SYVICOL
Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de loi n°8800 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2027

Projet de loi n°8801 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre des Finances de l'avoir demandé en son avis, par courrier électronique du 8 octobre 2026, sur le projet de loi n°8800 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2027 et sur le projet de loi n°8801 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030. Les deux projets de loi seront traités ensemble dans le cadre du présent avis.

Des remerciements sont adressés également à Madame la Députée Carole Hartmann, rapporteuse des projets de loi sous revue, pour l'échange constructif du 20 octobre 2026.

Malgré les tensions commerciales et les incertitudes liées à l'évolution des politiques économiques internationales, l'économie mondiale a, en 2025, fait preuve de résilience, avec une croissance du produit intérieur brut (PIB) estimée à 3,4 %. Cette résistance s'inscrit toutefois dans un contexte géopolitique particulièrement instable, marqué notamment par la poursuite de la guerre en Ukraine et par l'aggravation des tensions au Moyen-Orient en 2026.

Les perturbations affectant les approvisionnements énergétiques, notamment dans le contexte des tensions autour du détroit d'Ormuz, ravivent les inquiétudes quant à l'évolution des prix du pétrole et des autres produits énergétiques. Ces développements sont susceptibles d'accentuer les pressions inflationnistes et d'alourdir les coûts supportés par les ménages, les entreprises et les pouvoirs publics.

Dans ce contexte, les perspectives de croissance demeurent entourées d'importantes incertitudes. Les prévisions d'Oxford Economics tablent sur une croissance mondiale de 2,5 % en 2026, suivie d'une progression de 3,2 % en 2027. Ces estimations doivent néanmoins être interprétées avec prudence, compte tenu de la volatilité des marchés de l'énergie, de l'évolution des relations commerciales internationales et de la persistance des risques géopolitiques. À ces facteurs s'ajoutent les conséquences potentielles du changement climatique, les évolutions démographiques ainsi que les transformations économiques et technologiques liées, notamment, au développement de l'intelligence artificielle.

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises
3, rue Guido Oppenheim
L-2263 Luxembourg

T +352 44 36 58 - 1
E info@syvicol.lu
www.syvicol.lu

Dans la zone euro, la croissance économique s'est établie à 1,5 % en 2025. Malgré un environnement international incertain, l'activité économique a fait preuve d'une certaine résilience. Les perspectives pour 2026 demeurent toutefois modestes, les prévisions de croissance ayant été revues à la baisse, de 0,8 % à 0,6 %. Une reprise plus soutenue est ensuite anticipée, avec une croissance moyenne de l'ordre de 1,5 % par an sur la période 2027-2030.

La conjoncture économique européenne demeure étroitement liée à l'évolution des prix de l'énergie et du contexte géopolitique international. Les perturbations potentielles des approvisionnements énergétiques risquent de freiner la reprise économique et d'accentuer les pressions inflationnistes. Par ailleurs, les conséquences du changement climatique, notamment la multiplication des épisodes de sécheresse, constituent un facteur de risque supplémentaire susceptible de peser sur l'activité économique.

Après les fortes tensions inflationnistes observées au cours des années précédentes, l'inflation s'est progressivement rapprochée de l'objectif de 2 % fixé par la Banque centrale européenne, en 2024 et en 2025. Elle est estimée à environ 2 % en 2026 et à 2,1 % en 2027. Cette évolution n'exclut toutefois pas de nouvelles pressions inflationnistes en cas de hausse durable des prix des matières premières et de l'énergie.

Ainsi, si les perspectives économiques européennes demeurent orientées à la hausse, la croissance devrait rester modérée à court terme et dépendre largement de facteurs externes. Cette évolution constitue un élément important dans l'appréciation des perspectives économiques du Luxembourg, dont l'activité demeure étroitement liée à la conjoncture de ses partenaires européens.

Selon les prévisions du STATEC, l'économie luxembourgeoise devrait renouer progressivement avec une dynamique de croissance plus soutenue après plusieurs années de performances relativement faibles. En 2025, la progression du PIB s'est limitée à 0,6 %, un niveau inférieur à celui de la zone euro pour la quatrième année consécutive. Une accélération progressive est attendue, avec une hausse du PIB de 1,2 % en 2026, de 1,9 % en 2027 et de 2,3 % en 2028.

Cette évolution laisse entrevoir une amélioration progressive de la conjoncture économique nationale. Ces perspectives doivent toutefois être nuancées au regard des incertitudes qui continuent de peser sur l'économie européenne et mondiale.

En ce qui concerne l'évolution de l'inflation, celle-ci s'est établie autour de 2 % en 2024 et en 2025, avant de s'établir à 1,3 % au cours des deux premiers mois de 2026, puis de repartir à la hausse à partir de mars, notamment sous l'effet de l'augmentation des prix des produits pétroliers. Selon les prévisions disponibles, le taux d'inflation annuel devrait atteindre 1,8 % en 2026 et 2,1 % en 2027, avant de se stabiliser autour de 2 % en moyenne sur la période 2028-2030. La remontée anticipée de l'inflation en 2027 s'expliquerait également par l'expiration du dispositif « *Resilienzpak* ».

S'agissant du marché du travail, la croissance de l'emploi a nettement ralenti ces dernières années, passant de 3,3 % en 2022 à 1 % en 2024, avant de s'établir à 1,2 % en 2025. Une reprise progressive est attendue, avec une croissance de l'emploi de 1,7 % en 2026, de 1,9 % en 2027 et de 2 % en 2028. Cette reprise resterait toutefois largement portée par l'emploi

frontalier. Dans ce contexte, le taux de chômage devrait demeurer élevé, à 6,3 % en 2026 et en 2027, avant de diminuer progressivement pour atteindre 5,4 % en 2030.

Selon les orientations présentées dans le projet de budget pour 2027, le Gouvernement entend relever les principaux défis économiques, sociaux et environnementaux, tout en veillant à assurer la stabilité des finances publiques et à préserver la compétitivité du Luxembourg. Ces orientations s'inscrivent dans la continuité des engagements énoncés dans l'accord de coalition 2023-2028.

Cette politique budgétaire s'articule autour de plusieurs objectifs, notamment le renforcement de la sécurité et de la résilience du pays, la pérennité du modèle social, la solidarité intergénérationnelle, la promotion de l'emploi et de l'intégration régionale, ainsi que la lutte contre la crise du logement et la pauvreté.

Ces objectifs s'inscrivent dans un contexte marqué par trois grandes transitions transversales : numérique, climatique et énergétique. Le Gouvernement entend également privilégier les investissements dans les domaines du logement, de la défense, de la mobilité ainsi que des transitions climatique et énergétique.

Enfin, le Gouvernement entend préserver la notation de crédit AAA du Luxembourg et maintenir la dette publique en dessous de 30 % du PIB. Ces objectifs visent à garantir la solidité financière du pays et à préserver sa capacité à faire face aux incertitudes économiques.

Le SYVICOL souhaite, en premier lieu, exprimer ses remerciements aux différents ministères pour la qualité de leur collaboration ainsi que pour leur disponibilité et leur écoute au cours des derniers mois. Il constate avec satisfaction qu'il est de plus en plus régulièrement associé aux réflexions et aux travaux préparatoires concernant le secteur communal, notamment par sa participation à des groupes de travail ou encore par des demandes d'avis au stade de l'avant-projet de loi. Le SYVICOL encourage la poursuite de cette collaboration, qui contribue à une meilleure prise en compte des réalités et des préoccupations communales.

Il salue la mise en place de la plateforme COSMOS par le ministère des Affaires intérieures, qui vise à simplifier et à centraliser les échanges entre les communes et les administrations étatiques. Il accueille favorablement, en particulier, le développement du guichet unique pour les subventions, dont l'objectif est de regrouper quelque 90 subventions relevant de dix ministères différents. Cette initiative répond à une revendication de longue date du SYVICOL, qui plaide en faveur d'une simplification et d'une harmonisation des régimes de subvention à travers l'ensemble des ministères.

S'appuyant sur son expérience positive avec le ministère des Affaires intérieures dans le cadre de cette plateforme, le SYVICOL espère que celui-ci poursuivra ses efforts afin de respecter pleinement les engagements pris en matière de simplification et d'efficacité des procédures administratives. Par ailleurs, le SYVICOL espère que les autres ministères intégreront COSMOS dans les meilleurs délais, afin de permettre aux communes de bénéficier pleinement des

avantages attendus de ce dispositif, y compris un accès plus rapide et prévisible aux cofinancements étatiques disponibles.

Toujours en matière de prévisibilité financière, le SYVICOL rappelle la mesure 2.3 de sa prise de position « Des communes fortes et autonomes au service des citoyens – 36 propositions pour la prochaine période législative »[1], publiée avant les élections de 2023, qui préconise l'ajout d'une « fiche financière communale », c'est-à-dire une évaluation détaillée de ses conséquences financières pour le secteur communal, à chaque projet de loi susceptible d'avoir un impact direct ou indirect sur les finances communales.

Celle-ci permettrait de déterminer les coûts supplémentaires que les nouvelles lois pourraient entraîner pour les communes, d'expliquer sur la base de quelles hypothèses ces coûts sont estimés et de préciser les sources de financement prévues pour couvrir ces coûts. À l'heure actuelle, ces répercussions ne sont pas mentionnées dans les fiches financières des projets concernés. Ceci est flagrant surtout en matière de personnel communal, les fiches financières jointes actuellement à ces textes se limitant souvent à souligner l'absence d'impact sur le budget de l'Etat.

En l'absence de telles informations, il est particulièrement difficile pour le SYVICOL d'analyser avec précision les effets des réformes envisagées sur les budgets communaux et de développer une argumentation suffisamment approfondie dans ses avis.

De plus, il souhaite réitérer sa préoccupation quant au manque de disponibilité des données relatives au secteur communal et à l'absence de publication régulière de celles-ci. À titre d'exemple, avant la réforme des finances communales, entrée en vigueur en 2017, les données relatives à la répartition des avoirs du Fonds communal de dotation financière (FCDF) étaient publiées chaque année par voie de circulaire. Depuis cette réforme, le FCDF ayant été remplacé par le Fonds de dotation globale des communes (FDGC), les informations relatives à la répartition des avoirs de ce dernier n'ont toutefois été publiées qu'en réponse aux questions parlementaires annuelles du député Marc Lies.

Le SYVICOL estime qu'il n'est pas approprié pour un Etat de droit que l'accès à des données aussi essentielles dépende d'initiatives individuelles plutôt que d'une publication régulière et systématique. Dans un souci de transparence et conformément aux principes consacrés par la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, il demande que les tableaux relatifs à la répartition des avoirs du FDGC soient publiés d'office chaque année.

Cette demande concerne également la publication des données relatives à l'impôt commercial communal (ICC) et à l'impôt foncier, qui étaient auparavant régulièrement diffusées par voie de circulaire, ainsi que celle des informations relatives aux redevances communales.

Jusqu'en 2007, ces redevances étaient notamment communiquées au moyen d'une circulaire intitulée « *Informations comparatives aux communes concernant la politique communale en matière de taxes d'hygiène et de salubrité publiques* ». Cette publication présentait, pour chaque

[1] https://www.syvicol.lu/media/f5c3a370-2139-4d1c-8914-6b1e4ff7793b/priorites-politiques-pour-les-elections-2023.pdf

commune, les tarifs applicables à l'approvisionnement en eau, à l'utilisation des canalisations et à l'enlèvement des ordures ménagères.

La publication régulière de ces données permettrait aux communes de comparer les tarifs pratiqués sur leur territoire avec ceux appliqués par les autres communes et de disposer ainsi d'informations utiles à l'analyse de leur propre politique tarifaire

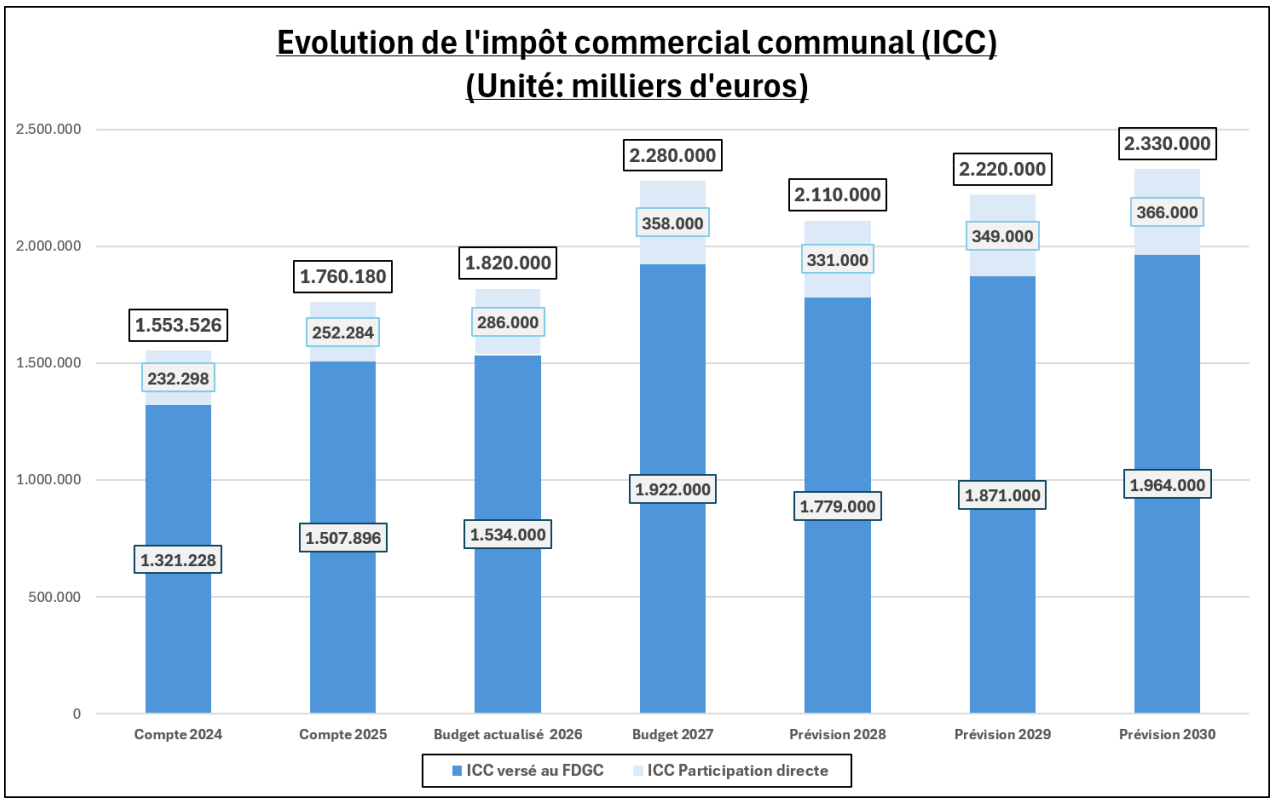
Le SYVICOL demande dès lors que l'ensemble de ces données et rapports soient publiés annuellement sur le portail officiel des données publiques, « data.public.lu », afin de garantir un accès transparent, régulier et équitable à l'information pour l'ensemble des communes.

Ensuite, la mise en œuvre de la directive NIS2, transposée en droit national par la loi du 5 mai 2026 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé de cybersécurité, impose aux communes de nouvelles exigences en matière de cybersécurité, notamment en ce qui concerne la gestion des risques, la sécurisation des systèmes informatiques et la prévention des incidents. Si des dispositifs d'accompagnement, notamment sous la forme de séances d'information avec les autorités compétentes, sont prévus pour soutenir les communes dans cette démarche, aucun mécanisme de soutien financier spécifique n'a toutefois été mis en place pour couvrir les investissements nécessaires.

À cet égard, il convient de relever que les petites et moyennes entreprises luxembourgeoises peuvent bénéficier du programme « SME Packages – Cybersecurity », qui prévoit une aide couvrant jusqu'à 70 % des coûts éligibles d'un projet compris entre 3.000 et 25.000 euros hors TVA, soit une subvention maximale de 17.500 euros. Les communes sont pourtant, elles aussi, confrontées à des exigences accrues en matière de cybersécurité, dont le respect nécessite des moyens humains, techniques et financiers importants. Le SYVICOL estime dès lors qu'il serait opportun de prévoir un dispositif de soutien financier adapté, afin de permettre aux communes de se conformer à ces nouvelles obligations, et ce en exécution du principe constitutionnel de connexité inscrit à l'article 123, paragraphe 3, de la Constitution, selon lequel « *les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi* ».

II. Evolution des principales recettes des communes

Le secteur communal connait deux principales recettes non affectées qui proviennent du Fonds de dotation globale des communes (FDGC) et de l'impôt commercial communal (ICC). Les communes conservent une partie de l'ICC, ce montant est considéré comme la participation directe des communes au produit de l'impôt commercial communal. La différence entre le total des recettes ICC et la participation directe des communes est versée au FDGC.



Le graphique présente l'évolution des recettes issues de l'impôt commercial communal en distinguant la part versée au Fonds de dotation globale des communes de celle directement conservée par les communes.

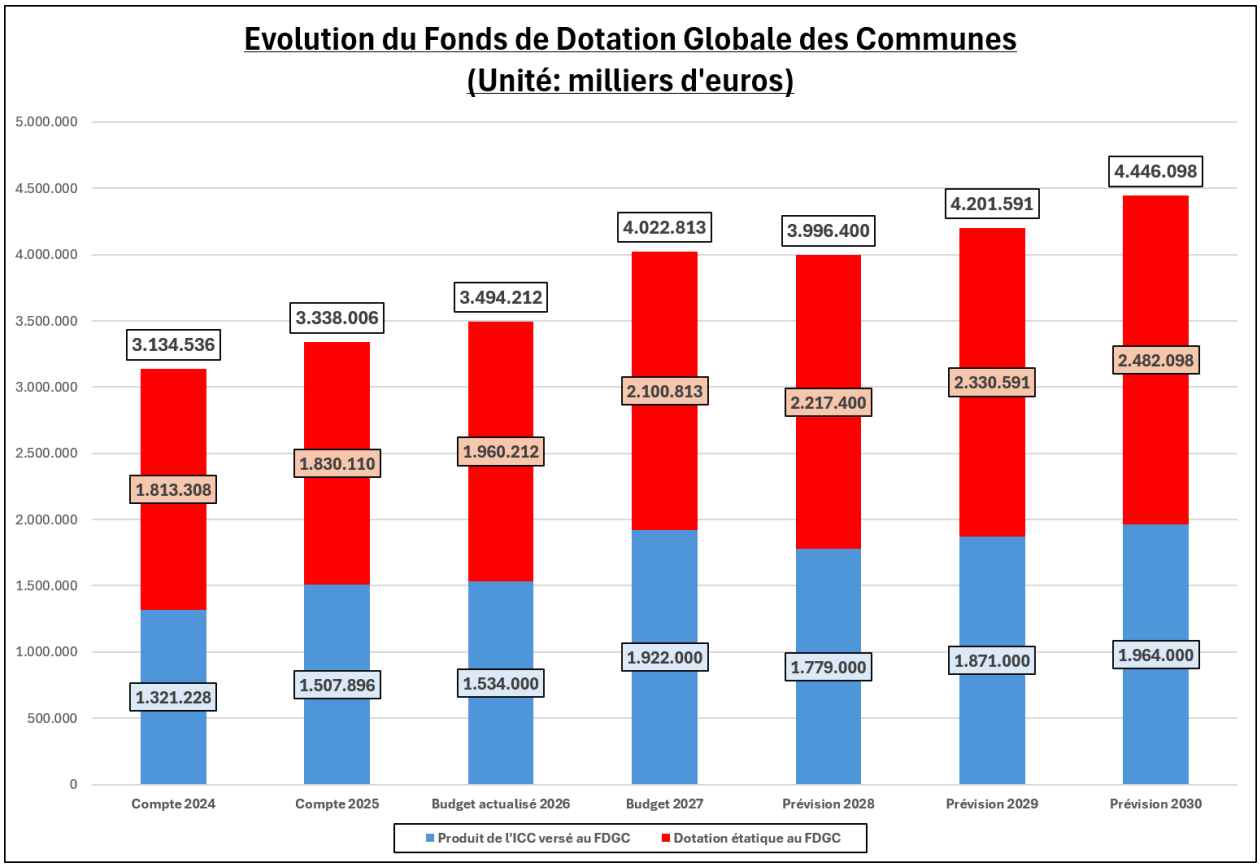
En 2025, le produit de l'ICC a enregistré une hausse nettement supérieure aux prévisions initiales. Alors que le budget actualisé pour 2025 anticipait une progression de 5,6 %, les comptes de l'exercice font finalement état d'une augmentation de 13,3 %, portant le montant total des recettes de l'ICC à 1.760 millions d'euros.

Selon les prévisions actuelles, cette évolution devrait connaître un ralentissement en 2026, avec une croissance estimée à 3,4 %. Une forte accélération est ensuite attendue en 2027, puisqu'une hausse de 25,3 % est prévue. Cette progression serait toutefois suivie d'un recul marqué en 2028, les recettes de l'ICC devant diminuer de 7,5 %. Enfin, une reprise modérée est anticipée pour les années suivantes, avec une augmentation de 5,2 % en 2029, puis de 5 % en 2030.

Lors de la réunion du Conseil supérieur des finances communales du 21 octobre 2026, des explications concernant les importantes variations prévues des recettes de l'ICC ont été fournies

aux représentants des communes. Celles-ci s'expliquent principalement par les travaux actuellement en cours au sein de l'Administration des contributions directes, visant à réduire les retards accumulés dans le traitement des déclarations d'impôt et donc à régulariser les arriérés des exercices précédents. Ce processus est notamment facilité par la digitalisation des déclarations fiscales. La hausse particulièrement importante prévue en 2027 résulterait ainsi du recouvrement des recettes liées à ces arriérés.

À partir de 2028, les recettes de l'ICC devraient ainsi refléter plus fidèlement le produit de l'impôt au titre de l'exercice concerné, dans la mesure où elles ne comprendront plus les recettes provenant des arriérés des exercices précédents. Cette normalisation contribuerait à expliquer le recul anticipé des recettes en 2028.



En 2025, le Fonds de dotation globale des communes a enregistré une hausse de 6,5 % par rapport à 2024, soit une augmentation de 203 millions d'euros, portant son montant total à 3.338 millions d'euros. Cette progression est supérieure aux prévisions initiales, qui tablaient sur une hausse de 2,6 %. Elle s'explique principalement par l'évolution plus favorable que prévue du produit de l'impôt commercial communal évoquée précédemment. En revanche, la dotation de l'État au FDGC n'a progressé que de 0,9 %, soit une augmentation de 16 millions d'euros.

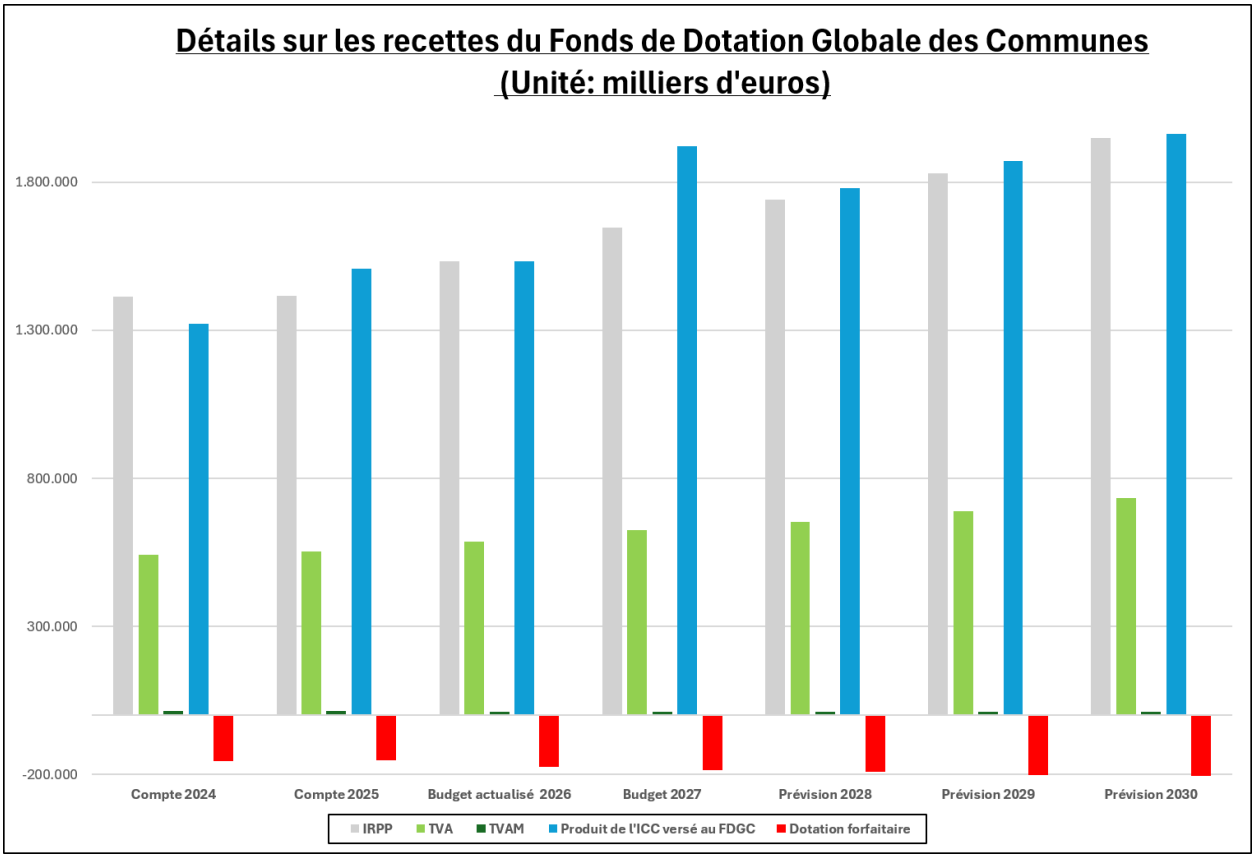
Pour 2026, une hausse de 4,7 % du FDGC est prévue. Selon la programmation financière pluriannuelle 2026-2030, une progression nettement plus importante, de l'ordre de 15,1 %, est

attendue en 2027. Cette évolution s'expliquerait notamment par la forte augmentation de la part de l'ICC versée au FDGC, qui devrait croître de 25,3 %, passant de 1.534 à 1.922 millions d'euros. La dotation de l'État devrait augmenter de 7,2 % cette même année.

En 2028, le montant du FDGC devrait diminuer légèrement de 0,7 %, avant de renouer avec la croissance en 2029 et en 2030, avec des hausses respectives de 5,1 % et de 5,8 %. À l'horizon 2030, le FDGC devrait ainsi atteindre un montant total de 4.446 millions d'euros. La dotation de l'État devrait, quant à elle, progresser de 5,5 % en 2028, de 5,1 % en 2029 et de 6,5 % en 2030.

Le montant global du FDGC est, sommairement, doté annuellement d'un montant correspondant à 18 % du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), d'une part de 10 % du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), d'un montant correspondant à 20 % du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs (TVAM), des recettes totales de l'impôt commercial communal diminuées de la participation directe des communes, ainsi que d'un montant forfaitaire, établi sur base de certains abattements et compensations.

Le graphique ci-dessous permet d'analyser l'évolution de ces différentes composantes et de mettre en évidence leur contribution respective à l'évolution du FDGC.



En ce qui concerne l'IRPP, sa progression a été particulièrement faible en 2025, avec une hausse de seulement 0,3 %. Une augmentation nettement plus importante est toutefois prévue

en 2026, à hauteur de 8,2 %, portant le montant correspondant à cette composante à 1.531 millions d'euros. Selon la programmation financière pluriannuelle 2026-2030, cette évolution positive devrait se poursuivre au cours des années suivantes, avec des hausses prévues de 7,5 % en 2027, de 5,8 % en 2028, de 5 % en 2029 et de 6,6 % en 2030.

La part du FDGC provenant de la TVA a, quant à elle, augmenté de 2,1 % en 2025. Une progression plus marquée, de 6,4 %, est attendue en 2026. Pour la période allant de 2027 à 2030, cette composante devrait ensuite évoluer à un rythme annuel moyen d'environ 5,7 %.

S'agissant de la TVAM, la contribution au FDGC devrait rester relativement stable, autour de 13,6 millions d'euros par an. Cette stabilité s'explique notamment par la faible variation des recettes prévisionnelles de cette taxe.

En revanche, la dotation forfaitaire qui est soustraite du FDGC devrait augmenter de 13,1 % en 2026, avant de progresser à un rythme annuel moyen de 5,6 % jusqu'en 2030.

Cependant, le SYVICOL souligne le manque de données détaillées permettant d'analyser cette dotation forfaitaire en profondeur. Il demande dès lors que ces informations soient publiées annuellement, afin de renforcer la transparence dans la répartition et le calcul du FDGC.

III. Eléments-clés de l'avis

Les messages principaux de l'avis peuvent être partagés en deux catégories.

Tout d'abord, le SYVICOL souhaite formuler un certain nombre de messages nouveaux :

- Le SYVICOL salue la mise en place de la plateforme COSMOS et de son guichet unique pour les subventions, qui répond à sa revendication de longue date en faveur d'une simplification et d'une harmonisation des régimes de subvention. Il espère que les autres ministères rejoindront la plateforme dans les meilleurs délais afin d'en garantir pleinement les bénéfices pour les communes.
- Le comité du SYVICOL demande que tout projet de loi ou de règlement grand-ducal ayant un impact direct ou indirect sur les finances communales fasse l'objet d'une évaluation financière détaillée. Cette transparence est indispensable pour permettre au SYVICOL d'apprécier les conséquences des réformes sur les budgets communaux et de formuler des avis approfondis.
- Il souligne que la mise en œuvre de la directive NIS2 impose aux communes de nouvelles obligations en matière de cybersécurité et demande dès lors la mise en place d'un soutien financier adapté au secteur communal.
- Le SYVICOL souligne que la réforme fiscale est susceptible d'entraîner une perte de recettes pour le FDGC estimée à 153 millions d'euros en 2028 et à 163,8 millions d'euros en 2029, et demande dès lors des mesures compensatoires.
- Il réitère son soutien au projet de mise en place d'un système de *zero-balancing*, destiné à optimiser la gestion des fonds communaux et à permettre aux communes de bénéficier de conditions de financement plus avantageuses. Faute de nouvelles informations sur l'avancement du projet, il souhaite connaître la date à laquelle ce dispositif sera opérationnel.

- Enfin, le SYVICOL souligne que la mise en œuvre du principe « once only » et les obligations liées à la valorisation et à la réutilisation des données entraîneront une charge de travail supplémentaire ainsi que des coûts importants pour les communes. Il demande dès lors que celles-ci puissent bénéficier du même accompagnement et des mêmes services de conseil que les administrations étatiques, ainsi que des compensations financières nécessaires

Ensuite, le SYVICOL réitère plusieurs demandes de longue date, qui n'ont, à ce jour, pas encore été mises en œuvre par les ministères concernés :

- Il demande que les données relatives à la répartition du Fonds de dotation globale des communes ainsi que les rapports sur les principales taxes communales soient publiés automatiquement et chaque année, afin de garantir une transparence et un accès équitable à l'information pour le secteur communal.
- Afin de pouvoir analyser en détail la dotation forfaitaire soustraite du FDGC, le SYVICOL demande au ministère des Affaires intérieures de publier les montants des abattements et compensations qui la composent.
- Le SYVICOL demande que l'État participe au financement de la CPFEC afin de répartir plus équitablement la charge financière actuellement supportée par le secteur communal, qui assume un taux cumulé de cotisation de 48,29 %.
- De plus, il réitère sa demande d'être représenté au sein du conseil d'administration de la CPFEC.
- Le SYVICOL demande une réforme du système d'amortissement des infrastructures des syndicats de communes, afin de libérer des fonds pour d'autres investissements communaux.
- Le SYVICOL estime que l'aide annuelle de 1.500 euros par logement abordable, dont le montant n'a pas été revalorisé depuis plusieurs années, constitue un levier incitatif limité pour les communes. Il demande dès lors de doubler ce montant.
- Le SYVICOL salue la revalorisation, en 2026, du plafond des frais de fonctionnement des SEA de 6 à 7 euros par heure de présence budgétée par enfant, mais regrette l'absence d'un mécanisme d'indexation et demande une adaptation régulière de ce montant à l'évolution des coûts afin de limiter la charge financière pesant sur les budgets communaux.
- Le comité soutient l'objectif d'amélioration de la qualité de l'accueil des jeunes enfants, mais souligne que la modification des ratios d'encadrement entraînera des besoins supplémentaires en personnel et des coûts accrus pour les communes cofinançant les SEA à hauteur de 25 %. Il demande dès lors une compensation financière adéquate de la part de l'État.
- Compte tenu de la complexité administrative liée à la création et la gestion de logements abordables, le SYVICOL demande la création d'une agence de soutien adaptée aux besoins des communes, conformément à l'engagement annoncé dans l'accord de coalition.
- Finalement, il souligne le poids croissant des dépenses liées aux équipements informatiques dans l'enseignement fondamental pour les communes et reste à la disposition du ministère de l'Education nationale pour trouver une solution plus équitable.

IV. Commentaire du Budget des dépenses par ministère

Ministère des Affaires intérieures

Tout d'abord, le SYVICOL souhaite réitérer ses revendications concernant la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux (CPFEC). Pour un surplus d'information sur la situation financière de la Caisse et les revendications du SYVICOL, il renvoie à son avis[2] du 10 novembre 2025 sur le projet de loi n°8600 concernant le budget de l'État pour l'exercice 2026.

Le SYVICOL demande que l'État participe au financement du régime afin de répartir plus équitablement la charge financière actuellement supportée par le secteur communal. En effet, les communes assument actuellement un taux cumulé de cotisation de 48,29 %, ce qui représente une charge particulièrement importante pour leurs finances. À titre de comparaison, le taux de cotisation patronale dans le secteur privé s'élève à 8,5 %. Le SYVICOL estime dès lors indispensable que l'État contribue également au financement du régime, à l'instar du mécanisme appliqué dans le secteur privé.

Par ailleurs, il réitère sa revendication visant à intégrer un représentant au conseil d'administration de la Caisse de prévoyance. Lors d'une réunion du groupe de travail consacré à la CPFEC, tenue le 23 juillet 2024, le bien-fondé d'une telle représentation avait été reconnu. Il avait toutefois été précisé que sa mise en place nécessiterait une modification de la législation en vigueur. Or, malgré ce constat, aucune suite concrète n'a été donnée à cette proposition depuis lors.

Le SYVICOL regrette cette absence de suivi et insiste pour que les démarches législatives nécessaires soient engagées afin de garantir une représentation effective des intérêts du secteur communal au sein du conseil d'administration.

Ensuite, le SYVICOL souhaite rappeler sa préoccupation de longue date concernant le système d'amortissement des infrastructures gérées par des syndicats de communes dans les domaines de la distribution d'eau potable et du traitement des eaux usées.

Soumis aux règles de la comptabilité générale, ces syndicats sont tenus d'amortir leurs infrastructures, ce qui implique notamment la constitution de réserves financées par les contributions des communes en vue du remplacement des ouvrages en fin de vie. Si ce mécanisme vise à anticiper les besoins futurs de renouvellement, il entraîne également l'immobilisation de sommes importantes qui ne peuvent dès lors être affectées à d'autres investissements communaux.

Le SYVICOL réitère sa demande visant à réformer ce système afin de limiter l'immobilisation des capitaux et de permettre une utilisation plus flexible des ressources financières du secteur communal. Il estime que le renouvellement des infrastructures relatives à l'eau pourrait, le cas échéant, être financé par les excédents budgétaires des syndicats ou par un recours encadré à l'emprunt, comme cela se pratique pour d'autres projets d'équipement.

---

[2] Document parlementaire n°8600[1]

Le SYVICOL invite dès lors le ministre des Affaires intérieures à donner suite à cette revendication de longue date afin de permettre une gestion plus efficace des ressources financières communales et de préserver la capacité d'investissement des communes.

Le dernier point concerne le soutien financier accordé aux communes pour la gestion des logements abordables donnés en location. Actuellement, les communes bénéficient d'une aide de 1.500 euros par an et par logement abordable, dont la somme est plafonnée à 1 % du montant total du FDGC.

Compte tenu de son montant peu élevé, cette aide constitue un levier incitatif très faible pour encourager les communes à s'engager davantage dans le développement de logements abordables. Cette situation est d'autant plus marquée que le montant de l'aide est resté inchangé depuis plusieurs années. Le SYVICOL réitère dès lors sa demande de doubler au minimum l'aide annuelle par logement, afin de renforcer son effet incitatif. Par ailleurs, le plafond de 1 % du FDGC étant encore loin d'être atteint, cette augmentation pourrait être envisagée sans remettre en cause la limite actuellement prévue.

Ministère des Finances

Le projet de loi n°8676 portant mise en œuvre de la classe d'impôt unique, adopté en première lecture le 28 octobre 2026, vise à introduire, à compter du 1er janvier 2028, une classe d'impôt unique pour l'ensemble des personnes physiques, fondée sur le principe de l'imposition individuelle des contribuables mariés ou liés par un partenariat. Une période transitoire de vingt-cinq ans est toutefois prévue pour les contribuables concernés. Le projet prévoit également plusieurs adaptations fiscales, notamment une augmentation de certains plafonds de déduction, l'introduction d'un abattement pour petite enfance et des adaptations en faveur des familles monoparentales.

Le SYVICOL tient à souligner les conséquences directes de ce projet sur les finances communales, dans la mesure où 18 % des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) sont affectées au Fonds de dotation globale des communes (FDGC).

Selon la fiche financière du projet de loi, la moins-value fiscale résultant de l'introduction du nouveau barème de l'impôt sur le revenu est estimée à 850 millions d'euros en 2028 et à 910 millions d'euros en 2029. À ces montants s'ajoutent les pertes de recettes liées aux autres mesures prévues par le projet, notamment l'introduction de l'abattement pour petite enfance et le relèvement de différents plafonds de déduction. L'impact budgétaire global de la réforme pourrait dès lors être encore plus important.

Dans la mesure où 18 % des recettes de l'IRPP sont affectées au FDGC, une diminution de ces recettes entraîne une réduction des montants destinés au financement des communes. Sur la base des moins-values fiscales estimées à 850 millions d'euros en 2028 et à 910 millions d'euros en 2029, la perte de recettes pour le FDGC s'élèverait, respectivement, à 153 millions d'euros et à 163,8 millions d'euros. Le manque à gagner pour les finances communales est donc déjà considérable pour ces deux années, alors même que l'impact financier de la réforme pour les exercices suivants n'est pas encore connu.

Le SYVICOL considère que les objectifs de la réforme fiscale ne doivent pas se traduire par une diminution des moyens financiers mis à la disposition du secteur communal et estime, dès lors, que des mesures compensatoires adéquates doivent être mises en place.

Dans ce contexte, il tient à rappeler le principe de connexité selon lequel « *les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées* ». Or, les missions assumées par les communes ne diminuent pas, elles tendent, au contraire, à se multiplier et à se diversifier, entraînant des besoins financiers croissants. Une réduction des ressources mises à leur disposition, alors même que leurs responsabilités demeurent inchangées, voire s'accroissent, soulève dès lors la question du respect de ce principe.

À cet égard, le SYVICOL propose notamment que la compensation passe par une adaptation et, pour assurer la durabilité de cette mesure, une indexation des plafonds applicables aux différents régimes de subvention auxquelles les communes peuvent prétendre. Par exemple, les participations financières accordées dans le cadre du logement abordable, ainsi que les subventions destinées à la construction de structures d'accueil pour enfants, telles que les crèches, et de maisons relais. Cette proposition s'inscrit également dans une revendication de longue date du SYVICOL, qui demande une indexation généralisée des plafonds de subvention afin de tenir compte de l'évolution des coûts.

Ensuite, le SYVICOL souhaite rappeler la réunion du 11 janvier 2024, organisée en amont du « *Logementsdëch* » du 26 février 2024, lors de laquelle le ministre des Finances avait évoqué la possibilité de permettre aux communes de se financer par l'intermédiaire de l'État. Cette solution leur offrirait notamment la possibilité de bénéficier de conditions de financement plus avantageuses que celles actuellement proposées par les établissements bancaires. Le SYVICOL avait salué cette initiative, susceptible de réduire leurs coûts d'emprunt.

Depuis lors, le projet a évolué et cette initiative s'inscrit désormais dans une démarche plus large visant à mettre en place un système de *zero-balancing*. Concrètement, ce mécanisme prévoit le transfert automatique et quotidien des soldes des comptes communaux vers un compte central lorsque ceux-ci sont positifs, et inversement, du compte central vers les comptes communaux lorsque les soldes sont négatifs. Ce dispositif a notamment pour objectifs d'optimiser la gestion de la trésorerie, d'améliorer le rendement des avoirs disponibles, d'offrir aux communes davantage de flexibilité dans l'accès à leurs fonds et de leur permettre de bénéficier de conditions d'emprunt plus avantageuses, concrétisant ainsi la proposition initiale du ministre des Finances.

Dans cette perspective, plusieurs réunions ont été organisées en 2025 entre la Trésorerie de l'État, le ministère des Affaires intérieures, le SYVICOL ainsi que des représentants de communes et de syndicats de communes disposant d'une expérience en la matière. Ces échanges visaient à mieux cerner les besoins du secteur communal et à contribuer à la conception d'un logiciel adapté aux spécificités de celui-ci.

Le SYVICOL tient à réitérer son soutien à ce projet, qu'il considère comme une initiative prometteuse pour améliorer la gestion financière des communes et leur permettre de bénéficier de conditions plus avantageuses. Toutefois, n'ayant pas reçu d'informations récentes quant à l'avancement du projet, il souhaite connaître le calendrier prévisionnel de sa mise en œuvre, ainsi que la date à laquelle le système devrait être pleinement opérationnel.

Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

Le comité souhaite réitérer ses préoccupations concernant le financement des infrastructures et des services d'éducation et d'accueil (SEA) communaux.

En ce qui concerne les aides financières de l'État pour la construction de crèches et de maisons relais, le SYVICOL rappelle que le plafond de 15.000 euros par place, correspondant à une participation étatique de 50 % des coûts, ne tient plus suffisamment compte de l'augmentation des coûts de construction. Il demande dès lors une revalorisation de ce plafond afin de permettre aux communes de réaliser les infrastructures nécessaires pour répondre aux besoins croissants en matière d'accueil des enfants.

S'agissant des frais de fonctionnement des SEA, le SYVICOL salue l'augmentation, intervenue en 2026, du plafond des frais autres que les frais de personnel d'encadrement, passé de 6 à 7 euros par heure de présence budgétée par enfant. Cette adaptation constitue une avancée positive et répond en partie aux revendications formulées précédemment par le SYVICOL. Il regrette toutefois que ce montant ne soit toujours pas soumis à un mécanisme d'indexation, alors que les coûts de fonctionnement continuent d'augmenter. Sans adaptation régulière, le plafond risque progressivement de devenir à nouveau insuffisant, comme cela a été constaté avant sa récente revalorisation, faisant peser une charge financière croissante sur les budgets communaux.

Le SYVICOL demande dès lors que le plafond de 7 euros soit régulièrement adapté à l'évolution des coûts, notamment au moyen d'un mécanisme d'indexation, afin de garantir la pérennité du cofinancement étatique des frais de fonctionnement des SEA.

De plus, le SYVICOL a, à plusieurs reprises, soulevé la problématique du financement des SEA, notamment en ce qui concerne la prise en compte des absences d'enfants pourtant inscrits dans les structures. En effet, seule la notion de « présences réelles » est actuellement prise en compte pour l'établissement des décomptes servant de base au calcul de la participation financière de l'État. Le SYVICOL estime que le calcul de cette participation ne devrait pas reposer exclusivement sur les heures de présence effectives, mais devrait également tenir compte des heures de présence planifiées sur la base des inscriptions. Les gestionnaires doivent en effet maintenir les capacités d'accueil et supporter les charges de fonctionnement correspondantes, même lorsque les enfants inscrits ne se présentent finalement pas Une prise en compte exclusive des présences réelles pénalise ainsi les structures dont les dépenses sont notamment déterminées par le nombre d'enfants inscrits. Le SYVICOL demande de privilégier la notion d' « heures de présence planifiées » afin de garantir une prise en charge plus conforme aux coûts effectivement supportés par les communes.

Concernant les frais de personnel d'encadrement, le SYVICOL souhaite également attirer l'attention sur les conséquences financières de la modification des ratios d'encadrement prévue par le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfant. Plus précisément, le nombre maximal d'enfants par membre du personnel d'encadrement pour les enfants âgés de moins de deux ans sera de 5 enfants jusqu'au 31 août 2029 et de 4 enfants à compter du 1er septembre 2029 (contre 6 actuellement). Pour les enfants âgés de deux ans jusqu'à l'âge où ils sont soumis à l'obligation scolaire, le nombre

maximal d'enfants par membre du personnel d'encadrement sera de 7 enfants jusqu'au 31 août 2029 et de 6 enfants à partir du 1er septembre 2029 (contre 8 actuellement).

Le SYVICOL soutient pleinement l'objectif d'améliorer la qualité de l'accueil des jeunes enfants. Il souligne toutefois que l'adaptation des ratios d'encadrement entraînera des besoins supplémentaires en personnel qualifié, dans un contexte déjà marqué par une pénurie d'éducateurs, ainsi qu'une augmentation des coûts de fonctionnement des structures concernées.

Certes, l'augmentation des frais de personnel ainsi générée ne frappera qu'une partie des communes, étant donné qu'il existe deux régimes de cofinancement étatique distincts. En effet, les communes ont actuellement le choix, soit de demander une subvention sur les frais d'investissement et de se voir ensuite accorder un cofinancement de 75% sur les frais de fonctionnement, soit de renoncer au subside initial et de profiter en revanche d'une prise en charge de 100% des frais de fonctionnement.

Cependant, ce choix n'existait pas toujours. Certaines communes voulant créer une structure d'accueil pour jeunes enfants n'avaient, à ce moment, pas d'alternative au régime de cofinancement 75% - 25%. Ces communes auront donc à assumer un quart des frais supplémentaires résultant de l'adaptation des ratios d'encadrement par décision unilatérale du gouvernement.

Le SYVICOL est d'avis que toutes les communes devraient avoir le choix entre les deux modes de cofinancement et appelle donc le gouvernement à étudier la possibilité, bien entendu seulement pour les communes auxquelles le régime 75%-25% a été octroyé à l'époque, d'opter *ex post* pour une prise en charge des frais de fonctionnement à raison de 100%. Il se tient à la disposition du ministre compétent pour discuter les conditions et modalités qui accompagneraient un tel changement de régime.

Par ailleurs, il convient de distinguer les structures dont les frais de fonctionnement sont intégralement pris en charge par l'État de celles bénéficiant d'un cofinancement étatique à hauteur de 75 %. Dans le cadre de ce second régime, les communes supportent actuellement 25 % des frais de personnel d'encadrement, dans les limites des ratios en vigueur. L'adaptation de ces derniers entraînera dès lors une augmentation des dépenses de personnel et, par conséquent, des charges financières supplémentaires pour les communes concernées.

À cet égard, le SYVICOL tient à rappeler le principe constitutionnel de connexité mentionné dans les remarques générales. Ce principe ne concerne pas uniquement les nouvelles missions attribuées aux communes, mais doit également être pris en considération lorsque des décisions entraînent une augmentation des coûts liés à l'exercice de missions existantes.

Dès lors, même si les missions concernées ne revêtent pas un caractère obligatoire pour les communes, le SYVICOL estime qu'une décision de l'État entraînant une augmentation des charges financières du secteur communal devrait s'accompagner d'une compensation adéquate. Il demande, par conséquent, que les conséquences financières de l'adaptation des ratios d'encadrement soient prises en compte et que les moyens nécessaires soient prévus afin d'éviter que les coûts supplémentaires ne pèsent davantage sur les budgets communaux.

Ensuite, le SYVICOL souhaite réitérer sa revendication de longue date concernant la prise en charge des coûts liés à l'équipement informatique dans l'enseignement fondamental. Actuellement, ces dépenses incombent intégralement aux communes, ce qui représente une charge financière croissante et peut engendrer des disparités entre les communes en matière d'équipement scolaire.

Le SYVICOL demande dès lors qu'une solution plus équitable soit mise en place afin d'assurer un accès homogène aux outils numériques pour l'ensemble des élèves. Il soutient à cet égard la proposition de loi n°8533 du Député Ben Polidori, qui vise à permettre aux communes de confier au Centre de gestion informatique de l'éducation (CGIE) leurs missions en matière de financement, de coordination et d'acquisition des équipements informatiques et technologiques.

Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire

Le SYVICOL se félicite du fait que plusieurs de ses revendications ont été entendues et intégrées dans la loi du 7 septembre 2026 portant modification de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable et de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, ainsi que de certaines dispositions du Code civil. À titre d'exemple, il convient notamment de souligner l'extension au secteur communal du dispositif de rémunération du capital investi.

Le SYVICOL souhaite toutefois profiter du présent avis pour réitérer une revendication de longue date qui n'a pas été prise en compte.

En matière de logement abordable, la simplification administrative annoncée ne s'est pas concrétisée. Au contraire, les communes sont confrontées à une complexité croissante. Cette situation constitue une charge particulièrement importante pour les petites et moyennes communes, dont les effectifs sont souvent limités et qui ne disposent pas nécessairement de personnel spécialisé dans ce domaine.

Conscient de ces difficultés, le Gouvernement avait annoncé, dans son accord de coalition 2023-2028 « Lëtzebuerg fir d'Zukunft stäerken », sa volonté d'encourager les communes à favoriser la création de logements abordables en mettant à leur disposition les moyens matériels et les instruments juridiques nécessaires, notamment au moyen d'outils plus flexibles adaptés aux besoins des petites et moyennes communes.

À cet égard, l'accord de coalition prévoit :

« *La création d'une nouvelle agence mandatée de centraliser la gestion administrative et l'attribution des logements publics destinés à la location abordable sera examinée. Les administrations communales pourraient également recourir à cette agence pour la gestion des logements abordables qui relèvent de leur propriété.*

… Afin que les communes puissent créer davantage de logements abordables en régie propre, il est essentiel de leur fournir l'expertise nécessaire. En effet, surtout les communes de petite ou moyenne taille sont dépourvues de personnel spécialisé dans le domaine du logement et ne

disposent pas des moyens nécessaires pour concrétiser et mener à bien des projets de construction de logements abordables.

Par conséquent, elles ont besoin d'une structure de conseil, de soutien et d'assistance dans la promotion immobilière publique regroupant des compétences et connaissances au niveau technique, administratif et financier. Afin de soutenir les communes dans leur politique de logement, le Gouvernement envisage de créer une telle structure et de la doter avec les ressources humaines suffisantes. »

Si une cellule « Soutien aux communes » existe au sein du ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire afin de répondre aux questions des acteurs concernés en matière de planification et gestion des logements, cette initiative ne semble pas répondre à l'ensemble des engagements annoncés. À ce jour, le SYVICOL n'a pas connaissance de la création de l'agence envisagée ni d'aucune démarche en cours visant à concrétiser le projet de création de l'agence.

Le SYVICOL demande, par conséquent, au Gouvernement de donner suite aux engagements inscrits dans l'accord de coalition.

Ministère de la Digitalisation

La numérisation de l'administration constitue pour le gouvernement un axe important de la modernisation de l'action publique. Parmi les initiatives envisagées figure le développement d'une infrastructure fondée sur le principe du « once only », accompagnée d'une plateforme d'échange standardisée permettant aux administrations de partager automatiquement les données déjà disponibles, plutôt que de les demander à plusieurs reprises aux citoyens et aux entreprises.

Cette approche vise à simplifier les démarches administratives pour les citoyens, à limiter les demandes répétitives de documents de la part des instances publiques, à améliorer l'efficacité des échanges entre administrations et la création d'un secteur public axé sur les données.

Dans ce contexte, le SYVICOL tient à rappeler son avis[3] du 31 mars 2025 concernant le projet de loi n°8395 relatif à la valorisation des données dans un environnement de confiance, ainsi que son avis complémentaire du 10 novembre 2025 concernant le projet de loi n°8395A, devenu la loi du 19 décembre 2025 portant création du Commissariat du Gouvernement à la souveraineté des données.

Le SYVICOL est convaincu que, contrairement à la simplification administrative que cette démarche représente pour les administrés, la mise en œuvre du principe « once only » ainsi que les démarches liées à la valorisation des données et à la réutilisation des données détenues par les communes, dont les travaux ont commencé récemment par une série de webinaires destinés aux acteurs communaux, entraînera une augmentation immense de la charge de travail pour les communes et une hausse des coûts y afférents.

---

[3] Document parlementaire n°8395[8]

De l'avis du syndicat, le catalogage des données dont les communes disposent est une tâche extrêmement chronophage. S'y ajoute la complexité des procédures relatives au traitement ultérieur des données à caractère personnel, ainsi qu'à l'accès et à la réutilisation des données à caractère personnel, qui, selon le SYVICOL, ne reflètent pas l'affirmation des auteurs selon laquelle il serait « *superflu de recruter un spécialiste disposant des connaissances et de l'expérience pratique auprès de chacune des plus d'une centaine d'entités étatiques, de chacune des plus d'une centaine de communes luxembourgeoises* » et que les communes seront, bien au contraire, quasi obligées à engager un spécialiste en la matière ou de travailler avec un expert externe.

De même, il estime que les communes devraient pouvoir bénéficier des mêmes services de conseil et de soutien que les instances étatiques, notamment au regard des enjeux liés à la gouvernance des données, à la réutilisation des données, ainsi qu'aux traitements complexes tels que l'anonymisation ou la pseudonymisation des données. Il plaide donc pour l'inclusion des communes dans la liste des instances étatiques autorisées à saisir le département « Conseil et guidance en gouvernance des données » du Commissariat à la souveraineté des données afin de pouvoir profiter des conseils émis par ce dernier en matière de gouvernance des données.

Finalement, le SYVICOL tient à réitérer sa demande pour l'application rigoureuse du principe de connexité ancré à l'article 123, paragraphe 3 de la Constitution, puisque la mise en œuvre du principe « once only » ainsi que les missions liées à la valorisation des données auprès des communes, constituent des nouvelles missions pour ces dernières et exigent un grand investissement en termes de finances, de temps et de ressources de la part des autorités communales. Par conséquent, ces nouvelles missions devraient être assorties des compensations budgétaires nécessaires pour couvrir les coûts y relatifs.

Adopté unanimement par le comité du SYVICOL, le 16 novembre 2026