

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires

et Employés publics

sur le

projet de loi portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects

Introduction

Par dépêche du 19 septembre 1990, Monsieur le Ministre des Finances a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Avant de se prononcer sur le contenu du projet de réforme fiscale, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient d'abord à saluer le fait même de la présentation d'une telle réforme d'ensemble. Celle-ci était due depuis belle lurette; la classe politique a trop longtemps tardé à remplir les promesses y relatives. Le Gouvernement ayant finalement eu le courage d'aborder ce dossier délicat, il importe que tous les concernés se prononcent et que les organes responsables fassent leur choix. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'oppose en tout cas à la suggestion, avancée par certains syndicalistes en mal d'arguments, de disconnecter différents aspects de la réforme et de les reporter à plus tard, ces problèmes étant à résoudre hic et nunc et dans une optique sociale générale.

Au fil des années, de nombreuses retouches ponctuelles ont été apportées à notre régime fiscal, sans qu'elles se soient inscrites dans une logique d'ensemble. Il s'impose dès lors de procéder à une refonte structurelle globale. Une telle tâche doit se faire en une seule fois, d'un seul jet; la mise en oeuvre peut le cas échéant être scindée en étapes et étalée dans le temps, mais une prise de décision unique est indispensable. Les auteurs du projet l'ont reconnu. Le système ainsi réformé devrait par la suite rester valable pour une certaine période, étant entendu que les paramètres secondaires, que sont les taux et les barèmes, les plafonds des exemptions et forfaits, etc., devront être adaptés régulièrement, et au besoin même annuellement.

En second lieu, il faut mettre en exergue l'envergure des modifications proposées dans le présent projet de réforme. Elle est sans commune mesure avec les réformes fiscales décidées récemment dans d'au-

tres pays. Des réductions d'impôts atteignant dix pour cent des recettes publiques globales sont relativement importantes en comparaison internationale et sans doute aussi à travers les temps. Il convient de rappeler que la plupart des réformes fiscales annoncées à grand bruit représentent en fait essentiellement des redistributions de la charge fiscale sans allègement général significatif, où la réduction des taux applicables est contrebalancée par un élargissement de la base d'imposition.

La Chambre approuve donc les améliorations que le projet comporte et elle limite ses observations à ce qui lui semble critiquable ou de nature à être précisé ou amendé.

Généralités

Si le Gouvernement luxembourgeois est aujourd'hui en mesure de proposer, dans le contexte de cette réforme, une réduction massive de la charge globale, ceci est évidemment dû au fait que les impôts collectés dépassaient, depuis de nombreuses années, les besoins effectifs de l'Etat. Le resserrement de la vis fiscale, jadis devenu nécessaire pour le sauvetage de l'industrie sidérurgique, n'avait jamais été suivi, depuis lors, d'un allègement correspondant. En maintenant ses recettes à un niveau surélevé, l'Etat était à même de réduire substantiellement la dette publique, et de reconstituer ses réserves budgétaires et les réserves des Fonds publics d'investissement.

Les réductions fiscales très prudentes des dernières années sont donc suivies maintenant d'un ajustement massif. Celui-ci entraînera un relèvement substantiel du pouvoir d'achat des ménages, lequel devrait se traduire par une progression de la consommation privée et, donc, par un soutien à la conjoncture. Pour les entreprises, les nouvelles mesures sont de nature à améliorer la compétitivité vis-à-vis de la concurrence étrangère.

Les allègements proposés sont judicieusement répartis entre les ménages et les entreprises. Il ne faut pas perdre de mémoire, d'une part, que la fiscalité dite "de solidarité" avait frappé plus que proportionnellement les personnes physiques et, d'autre part, que les entreprises avaient fait l'objet de réductions substantielles de leur charge, au cours des dernières années, notamment au niveau des taux de l'impôt sur les collectivités. Or, déjà avant ces mesures en leur faveur, les entreprises avaient bénéficié d'une réduction de leur part dans la charge fiscale globale, cette part étant passée de 41,8% en 1970 à 37,2% en 1985 (Voir: Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1990, page 41, et: Conseil Economique et Social, Avis sur la Réforme globale de la fiscalité, page 15).

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics prend acte des différentes mesures prises en faveur des entreprises qui coûteront à l'Etat 4.200 millions de francs. La fiscalité des entreprises au

Grand-Duché étant désormais, presque à tous les égards, une des plus favorables sinon la plus favorable en Europe, le patronat aura désormais perdu tout motif de gémir, et il pourra affronter les défis de 1992/93 à partir d'une position de force, du moins pour ce qui est de l'environnement fiscal des entreprises.

Malgré l'envergure de la réduction nette des recettes fiscales que propose la réforme projetée, d'aucuns soulèvent la question si cette réduction épuise effectivement la marge de manoeuvre disponible. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime être dans l'incapacité de répondre avec un degré de certitude raisonnable à cette question. La faute en revient notamment aux données défailtantes dont nous disposons à propos des finances publiques. Certes, nous disposons de statistiques très détaillées sur les recettes et les dépenses de l'Etat au cours des exercices écoulés, mais pour les recettes fiscales, toutes les données récentes disponibles concernent exclusivement les encaissements réels ventilés selon l'exercice du paiement, mais nous n'avons pas de données sur les impôts déclarés ou dus par exercice fiscal.

Le phénomène des retards dans le règlement de la dette fiscale par les contribuables constitue un rideau de fumée qui empêche de voir clair à ce propos. Un autre phénomène difficile à prédire est celui des effets économiques de la réforme fiscale. Le Ministre des Finances n'a sans doute pas tort d'espérer que la réduction du fardeau des impôts aura un effet moteur sur l'économie et dès lors également sur la base d'imposition, mais il est difficile de faire des estimations quantitatives de cet effet.

La Chambre estime dès lors qu'il faudra, au vu de l'évolution des recettes effectives, au cours de l'année 1991, réajuster le tir d'ici un an, en procédant alors à une éventuelle rallonge de la réduction fiscale.

A ce propos, l'un des syndicats du secteur privé prétend avoir été la seule force sociale du pays à avoir mis en garde le Gouvernement contre tout excès représentant un danger pour la capacité de financement des dépenses publiques. Une telle affirmation prétentieuse ne peut être que le fruit de l'outrecuidance. Il est évident que la fonction publique, dont la rémunération provient du budget de l'Etat, n'est pas indifférente à la santé des finances publiques. Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, en plaidant depuis des années pour une réforme fiscale et pour une réduction de la charge globale, n'a-t-elle pas manqué d'avoir une vue nuancée des choses. Tout le monde pourra le relire à son aise. Mais ce ne sont généralement pas ceux qui crient le plus fort et qui se prennent comme le nombril du monde, qui sont le mieux renseignés sur les dossiers.

A propos de l'évolution de la charge fiscale dans le passé récent, la Chambre voudrait mettre à jour la statistique qu'elle a établie et qu'elle publie régulièrement dans son avis sur la loi budgétaire annuelle (voir tableau ci-après).

Relation entre les recettes publiques et le PIB

Exercice	Recettes du budget ordinaire (en milliards de F)	Produit Intérieur Brut (en milliards de F)	Relation (2) en % de (3)
(1)	(2)	(3)	(4)
1970	13,0	56,4	23,1%
1971	14,4	57,9	24,8%
1972	16,6	66,2	25,1%
1973	20,5	80,7	25,4%
1974	25,6	99,2	25,8%
1975	28,2	94,9	29,8%
1976	32,1	110,2	29,1%
1977	37,0	115,1	32,2%
1978	41,7	125,7	33,2%
1979	42,5	137,5	30,9%
1980	47,2	149,4	31,6%
1981	51,1	161,6	31,6%
1982	57,3	181,3	31,6%
1983	67,8	197,7	34,3%
1984	72,6	218,7	33,2%
1985	80,3	234,6	34,2%
1986	82,2	248,0	33,2%
1987	85,9	258,9	33,2%
1988	92,6	280,0	33,1%
1989	103,3	299,6	34,5%

Législation et réglementation fiscales

Une critique de fond qu'on ne peut épargner aux auteurs de la réforme est certainement celle qu'ils n'ont pas essayé ou réussi à simplifier de façon fondamentale notre législation et notre réglementation fiscale. Au fil des décennies, les règles applicables ont dégénéré en une indescriptible forêt vierge, dans laquelle seuls des professionnels qui s'en occupent à plein temps peuvent encore se retrouver. Avec la complication graduelle et ininterrompue des lois et règlements, s'est multiplié à son tour le volume de la jurisprudence.

C'est indéniablement le légitime souci de la justice fiscale qui a été à l'origine de toutes les nuances, de toutes les distinctions et de toutes les exceptions qui s'entremêlent, se superposent et se chevauchent. Les bonnes intentions ont fini par produire une situation aberrante, puisque seulement celui qui peut se payer un conseiller fiscal est aujourd'hui à même de tirer réellement bénéfice de tous les avantages que lui a offerts le législateur. A présent, c'est un impératif

de la justice fiscale que d'élaguer ce fourré. De même, la maîtrise administrative des dossiers fiscaux restera illusoire, si l'on ne parvient pas à simplifier la législation et la réglementation.

On peut évidemment se demander si ce n'est pas en demander trop à une réforme fiscale que d'espérer qu'elle puisse venir à bout de ce problème. Quoi qu'il en soit, le projet de loi à examiner ne s'attaque guère à la question, de sorte que ce déficit grave subsiste.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics admet que, dans les délais disponibles pour réaliser la réforme proposée, il n'était guère possible d'achever une telle oeuvre de simplification des textes. Elle espère dès lors que cette besogne n'est que reportée et que, dans les deux à trois années à venir, des experts seront attelés à la tâche de débroussailler le terrain et de libérer les textes fiscaux (et par là indirectement aussi la doctrine et la jurisprudence) des complications inutiles dont on peut se passer sans inconvénient majeur.

La refonte en question, qui constituerait, à son tour, une entreprise vaste et importante, revêtirait un caractère tout à fait distinct de la présente réforme, puisqu'il ne s'agirait pas de remettre en cause les structures et les fondements, la logique et les principes de la fiscalité, mais plutôt de trouver des procédures moins encombrantes, des dispositions détaillées moins compliquées, des critères et classifications plus simples, plus efficaces et plus aisément vérifiables. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait inviter le Gouvernement à annoncer, dans le cadre de la discussion parlementaire du présent projet, une telle révision dans les meilleurs délais.

Le projet sous avis

La tâche de juger du contenu du projet de loi à examiner est déjà ardue en elle-même; les délais qui sont imposés aux organes consultatifs la rendent encore plus compliquée. La Chambre voudrait rappeler qu'elle avait, dans son avis du 17 octobre 1989 sur la dernière loi budgétaire, esquissé un calendrier tout à fait différent, selon lequel le Gouvernement aurait dû présenter ses propositions presque un an plus tôt: "Il a été utile de charger le Conseil Economique et Social d'analyser la question. Le Gouvernement dispose depuis trois mois de l'inventaire de la question. Il devrait, s'il ne veut pas donner l'impression de laisser traîner les choses et de ne pas pouvoir se décider, présenter ses propositions politiques concrètes dès le débat budgétaire. Ceci permettrait à toutes les instances, qui peuvent ou qui doivent être consultées, de se prononcer au plus tard au printemps, de sorte que le Parlement pourrait analyser la nouvelle loi en Commission avant les vacances et l'adopter en automne." Si cette proposition - ou calendrier - n'a pu être respectée, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit de reconnaître que le retard est imputable à un cas de force majeure.

Le lecteur non averti, c'est-à-dire non habitué aux textes fiscaux, est simplement assommé par la "tuile" que représente le texte du pro-

jet, tout comme le commentaire des articles. S'il avait encore fallu d'une preuve pour démontrer le caractère opaque, voire ésotérique de la matière, on a réussi à la fournir. La Chambre n'a de toute évidence pas d'autre choix que de laisser aux experts le soin de veiller à ce que, du point de vue technique, toutes les formulations et tous les agencements de texte soient corrects, et de se concentrer sur les questions de principe évoquées dans l'exposé des motifs. Et là encore, il faudra forcément prendre des raccourcis.

Le projet du Gouvernement suit à beaucoup d'égards les propositions contenues dans l'avis du Conseil Economique et Social en date du 18 juillet 1989, tout en s'en départant à certains égards. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait, dans son avis budgétaire déjà mentionné à plusieurs reprises, exprimé sa position vis-à-vis des suggestions du Conseil Economique et Social. Elle écrivait notamment: "L'avis du Conseil Economique et Social est un document remarquable. Les experts fiscaux qui y ont collaboré ont réussi à faire un tour d'horizon complet, tout en exposant une matière ardue de façon claire et compréhensible. Le fait d'avoir abouti à un large consensus dans bien des domaines facilitera grandement la tâche des hommes politiques. Ceci vaudra notamment pour l'abolition de plusieurs abus criants qui est revendiquée depuis des années, mais que les gouvernants ont omis d'abolir par manque de courage. On ose espérer que les propositions unanimes qui se trouvent désormais sur table ne tomberont pas à nouveau victimes des réflexes électoraux, alors que les prochaines élections n'auront lieu qu'en 1994. A noter que la déclaration gouvernementale du 24 juillet 1989 permet certains espoirs, puisqu'elle est précise sur ce point."

Modération d'impôt pour charge d'enfants

La Chambre ne se montrait en revanche pas entièrement satisfaite de l'approche adoptée par rapport au traitement des enfants à charge des contribuables. Sous le titre "Vers une fiscalité hostile aux enfants?", la Chambre contestait les propositions du Conseil Economique et Social selon lesquelles le premier enfant aurait donné lieu au classement dans un autre groupe fiscal, mais que les enfants subséquents n'auraient plus tiré à conséquence. Le projet gouvernemental a su redresser cette tare. Globalement, l'on doit certifier au Gouvernement que son texte a pris en considération les problèmes des familles (des familles dites "normales", monoparentales ou autres, d'ailleurs) qui ont des enfants à charge.

La Chambre voudrait saluer au passage une mesure qui ne devrait pas passer inaperçue, à savoir l'amélioration du statut fiscal des enfants autres que "légitimes", qui ne seront désormais plus discriminés.

Certes, le revenu disponible après impôts comportera toujours, à tous les niveaux de revenu, une certaine "dégressivité" par rapport au nombre d'enfants; c'est-à-dire, en termes moins techniques, que plus on a d'enfants, moins on a de revenu disponible par personne, et ceci pour toutes les couches sociales.

Ou bien les rapports commandés à des experts étrangers à propos de notre démographie n'ont pour objet que de coûter leur prix et de sommeiller ensuite dans des tiroirs et des archives, ou bien, il faudra les lire et les appliquer un tant soit peu. Notre avenir à nous tous et celui de la nation n'est pas gratuit. Certes, l'argent ne va pas résoudre notre problème démographique dans un monde tellement caractérisé par son hostilité vis-à-vis de l'enfant, mais il serait aberrant de penser que nous pouvons, à la longue, impunément pénaliser ceux qui font leur contribution à faire perdurer l'espèce.

La Chambre, en insistant sur cet aspect des choses, ne voudrait pas se dire mécontent du projet gouvernemental sur ce point, puisqu'il y a amélioration par rapport aux réflexions et suggestions du Conseil Economique et Social.

D'autre part, la Chambre n'est pas insensible au fait que le reclassement de certaines catégories de contribuables affecte négativement des familles ayant des enfants à charge. En second lieu, il faut reconnaître que de très nombreux ménages ont des revenus tels qu'ils ne payaient déjà pas d'impôts ou n'en payaient que très peu, de sorte qu'ils ne pourront respectivement pas bénéficier du tout ou ne bénéficier que très faiblement des réductions d'impôts, si massives pour bien d'autres.

Aussi la Chambre se doit-elle de demander au Gouvernement de prendre des mesures d'accompagnement appropriées. Les subventions d'intérêt pour charge d'enfants, prévues pour les prêts hypothécaires en rapport avec le propre logement, sont certainement un geste dans la bonne direction. Mais, là encore, de nombreuses familles parmi les moins bien loties restent exclues, parce qu'elles n'ont pas de tels prêts à faire valoir. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient dès lors à se rallier résolument à la proposition de la Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP) de relever les allocations familiales de 20%, alors surtout que la Caisse Nationale des Prestations Familiales dispose des moyens en suffisance.

Unité d'imposition

A propos du reclassement de certains contribuables qui vient d'être mentionné, la Chambre rappelle sa prise de position de l'année dernière, quand elle écrivait qu'elle "peut se rallier à l'abolition des abus constatés en matière de *splitting non justifié*", comme celle-ci était proposée par le Conseil Economique et Social. Il est évident que le maintien des situations qui vont contre la logique de toute la philosophie qui est à la base des classes d'imposition s'est fait jusqu'à présent et se ferait à l'avenir forcément aux dépens de tous les autres contribuables.

A propos de la question sur l'imposition séparée ou l'imposition collective des époux, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a pas de sentiments forts, puisque la différence est en règle générale négligeable. Aussi la Chambre voudrait-elle souligner qu'elle ne

voit pas d'inconvénient à ce que le libre choix soit introduit dès que ceci sera techniquement faisable.

En ce qui concerne le principe du splitting, la Chambre constate qu'il ne sera dorénavant accordé qu'aux époux imposés collectivement, imposition qui repose donc sur le mariage. D'aucuns préconisent qu'en matière de splitting, d'autres formes de vie commune soient assimilées au mariage.

La Chambre est d'avis que le mariage est une institution du droit civil qui règle les droits et les devoirs entre époux et établit les rapports entre parents et enfants, tout en constituant pour tous des garanties formelles quant à leurs intérêts légitimes. La loi fiscale peut donc prendre appui sur des faits concrets pour en tirer les conséquences qui s'imposent en matière d'imposition. Les unions libres, en revanche, ne sont pas encore définies par le droit civil. L'absence de réglementation quant à ces formes de cohabitation ne permet donc pas à ce stade leur prise en considération en matière fiscale.

En effet, pour aboutir à des solutions équitables, la loi fiscale doit se baser nécessairement sur des situations claires et précises qui ne donnent pas lieu à équivoque, tant que le problème ne sera pas réglé sur le plan du droit civil.

La Chambre ne partage pas non plus l'avis que l'introduction de l'imposition séparée (individuelle) aurait permis d'éviter les suites du reclassement. Un tel système, dans lequel les contribuables figureraient tous dans une classe unique, sortirait les mêmes effets pour ceux que le projet de réforme se propose de ranger dans une classe d'impôt intermédiaire.

Observations ponctuelles

Rigueurs à éviter

Ceci étant dit, le législateur devrait avoir le souci de ne pas laisser naître des cas de rigueur, notamment dans le chef des personnes ayant des enfants à charge. Il pourrait l'éviter en fixant des modalités quant aux abattements, aux déductions, aux modérations pour charge d'enfants qui tiennent compte de la réduction de la capacité contributive qui se constate dans des circonstances déterminées, mais encore par des mesures extra-fiscales (allocations familiales, revenu minimum garanti, salaire social minimum, pensions minimales).

Etant donné par ailleurs que la répartition des contribuables dans les différentes classes d'impôt repose sur le principe de la capacité contributive, il y a lieu de prendre intégralement en considération comme charges déductibles du revenu imposable les dépenses supplémentaires incombant aux ménages monoparentaux, telles que dépenses pour femme de ménage, garde d'enfants, etc.

Dans le même ordre d'idées, la Chambre propose soit de majorer d'une façon substantielle le plafond déductible de 67.200 F au profit des contribuables supportant les frais d'entretien des enfants ne faisant pas partie de leur ménage, soit de leur permettre de déduire l'intégralité de leurs frais réels.

Des réflexions analogues à caractère social s'imposent en ce qui concerne l'imposition des personnes seules, dont notamment les célibataires ayant atteint un certain âge à partir duquel leurs charges de ménage vont croissant. Pour le cas où le Gouvernement maintiendrait sa proposition initiale, il conviendrait d'atténuer l'effet négatif extrêmement brusque de ce reclassement par un abattement approprié, tenant compte de la situation et des charges particulières de ces contribuables.

La Chambre relève avec satisfaction les dispositions prévues à l'article 123bis L.I.R., qui prévoient le maintien du contribuable dans sa classe d'impôt pendant deux années après avoir perdu le bénéfice de la modération d'impôt pour enfants. La Chambre estime cependant cette mesure absolument insuffisante quant à la durée. Par ailleurs, dans un but d'équité, le maintien de la classe d'impôt ne devrait pas être lié à une limite de revenu.

La Chambre regrette qu'il n'ait pas été tenu compte d'une de ses propositions de longue date, tendant à permettre la déduction des dépenses en rapport avec la formation professionnelle des enfants dès lors qu'elles dépassent un certain niveau. Elle insiste pour que le Gouvernement reconsidère sa position à ce sujet.

Progressivité de l'impôt

Pour ce qui est du nouveau barème proposé pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la Chambre peut s'exprimer favorablement sur les innovations prévues, tel le relèvement du minimum exonéré, la disparition du fameux "Mittelstandsbuckel" et la réduction du taux maximal.

Femmes au travail

Le projet de réforme comporte un allègement substantiel de l'impôt à supporter par les femmes au travail. Cette mesure correspond sans doute à un besoin du marché de l'emploi en ce qu'elle mobilisera des réserves de main-d'oeuvre. La Chambre, tout en saluant cette mesure, doit inviter le Gouvernement à prendre sans tarder les mesures d'accompagnement qui s'imposent, par exemple, au niveau de l'infrastructure sociale, pour que les familles et les enfants ne fassent pas les frais de nouveaux modes de vie.

Imposition des non-résidents

A propos de l'imposition des non-résidents, la Chambre voudrait rappeler des réflexions qu'elle a exprimées antérieurement, après avoir pris connaissance des propositions du Conseil Economique et Social:

"Alors que la Chambre peut se rallier à l'abolition des abus constatés en matière de *splitting* non justifié, elle doit rendre attentif à un nouvel abus qui est préprogrammé, si l'on suit les propositions du Conseil Economique et Social. Celui-ci ne constate-t-il pas que "les ménages dont l'un ou les deux époux sont non-résidents" bénéficient d'un avantage injustifié? Pourquoi alors proposer: "dans ce cas précis, le bénéfice du *splitting* serait donc à maintenir"? Au moment où il s'agit de boucher les autres trous, on ouvre ici la porte à des abus faciles. Il suffira de prendre une résidence (plus ou moins) fictive dans un village frontalier belge, français ou allemand pour économiser le cas échéant des centaines de milliers de francs. La Chambre voudrait au contraire proposer que le bénéfice de l'imposition collective ne soit accessible qu'aux couples pleinement résidents et dont le salaire unique (ou tous les salaires) sont imposables au Grand-Duché." La Chambre doit aujourd'hui se demander si la solution finalement retenue par le Gouvernement, dont il est difficile de dire où elle se situe par rapport aux idées du Conseil Economique et Social, est entièrement conforme aux exigences définies ci-dessus.

Impôt dit "de solidarité"

Un autre sujet qui tient à coeur à la Chambre est celui de l'impôt dit "de solidarité", qui a été introduit dans des circonstances conjoncturelles très précises - qui ne sont plus données aujourd'hui - avec l'engagement de l'abolir dès que les circonstances le permettront. Les promesses en question n'ont toujours pas été tenues. La Chambre voudrait d'abord souligner que le Fonds pour l'emploi a été chargé de toute une série de tâches qui sont de l'attribution normale de l'éducation nationale et des instances responsables du marché du travail, tâches qui sont à financer par voie budgétaire normale.

S'il est admis que ces activités sont à supporter par la communauté nationale, quoi de plus normal que de les faire supporter par le budget de l'Etat. On pourrait toujours affecter une certaine proportion (2,5%, 1%, etc.) de certains impôts (impôt sur le revenu des personnes physiques, impôt sur les collectivités) à ces besoins, sans pour autant maintenir un impôt ad hoc. En conséquence, les taux applicables (quels qu'ils soient par ailleurs) représenteraient la charge effective et il n'y aurait pas de surcharge pour le contribuable, mais l'Etat percepteur se chargerait de déduire une portion pour la canaliser en direction des besoins spécifiques (pré-retraites, chômage, etc.).

La Chambre tient à rappeler que cette attitude de principe n'est nullement dictée par un manque de solidarité, mais seulement par des considérations d'objectivité, de transparence et de simplification administrative. En effet, la Chambre estime qu'une réduction fiscale doit commencer par l'abolition des surtaxes alors surtout qu'il s'agit du reflet fidèle de l'impôt existant.

Déductions fiscales

Certaines réformes fiscales à l'étranger, notamment aux Etats-Unis, ont en premier lieu visé à mettre en exergue des réductions spectaculaires

lares au niveau des taux applicables, et ont de ce fait commencé à abolir l'ensemble des exonérations, exemptions, déductions, abattements, crédits et bonifications d'impôts pour ainsi élargir la base d'imposition. Le Conseil Economique et Social avait, pour sa part, esquissé une solution allant dans ce sens, en écrivant: "Cet élargissement de la matière imposable constitue, en effet, l'instrument privilégié du financement interne de la réforme fiscale." La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, pour sa part, prenait le contre-pied en écrivant: "Le Conseil Economique et Social n'est-il pas (dans ses propositions sur les dépenses spéciales) en conflit avec le programme gouvernemental qui promet "l'encouragement à l'investissement et à l'épargne, sous toutes ses formes"? Quoi qu'il en soit, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut pas souscrire à l'idée de faire table rase de tous les acquis en matière de déductions fiscales favorisant la formation de patrimoine, la formule de crédit d'impôt n'étant pas un substitut valable."

Le Gouvernement a finalement retenu de ne pas compenser les moins-values en recettes qui résulteront de la réduction des taux par des plus-values devant venir de l'abolition de déductions et d'abattements, mais, au contraire, de maintenir les différentes formes d'exemptions, tout en les réajustant dans leur ensemble et les uns vis-à-vis des autres. On constate en conséquence qu'au "coût" des adaptations tarifaires de 6,0 milliards de francs s'ajoutent divers autres "coûts", par exemple 900 millions pour modération d'impôt pour enfants, 570 millions pour la déductibilité des intérêts débiteurs, 80 millions pour le minimum forfaitaire pour pensionnés, 400 millions pour le prolongement de la modération d'impôts pour enfants.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics serait dès lors injuste si elle ne reconnaissait pas l'effort du Gouvernement dans cette matière, notamment pour sauvegarder les mesures encourageant la formation de patrimoine sous ses différentes formes (et notamment en rapport avec le propre logement) et les mesures assurant une certaine justice vis-à-vis des familles. Dans ce contexte, la Chambre salue le relèvement de la déductibilité des intérêts débiteurs en relation avec le propre logement, les nouvelles dispositions sur les frais d'obtention, les frais de déplacement et les dépenses spéciales, ainsi que la réduction des droits d'enregistrement et de transcription pour l'acquisition de la résidence principale.

Pour ce qui est de la plus-value réalisée sur la vente de la résidence principale des parents, la Chambre est d'avis que celle-ci devrait être exonérée intégralement. Elle demande donc au Gouvernement d'amender son projet en conséquence ou de relever le cas échéant sensiblement l'abattement prévu.

D'autre part, la Chambre apprécie l'introduction de l'exonération fiscale des cotisations régulières à un système d'assurance pension complémentaire, ceci afin de conforter les moyens d'existence après la période d'activité.

Le Gouvernement prévoit à cet effet de faire rentrer dans l'éligibilité des dépenses spéciales (déductibilités de revenus), les cotisations de pensions complémentaires versées sur base individuelle "à des compagnies d'assurances, à des banques ou à d'autres sociétés offrant le produit en question" (Exposé des motifs, page 76).

Le principe est d'inciter, par la voie fiscale, la constitution de compléments de pension.

A l'heure actuelle, les primes d'assurance (vie, décès, accident, invalidité, maladie, RC) sont déductibles à concurrence de 27.000 F pour le contribuable et de 27.000 F pour le conjoint. La réforme fiscale prévoit, en maintenant la situation actuelle inchangée, d'ajouter une nouvelle possibilité de déduction pour la constitution d'une pension caractérisée par la régularité des cotisations et prestations. Le plafond de déductibilité, permettant d'assurer le complément de la retraite, s'élève, pour ces nouvelles déductions, à 48.000 F pour chacun des deux conjoints.

De l'avis de la Chambre, il s'agit là d'opérations à long terme, jusqu'à 65 ans pour le versement des cotisations d'assurance, et au-delà pour le paiement d'une pension, c'est-à-dire d'une rente viagère. Les deux opérations sont soudées et il est indispensable de leur réserver un taux d'intérêt à long terme susceptible de motiver l'épargnant.

Cette opération, qui dépend de l'expectative de vie de l'individu sur lequel elle repose, est strictement du domaine de l'assurance. De plus, la correction de l'intérêt accordé à ces réserves - par exemple actuellement intérêt + participation bénéficiaire avoisinant les 9 ou 10% - valorise, au maximum, la rentabilité des primes investies. Il faut signaler qu'au cours de périodes de faibles taux d'intérêt, déjà rencontrées par le passé, l'assureur doit s'organiser pour protéger un pouvoir minimum de capitalisation.

Ces deux éléments, à savoir le caractère viager de l'opération et le rendement minimum garanti sur longue période, inscrivent cette opération dans un contexte que seule l'assurance peut rencontrer.

C'est pourquoi la Chambre estime que la loi doit limiter ces opérations aux seules compagnies d'assurances agréées au Luxembourg et qu'il y a lieu de le préciser expressément dans le texte de la loi. Il est en outre indiqué de supprimer le paragraphe 6 de l'article 111bis du projet pour éviter qu'il n'y soit dérogé par l'arrière-porte.

Par contre, la Chambre regrette que d'autres abattements n'aient pas été relevés ou aient été augmentés d'une manière insuffisante. Ainsi, la Chambre insiste sur:

- le relèvement substantiel de l'abattement compensatoire pour salariés et de l'abattement de retraite;
- le dédoublement du plafond applicable à l'exonération des cotisations d'épargne-logement.

La Chambre déplore par ailleurs que le Gouvernement ne réalise pas dans le cadre de la présente réforme la proposition à lui soumise par la CGFP concernant l'introduction d'un régime spécifique d'encouragement à la formation de patrimoine. La Chambre se réserve de faire, le cas échéant, usage de son droit d'initiative pour présenter en due forme une proposition de loi afférente.

Enfin, la Chambre salue les améliorations apportées au régime d'imposition des majorations de salaire pour heures supplémentaires. Elle renouvelle à cette occasion sa demande pour que les facilités fiscales accordées dans le secteur privé en cas de prestation d'heures de travail supplémentaires et de travail de nuit, de dimanche et de jours fériés soient enfin étendues au secteur public.

Considérations finales

La Chambre regrette que le projet de loi ne comporte pas une analyse des finances communales. Il est évident, d'une part, que les transferts de l'Etat vers les communes méritent une analyse approfondie et une refonte globale, et, d'autre part, que la nécessaire réduction de la charge fiscale globale doit s'opérer également au niveau des impôts communaux. Ceci étant dit, il faudrait - à défaut de pouvoir le faire plus tôt - prévoir l'année prochaine une rallonge à la présente réforme fiscale, une fois réalisée cette "radioscopie" des finances communales.

En ce qui concerne la taxe d'abonnement, la Chambre note avec satisfaction sa suppression "dans le chef des sociétés autres que les holdings et les organismes régis par la loi du 30 mars 1988 relative aux organismes de placement collectif". La Chambre en conclut que dorénavant les associations sans but lucratif qui ont été mises à contribution depuis les années 70 d'une façon inéquitable voire provocatrice par rapport aux associations de fait en seront définitivement exemptées. Le texte prévu à cet effet au projet de loi est cependant imparfait, et la Chambre demande de le compléter expressément.

Ainsi délibéré en séance plénière le 15 octobre 1990.

Le Secrétaire,



Le Président,

