prendre des décisions hâtives qui seront ultérieurement difficiles à redresser, le gouvernement devrait examiner les possibilités de réaliser des économies à la lumière des besoins financiers futurs réels des communes.

Aussi le SYVICOL lance-t-il un appel urgent au gouvernement à prendre en considération l'ensemble des facteurs économiques et politiques qui impactent les budgets des communes tant du côté des recettes que du côté des dépenses, et d'effectuer une analyse détaillée de leurs conséquences directes et indirectes sur les communes, avant de procéder à des changements structurels des mécanismes qui déterminent les finances communales.

Luxembourg, le 16 juin 2014