

LUXEMBOURG

PAYS UNITAIRE

INDICATEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES DE BASE

CATÉGORIE DE REVENU : REVENUS ÉLEVÉS

DEVISE LOCALE : EURO (EUR)

POPULATION ET GÉOGRAPHIE

Superficie : 2 586 km²**Population** : 0,597 millions d'habitants (2017), soit une augmentation de 2,2 % par an (2010-2015)**Densité** : 231 habitants/km²**Population urbaine** : 90,7 % de la population nationale**Taux de croissance de la population urbaine** : 3,2 % (2017 comparée à 2016)**Capitale** : Luxembourg (20,1 % de la population nationale)

DONNÉES ÉCONOMIQUES

PIB : 62,2 milliards (dollars internationaux PPA courants), soit 104 175 dollars par habitant (2017)**Croissance réelle du PIB** : 2,3 % (2017 comparée à 2016)**Taux de chômage** : 5,5 % (2017)**Investissements étrangers directs, entrées nettes (IDE)** : 6 623 (balance des paiements, en million de dollars US, 2016)**Formation brute de capital fixe (FBCF)** : 17,0 % du PIB (2017)**Indice de développement humain** : 0,904 (très élevé), 21^e rang

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU CADRE DE GOUVERNANCE MULTINIVEAUX

Le Grand-Duché du Luxembourg est une démocratie représentative et une monarchie constitutionnelle. Conformément à la Constitution de 1868, il dispose d'un Parlement monocaméral (la Chambre des députés) constitué de 60 sièges. Les députés sont élus au scrutin proportionnel pour cinq ans. Le vote est obligatoire pour les élections parlementaires et municipales. La branche exécutive du gouvernement est composée du Grand-Duc, qui est aussi le chef de l'État, dont les pouvoirs sont conférés par succession dynastique, et par le gouvernement, dirigé par le Premier ministre (le formateur), nommé par le Grand-Duc avec le soutien de la Chambre des députés.

Le Luxembourg est un État unitaire avec un seul niveau de collectivités territoriales, composé des communes. La Constitution de 1868 (Chapitre IX sur les communes) et la Loi communale de 1988 sur l'organisation municipale, amendée en 2013, établissent les lois fondamentales de division des pouvoirs entre l'État et les communes. Elles définissent les municipalités comme des autorités autonomes au niveau territorial, dotées d'une personnalité juridique, responsables de la gestion de leurs propres actifs et intérêts, sous la supervision de l'État central.

Compte tenu de la petite superficie du pays, la décentralisation des responsabilités relatives aux dépenses et recettes fiscales reste limitée au Luxembourg.

Chaque commune est dirigée par un conseil communal, dont les conseillers sont élus au suffrage direct pour une durée de six ans. Le conseil communal est dirigé par le maire (le bourgmestre) ou un collège de bourgmestres, nommé par le Grand-Duc. Les maires représentent à la fois l'État et les communes.

ORGANISATION TERRITORIALE

2018	NIVEAU MUNICIPAL	NIVEAU INTERMÉDIAIRE	NIVEAU RÉGIONAL	NOMBRE TOTAL DE CT
	102 communes			
	Taille moyenne des municipalités : 5 850 habitants			
	102			102

DESCRIPTION GÉNÉRALE. Le Grand-Duché de Luxembourg ne compte qu'un seul échelon de collectivités territoriales, comprenant 102 communes. Selon la Loi communale de 1988, 12 communes ont le statut juridique de villes (*Stied*).

Les communes existent au Luxembourg depuis 1789. Une première vague de fusions a fait chuter le nombre de communes de 130 à 118 au cours des années 1970. En 2009, le gouvernement a adopté un plan visant à promouvoir les fusions municipales volontaires et les référendums locaux dans le cadre du « Concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative du Grand-Duché de Luxembourg ». Ce plan a été suivi d'une autre réforme en 2015 et de l'entrée en vigueur des trois dernières lois en matière de fusion, qui a entraîné une diminution du nombre des communes qui est passé à 102 depuis le 1^{er} janvier 2018. Parmi les critères de fusion figuraient la taille des communes (la population minimale a été fixée à 3 000 habitants et la superficie minimale à 100 km²), les caractéristiques géomorphologiques, les liaisons routières et ferroviaires, et la coopération existante (associations intercommunales). Le gouvernement central apporte son soutien financier au processus. En 2016-2017, la taille moyenne des communes demeurait relativement restreinte. Elle est inférieure à la moyenne de l'OCDE (9 700 habitants), mais égale à la moyenne de l'UE (5 900 habitants). Environ trois quarts des municipalités comptent moins de 5 000 habitants (contre 47 % dans l'OCDE et l'Europe des Vingt-Huit) et 37 % en comptent moins de 2 000.

Les communes peuvent se réunir en associations de municipalités, ou syndicats de communes, afin de rationaliser la prestation de services dans leur juridiction (Loi du 23 février 2001). Il existe environ 75 associations intercommunales actives dans les secteurs liés à l'eau, aux eaux usées, à la gestion des déchets, au sport, à l'éducation et aux zones naturelles. En outre, les politiques nationales sont mises en œuvre au niveau local via des contrats entre les municipalités et l'État, par l'intermédiaire du ministère de l'Aménagement du territoire, comme mentionné dans les conventions de coopération territoriale. Cet instrument juridiquement non contraignant vise à promouvoir la coopération multi-niveaux et entre les municipalités, et à favoriser un développement régional durable, principalement en ce qui concerne les infrastructures.

Le Luxembourg dispose également de trois districts (Luxembourg, Diekirch et Grevenmacher) et de 12 cantons, établis à des fins territoriales et administratives uniquement. Les cantons sont un niveau d'administration d'État sans compétence propre, tandis que les districts sont des unités décentralisées d'administration d'État. Le Grand-Duc nomme un Commissaire de district dans chaque district, qui sert de relais entre l'État central et les administrations locales et de point de

coordination entre les municipalités. La plupart des décisions prises par les communes (à l'exception de la ville de Luxembourg) le sont sous la supervision directe du district, et la plupart de leurs décisions sont soumises à l'approbation du gouvernement ou du Grand-Duc.

Le Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT) de 2003 constitue l'instrument clé de l'aménagement du territoire national. Une consultation publique a été lancée en 2018 pour contribuer à une mise à jour du PDAT pour 2019. Développé en 2004, le Concept de développement intégré des transports et du développement spatial définit plus précisément le modèle d'aménagement du territoire polycentrique du Luxembourg.

COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La Loi communale de 1988, telle que modifiée en 2013, fournit un cadre de référence pour la distribution des responsabilités à tous les niveaux du gouvernement, et fait la distinction entre les compétences obligatoires (dont certaines sont partagées avec le gouvernement central ou déléguées) et les compétences facultatives. Les principales compétences obligatoires pour les communes incluent d'assurer la construction et le fonctionnement des écoles primaires et maternelles, l'aménagement du territoire et le développement urbain, les services publics, la réglementation de la circulation et les routes locales, la protection de l'environnement, la police et les zones de sécurité et la gestion des bureaux d'état civil. Les compétences facultatives peuvent couvrir plusieurs domaines tels que la culture, le sport, le logement, le tourisme, etc. Les commissaires de districts sont chargés de garantir la conformité de la réglementation municipale avec les lois nationales, ainsi que le maintien de l'ordre public et de la sécurité.

COMPÉTENCES SECTORIELLES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

NIVEAU MUNICIPAL	
1. Administration publique	Administration interne, gestion des bureaux d'état civil
2. Ordre et sécurité publique	Services d'urgence, police (partagée avec l'État), corps des pompiers et services de secours
3. Développement économique et transports	Routes locales, réglementation de la circulation, transports publics (facultatif), tourisme et développement économique locaux (facultatif)
4. Protection de l'environnement	Gestion des déchets et assainissement
5. Logement et services publics	Aménagement du territoire, développement urbain et des terrains, approvisionnement en eau, approvisionnement en gaz et électricité (facultatif), logement (facultatif), cimetières
6. Santé	Hygiène et santé publiques, gestion des cliniques et des hôpitaux, maisons de soins (facultatif)
7. Loisirs, culture et religion	Éducation sportive et musicale (facultatif), affaires culturelles (facultatif)
8. Éducation	Écoles primaires et maternelles (infrastructure et coûts de fonctionnement), établissements et organisation scolaire
9. Protection sociale	Protection sociale, crèches, structures d'accueil pour enfants, activités sociales, soins aux personnes âgées (facultatif)

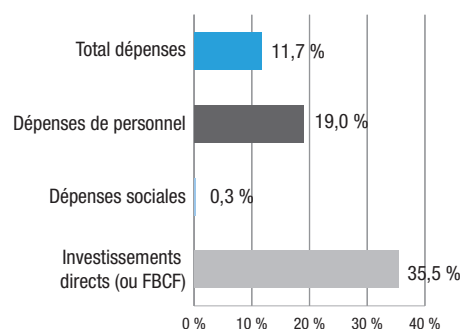
FINANCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Portée des données fiscales : communes, services sociaux et associations intercommunales.	SCN 2008	Disponibilité des données financières : Élevée	Qualité et fiabilité des données financières : Élevée
---	----------	---	--

INTRODUCTION GÉNÉRALE. Les dispositions relatives aux finances municipales sont précisées dans la Constitution (Article 99) et la Loi sur l'organisation communale. Les CT sont habilitées à percevoir des ressources financières propres, adaptées aux compétences qui leur sont confiées par la loi. Elles peuvent disposer librement de ces ressources. En 2017, le système fiscal local a été réformé par la Loi du 14 décembre 2016 qui a introduit une nouvelle dotation de péréquation, le Fonds de Dotation Globale des Communes (FDGC), qui a remplacé le Fonds communal de dotation financière (FCDF). L'objectif de cette réforme était d'améliorer la stabilité des finances locales et de réduire les disparités entre les communes en réajustant les critères de péréquation.

DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PAR CATÉGORIE

2016	MONTANT PAR HABITANT (DOLLARS PPA)	% PIB	% DÉPENSES DES CT	% DÉPENSES PUBLIQUES (DE LA MÊME CATÉGORIE)
Total dépenses	5 055	4,9 %	100 %	
Dépenses courantes	3 489	3,4 %	69,0 %	
Dépenses de personnel	1 700	1,7 %	33,6 %	11,7 %
Dépenses de consommation intermédiaire	1 105	1,1 %	21,9 %	19,0 %
Dépenses sociales	66	0,1 %	1,3 %	0,3 %
Subventions et autres transferts courants	615	0,6 %	12,2 %	
Frais financiers (incluant les charges d'intérêt)	2	0,0 %	0,0 %	
Autres dépenses courantes	1	0,0 %	0,0 %	
Dépenses en capital	1 566	1,5 %	31,0 %	
Transferts en capital	71	0,1 %	1,4 %	
Investissements directs (ou FBCF)	1 495	1,5 %	29,6 %	35,5 %



LUXEMBOURG

PAYS UNITAIRE

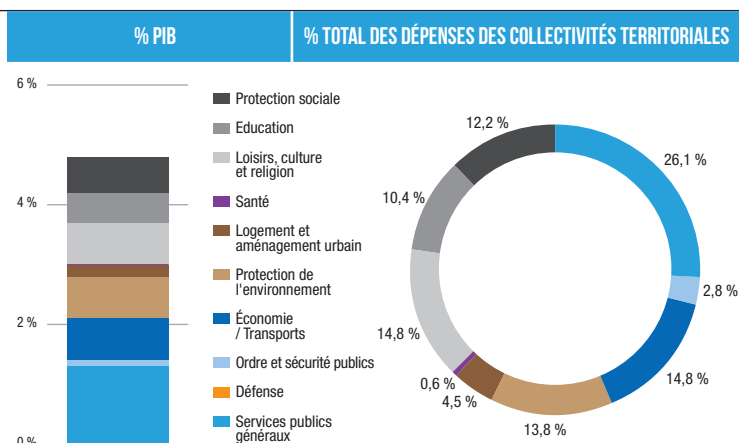
DÉPENSES. Le Luxembourg est un petit pays, et à ce titre, il fait partie des pays de l'OCDE ayant une gouvernance centralisée. La décentralisation des dépenses est limitée : la part des CT dans le PIB et les dépenses publiques totales est faible par rapport à la moyenne des pays unitaires de l'OCDE (9,2 % du PIB et 28,7 % des dépenses publiques) et à la moyenne de l'Europe des Vingt-Huit (15,3 % du PIB et 33,5 % des dépenses publiques). Les dépenses locales varient considérablement d'une municipalité à l'autre en raison de leurs différences de taille et de spécialisation économique. Les dépenses de personnel représentent un tiers des dépenses des CT, et seulement 19 % des dépenses publiques de personnel (contre 43 % dans les pays unitaires de l'OCDE et 50,9 % dans l'Europe des Vingt-Huit). Dans l'ensemble, les dépenses courantes ne représentent que 69 % des dépenses communales, ce qui reflète bien le fait que la portée des compétences des municipalités est limitée, se concentrant sur les dépenses d'investissement et le financement des infrastructures et des services publics.

INVESTISSEMENT DIRECT. Une part importante des dépenses totales des CT (près d'un tiers) est dédiée à l'investissement direct, ce qui est nettement supérieur à la moyenne de l'OCDE et de l'Europe des Vingt-Huit (13,8 % pour les pays unitaires de l'OCDE et 8,7 % pour l'Europe des Vingt-Huit).

Les communes sont des investisseurs publics clés : l'investissement des CT représentaient 1,5 % du PIB en 2016 (contre 1,7 % en moyenne pour les pays unitaires de l'OCDE et 1,4 % pour l'Europe des Vingt-Huit la même année). Les CT réalisent 35,5 % des investissements publics, un chiffre inférieur à la moyenne de l'OCDE pour les pays unitaires (50,7 %) et à la moyenne de l'Europe des Vingt-Huit (51,6 %). Toutefois, le ratio des dépenses publiques totales par rapport au PIB figure parmi les plus élevés de l'OCDE (4,0 %), tout comme le niveau de dépenses publiques par habitant (4 100 EUR contre 1 280 EUR dans les pays de l'OCDE). Les affaires économiques et le transport, notamment les infrastructures routières, absorbent la majeure partie des dépenses des CT, suivies par la culture, les loisirs et la religion et, de plus en plus, la protection de l'environnement.

DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PAR FONCTION ÉCONOMIQUE

Parallèlement aux dépenses de services publics, qui représentent un quart des dépenses des CT, les autres domaines des dépenses sont assez équilibrés : affaires économiques/transports, loisirs et culture et protection de l'environnement représentent environ 15 % des dépenses, tandis que l'éducation et la protection sociale représentent entre 10% et 12 %. En général, à l'exception des services généraux, les CT du Luxembourg ont moins de compétences en moyenne que dans les pays de l'OCDE. La part de l'éducation dans les dépenses municipales a diminué depuis 2009, passant de 24 % en 2008 à 10 % en 2016, suite à une loi visant à supprimer leur compétence en matière de prise en charge des salaires des enseignants, pour la transférer au gouvernement central, en échange de la prise en charge des coûts d'infrastructure et de fonctionnement des écoles par les communes.



RECETTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

2016	MONTANT PAR HABITANT (DOLLARS PPA)	% PIB	% RECETTES PUBLIQUES (DE LA MÊME CATÉGORIE)	% TOTAL DES RECETTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
Total recettes	5 311	5,2 %	11,9 %	
Recettes fiscales	1 517	1,5 %	5,4 %	28,6 %
Dotations et subventions	2 750	2,7 %		51,8 %
Recettes tarifaires et redevances	985	1,0 %		18,5 %
Revenus du patrimoine	51	0,1 %		1,0 %
Autres	8	0,0 %		0,1 %

DESCRIPTION GÉNÉRALE. Tout comme pour les dépenses, les recettes des CT représentent une part relativement faible des recettes publiques totales et du PIB, comparée aux autres pays de l'OCDE et de l'UE. Les communes sont principalement tributaires de dotations et subventions, qui représentent environ la moitié de leurs recettes, un niveau légèrement supérieur à la moyenne des pays unitaires de l'OCDE (48,8 %) et qui s'établit environ à 10 points de pourcentage au-dessus de la moyenne de l'Europe des Vingt-Huit (41,1 %). Les recettes fiscales, les recettes tarifaires et redevances et les revenus du patrimoine représentent l'autre moitié des recettes, avec une pondération significative des recettes tarifaires et redevances en comparaison avec les normes internationales.

RECETTES FISCALES. Au Luxembourg, la part des recettes fiscales dans les recettes locales totales, le PIB et les recettes fiscales publiques est relativement faible, en dessous de la moyenne de l'OCDE pour les pays unitaires (38,7 % des recettes des CT, 4,7 % du PIB et 19,8 % des taxes publiques) ainsi que de la moyenne de l'Europe des Vingt-Huit (respectivement de 41,1 %, 6,4 % et 24,0 %) en 2016.

Toutes les recettes fiscales sont des impôts propres. L'impôt commercial communal (ICC) constitue l'impôt le plus important à l'heure actuelle. Créé en 1936, l'ICC représentait, en 2016, 91,5 % des recettes fiscales des collectivités locales, 26,1 % de leurs recettes totales et 1,4 % du PIB. Cet impôt est

prélevé sur les bénéficiaires des entreprises commerciales uniquement. Chaque municipalité détermine un taux, approuvé par le gouvernement central, qui est appliqué à la base d'imposition. Ce taux peut aller de 225 % à 350 % de la base d'imposition applicable. Pour être compétitives et attractives, les grandes communes ont tendance à appliquer le taux le plus bas, 225 %. Le recouvrement des impôts est effectué par le gouvernement central, et les sommes perçues ne sont pas redistribuées directement : un mécanisme de péréquation horizontale redistribue les sommes perçues via l'ICC entre les municipalités, en fonction de différents critères. La contribution des communes à ce « fonds de participation » se situe généralement entre 42 % et 67 % des recettes de l'ICC perçues sur son territoire, avec diverses variations intermédiaires. Depuis la réforme des finances locales en 2017 et la création du FDGC, les communes ne peuvent conserver que jusqu'à 35 % des recettes de l'ICC, dans la limite où ce montant ne dépasse pas 35 % de la moyenne nationale par habitant. Le reste sert à alimenter le fonds de péréquation.

En plus de l'ICC, les municipalités perçoivent également un impôt foncier, prélevé sur les propriétés bâties et non bâties. Il représente 4,7 % des recettes fiscales locales, 1,4 % de leurs recettes totales et 0,1 % du PIB, bien en dessous de la moyenne de l'OCDE (à 1,1 % du PIB en 2016). Comme pour l'ICC, le taux de l'impôt foncier est fixé par le conseil communal, mais il est soumis à l'approbation du ministère de l'Intérieur. Les autres impôts de moindre importance incluent des taxes sur les jeux de hasard, le tourisme, le divertissement, une taxe canine et une taxe locale, ainsi qu'une taxe récemment introduite sur les propriétés urbaines non bâties, laquelle est rarement utilisée.

DOTATIONS ET SUBVENTIONS. Jusqu'en 2016, le principal transfert intergouvernemental était le Fonds Communal de Dotation Financière (FCDF). Créé en 1987, il représentait 70 % de l'ensemble des subventions du gouvernement central vers les municipalités. Le FCDF n'était pas affecté à une fin particulière. Son financement annuel se composait de 18 % des sommes perçues via l'IPP, 10 % via la TVA, 20 % via les taxes sur les véhicules, ainsi que d'un montant forfaitaire supplémentaire fixé annuellement par la loi. En 2016, il représentait environ 52 % du total des recettes locales. La loi du 14 décembre 2016 a créé le Fonds de Dotation Globale des Communes (FDGC), qui a remplacé le FCDF.

L'affectation du nouveau FDGC aux communes est calculée principalement sur la base de critères tels que la population (82 %), le nombre d'emplois salariés (3 %), les indicateurs socio-économiques (9-10 %), la concentration de logements sociaux (0-1 %) et la superficie (5 %), plus un montant forfaitaire. La contribution de l'ICC à ce Fonds a également été augmentée, car les sommes perçues via l'ICC sont source d'inégalités entre les municipalités. Les autres dotations courantes et d'investissement sont toutes affectées à une fin particulière. C'est le cas, notamment, de la contribution de l'État au fonctionnement des structures d'accueil pour les enfants, des subventions pour les transports publics versées par les communes et les groupements de communes et des subventions pour les événements culturels et l'enseignement de la musique, etc. En 2016, les dotations de capital représentaient 15 % du total des subventions et 7,5 % des recettes des CT. Le Programme directeur d'aménagement du territoire comprend des subventions pour les investissements destinés aux projets d'infrastructures municipales (mais au moins deux communes doivent être parties au projet) et des subventions pour soutenir les zones d'activité économique régionales.

AUTRES RECETTES. La part des recettes tarifaires et des redevances dans les revenus des collectivités locales est très élevée, bien supérieure à la moyenne de l'OCDE pour les pays unitaires (10,1 % en 2016) et à la moyenne de l'Europe des Vingt-Huit (11,6 %). Les municipalités perçoivent des charges versées par les utilisateurs pour l'utilisation de services tels que la distribution d'eau, la fourniture de gaz et d'électricité, la collecte des déchets ménagers, etc. Les modifications tarifaires doivent être approuvées par le ministère de l'Intérieur.

Les revenus immobiliers (intérêts, dividendes, ventes d'actifs, etc.) représentent un faible pourcentage des recettes locales (1 %, contre 2 % en moyenne dans l'OCDE).

■ RÈGLES BUDGÉTAIRES ET DETTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

2016	MONTANT PAR HABITANT (DOLLARS PPA)	% PIB	% DE LA DETTE PUBLIQUE (DE LA MÊME CATÉGORIE)	% TOTAL DETTE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
Total de l'encours de dette	2 200	2,3 %	8,4 %	100 %
Dettes financières*	1 859	1,9 %	8,6 %	84,5 %

* Numéraire et dépôts, prêts et obligations

RÈGLES D'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE. Les règles comptables sont énoncées à l'Art. 107 de la Constitution ainsi que dans la loi communale (telle que modifiée en 2013). Les budgets municipaux sont établis par les conseils communaux, avant d'être approuvés par le ministre de l'Intérieur. Conformément à la loi communale, les municipalités ont le droit d'afficher un déficit de fonctionnement. Un organe de supervision du ministère de l'Intérieur, le Service de contrôle de la comptabilité communale, est chargé des audits juridiques et financiers des communes.

DETTE. Les emprunts municipaux sont réalisés sous la supervision du ministère de l'Intérieur et ne sont autorisés que s'il n'y a pas d'autre option de financement et si le paiement régulier des régularisations annuelles est garanti. Les emprunts ne sont autorisés que pour financer les dépenses d'investissement (règle d'or). Tout emprunt supérieur à 50 000 euros doit être approuvé par le ministère de l'Intérieur. L'émission d'obligations est autorisée, mais rarement utilisée. La part de la dette locale dans le PIB et la dette publique est bien inférieure aux moyennes des pays unitaires de l'OCDE (respectivement de 14,5 % du PIB et 11,8 % de la dette publique en 2016) ainsi qu'à la moyenne de l'Europe des Vingt-Huit (de 14,3 % du PIB et 14,4 % de la dette publique). L'encours de la dette se compose de la dette financière (« dette au sens de Maastricht ») à 85 % et d'autres comptes créditeurs (15 %). La dette financière est composée exclusivement d'emprunts. La municipalité de Luxembourg est la seule à avoir émis des titres de créance par le passé (2014).



World Observatory on Subnational
Government Finance and Investment

Responsable : OCDE
Dernière mise à jour : 02/2019
www.sng-wofi.org

Indicateurs socio-économiques : OCDE // Eurostat // Banque mondiale // PNUD // Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies // OIT // Institut national de statistiques et d'études économiques du Grand-Duché de Luxembourg.

Données fiscales : Statistiques des comptes nationaux de l'OCDE // Statistiques sur les revenus de l'OCDE // OCDE (2018), Subnational Government in OECD countries: key data (brochure and database) (Les collectivités territoriales dans les pays de l'OCDE : données clés [brochure et base de données]) // Eurostat.

Autres sources d'information : Ministère de l'Intérieur (2018), Bilan de la réforme des finances communales // Banque centrale du Luxembourg (2017), La réforme des finances communales de 2017 // OCDE (2016), « Luxembourg », dans Perspectives régionales de l'OCDE 2016 : Des régions productives pour des sociétés inclusives // Comité européen des régions (2016), Étude sur la répartition des pouvoirs // Chambre des pouvoirs locaux (2015), La démocratie locale au Luxembourg, Strasbourg // Banque centrale du Luxembourg (2016), Bulletin BCL 2016 // Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (2014), Coordination et gouvernance des finances publiques.