

La réforme des finances communales

Une nécessité absolue

I. Inventaire de la législation actuelle:

La plupart de nos textes en matière de finances communales trouvent leur origine à l'époque de l'occupation nazi. Le système des centimes additionnels fut alors remplacé par un régime comprenant l'impôt personnel (Bürgersteuer), l'impôt foncier (Grundsteuer), l'impôt commercial (Gewerbesteuer) et l'impôt sur le total des salaires (Lohnsummensteuer). Dans l'immédiat après-guerre on s'était borné à réintroduire une participation des communes dans le produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires et on institua le fonds communal.

Les tentatives de réforme des finances communales qui se sont manifestées dès 1947 n'ont pas abouti. Le législateur préférant la voie de la facilité à celle de l'efficacité n'a pu se résigner qu'à effectuer un certain nombre de mesures ponctuelles, les structures des recettes communales ne subissant guère de modifications.

La période de 1966 à 1968 fut cependant marquée par un certain nombre de mesures significatives visant à améliorer la situation financière des communes. Citons à titre d'exemple l'introduction d'une nouvelle base de répartition et la majoration du taux de participation des communes dans le produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'introduction d'une participation des communes dans le produit de la taxe sur les véhicules automoteurs, la création du fonds communal de péréquation conjoncturelle, la modification en faveur des communes de leur participation dans les rentes et pensions des régimes de pension contributifs et dans les frais de police.

Les années 80 sont également marquées par une intense activité législative dans ce domaine. Ainsi no-

tre législation en matière d'impôt commercial a été modifiée à plusieurs reprises. A partir de 1987 l'impôt sur le total des salaires, perçu dans 28 communes, a été aboli. Afin de ne pas trop pénaliser les communes concernées il a été créé un fonds communal de compensation financière dans l'intérêt de la couverture du déchet de recettes résultant pour les communes de l'abolition de l'impôt sur le total des salaires ainsi que de la modification de certaines dispositions en matière d'impôt commercial communal.

Les recettes ordinaires des communes se répartissent de façon inégale et variable entre les catégories suivantes:

- 1) les ressources propres (p.ex. taxes communales)
- 2) les impôts communaux traditionnels (l'impôt foncier et l'impôt commercial)
- 3) la participation dans le produit de certains impôts de l'Etat.

En ce qui concerne cette dernière catégorie de ressources le gouvernement actuel a introduit une modification importante de la législation par le biais d'un amendement au projet de loi concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 1988. Il a été créé un fonds communal de dotation financière alimenté d'une part par le produit net de la taxe de consommation sur l'alcool et d'autre part par un crédit non limitatif inscrit au budget des dépenses ordinaires du ministère de l'Intérieur.

Pour 1988 la dotation de ce fonds se fait d'après les règles suivantes:

- 1) Un montant de 18 % du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires.
- 2) Un montant de 10% du produit de la taxe sur la va-



« TC » 20 JANVIE

leur ajoutée, déduction faite des sommes dues à la Communauté Européenne.

3) Un montant de 20% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs. 4) Un montant forfaitaire de 965,6 millions de francs.

Si les taux globaux de participation des communes dans le produit de certains impôts de l'Etat ont été maintenus, le nouveau système voté par le Parlement a surtout modifié le mode de répartition des avoirs du fonds entre les différentes communes. D'après les estimations fournies, l'impact de redistribution de la réforme sur les budget communaux se chiffre à quelque 270 millions de francs. Il s'agit là d'une répercussion de la modification des critères de répartition entre les communes.

Le gouvernement avait indiqué à l'époque que pour l'exercice 1988 7,027 milliards de francs seraient ainsi distribués aux communes.

Notons que pour le même exercice le produit de l'impôt commercial communal a été fixé à 5,9 milliards de francs.

II. Situation actuelle des communes:

Personne ne conteste l'affirmation que l'enveloppe globale du budget de l'Etat destinée aux communes a évolué favorablement ces dernières années et peut être qualifiée comme suffisante.

Par contre, il est tout aussi incontestable que la répartition de ces ressources entre les différentes communes pose des problèmes que les réformes entreprises n'ont pas réussi à résoudre définitivement.

La métamorphose de la structure communale avec l'éclosion de véritables communes à forte population et de nouvelles localités industrielles ainsi que les déclin relatifs de certaines localités industrielles traditionnelles se sont répercutés au niveau de la répartition du produit de l'impôt entre les communes.

Certaines d'entre elles ont vu leurs recettes augmenter de façon vertigineuse dans un laps de temps réduit alors que d'autres ont dû s'endetter pour faire face à une stagnation voire une régulation de leurs recettes.

De 1970 à 1982 la dette communale totale exprimée en francs constants a pratiquement augmenté de 50%. La dette communale par habitant est passée de 8.698.- francs en moyenne à 27.415.- francs.

Dette communale par habitant

	1 970	1 982
Luxembourg	13.879	9.445
Bettembourg	4.698	43.366
Dudelange	5.993	17.491
Sanem	4.865	9.227

Schifflange	2.714	35.841
Esch-sur-Alzette	15.097	57.957
Bertrange	2.082	7.889
Clervaux	21.846	61.580
Useldange	2.729	45.412
Flaxweiler	13.143	32.851

Source: Statec, Recueil de statistique par communes 1984

Si en 1982 les comptes budgétaires des communes ont renseigné un solde positif de 2.026 milliards de francs, il faut souligner que plus de la moitié de cet excédent résulte de l'excédent de recettes enregistré au niveau de la Ville de Luxembourg. Derrière des chiffres globalement positifs se cachent nécessairement des disparités souvent choquantes qu'il faudra éliminer.

III. Réflexions sur une solution du problème:

Une solution durable au problème des finances communales suppose une approche globale et un abandon de la tactique des bricolages techniques de nature politicienne. Il suppose également une analyse détaillée de la structure des recettes et des dépenses communales.

En effet, ce n'est qu'en liant les facteurs déterminant les recettes et les dépenses des communes qu'on arrivera à mettre sur pied un système et des clés de répartition plus satisfaisants.

Ainsi des études menées ont permis d'établir que le nombre d'habitants résidant dans une commune, facteur déterminant la majeure partie des dépenses communales, ne trouve pas une place correspondante au niveau des recettes.

On devra songer à renforcer des critères étroitement liés à celui du nombre d'habitants comme celui de la propriété foncière bâtie.

La même observation vaut pour le critère du réseau routier qui grève lourdement les budgets communaux, mais dont on ne tient qu'insuffisamment compte au niveau des recettes. Finances communales et autonomie communale sont deux notions intimement liées.

Une véritable réforme du régime des finances communales doit par conséquent préalablement procéder à une délimitation des zones de compétence respectives de l'Etat et des communes. Une telle répartition du moins approximative permettrait de déterminer la part de l'Etat et des communes dans les charges publiques. Devrait être examinée notamment la question de la participation des communes à un certain nombre de dépenses effectuées par l'Etat. Mentionnons à cet égard la participation aux traitements de la police, la participation à certaines dépenses de personnel dans l'enseignement primaire, ou encore la participation des communes en matière de sécurité sociale.

Les nouvelles règles devront se caractériser par une plus grande prévisibilité des recettes et un rôle plus

Le législateur préfère la voie de la facilité. Les structures des recettes communales ne subissent guère de modifications.

actif des communes dans la détermination de leurs revenus. Il s'agit de définir des ressources nouvelles qui suivent de près l'évolution des charges communales.

Il ne fait pas de doute que la répartition du produit de l'impôt commercial communal entre les communes doit être révisée. Il peut, en effet, paraître anormal que la Ville de Luxembourg dispose d'une part dans le produit de l'impôt commercial 7 x plus élevée que celle d'Esch-sur-Alzette ou 20 x plus élevée que celle de la commune de Sanem (en 1986).

D'aucuns ont lancé l'idée de réintroduire un système semblable à celui du centième additionnel d'avant-guerre. Un impôt direct perçu sur le revenu permettrait sans aucun doute de rapprocher davantage les besoins et les ressources de chaque commune.

Il est évident que les communes devront à leur tour faire preuve d'imagination et de prudence dans leur

politique financière.

Une nouvelle répartition des impôts entre les communes n'empêche pas la création de nouvelles ressources au niveau local par les autorités communales elles-mêmes. En tout cas de nouvelles réformes ponctuelles ne sauraient être acceptées que si elles se situent dans le cadre d'une démarche politique globale et cohérente.

Sans l'aide d'une radiographie de la situation financière des communes, toute réforme risque de sombrer dans l'opportunisme politique et dans l'improvisation technique.

Pourquoi ne pas situer la question de la réforme des finances communales dans le cadre plus général de la modification des structures de notre fiscalité?

Alex BODRY,
Budgetberichterstatter 1987