

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

**le projet de loi modifiant certaines dispositions de la loi
concernant l'impôt sur le revenu, de la loi sur l'évalua-
tion des biens et valeurs et de la loi générale des impôts**

Par dépêche du 30 septembre 1997, 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.

Remarques liminaires

En guise d'introduction à son avis, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit de rappeler ses observations de principe formulées dans le chapitre "*La politique fiscale*" de son avis du 5 novembre 1996 sur le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1997. Elle analysera les mesures prévues au projet sous avis à la lumière de ses propositions et plus particulièrement sous l'aspect si elles ont été retenues ou non par le Gouvernement.

Le projet sous avis avait été annoncé par le Gouvernement comme deuxième volet de réforme de la fiscalité des ménages, censé compléter les mesures tarifaires faisant l'objet du projet de loi n° 4307, entre-temps voté par le Parlement.

La Chambre se dit d'emblée étonnée de voir que le projet de loi sous examen contient également une partie réservée à des mesures en faveur des entreprises. Si, compte tenu des arguments économiques et sociaux invoqués par le Gouvernement pour justifier ce choix, elle n'a pas d'objections de principe à faire contre une réduction supplémentaire de la charge fiscale des entreprises, elle se dit cependant fortement préoccupée par le coût budgétaire élevé de ces mesures, dépassant largement le montant que le Gouvernement se propose de réserver à l'atténuation du poids de l'impôt des personnes physiques. Elle reviendra sur le sujet dans la suite de son avis.

En revanche, la Chambre note avec satisfaction que le Gouvernement entend éliminer quelques rigueurs et abus inhérents à la législation fiscale actuelle. S'agissant de l'élimination de dispositions abusives, elle constate qu'il est procédé au redressement de certaines situations contraires à l'équité qu'elle avait stigmatisées dans son avis budgétaire pour l'exercice 1997.

Dans ce même avis, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait exposé ses vues sur les principes devant guider l'imposition des contribuables non résidents, question abordée par le projet de loi sous l'angle de vue de l'assimilation de ces contribuables aux résidents, ceci au regard des exigences communautaires en matière de libre circulation des travailleurs dans l'Union Européenne. La Chambre avait reconnu la nécessité d'agir en y ajoutant que les solutions à retenir devraient être définies sous le respect absolu de l'équité fiscale. Or, elle doit maintenant constater que ce but n'est pas entièrement réalisé par le projet de loi.

Ce que la Chambre regrette cependant le plus, c'est que le Gouvernement n'ait pas profité de la présente réforme pour inclure dans la loi concernant l'impôt sur le revenu sa proposition de loi du 30 novembre 1993 sur la participation des salariés au résultat de l'entreprise. Eu égard aux commentaires favorables que la proposition, en raison de sa nature sociale, avait suscités dans les milieux gouvernementaux, on aurait pu s'attendre à ce que ces mesures, ou des dispositions poursuivant des objectifs similaires, auraient figuré dans le projet de loi.

La Chambre est en outre déçue de ce que les mesures s'appliquant aux personnes physiques ne prévoient aucun relèvement des abattements et montants exonérés prévus par la loi concernant l'impôt sur le revenu au profit des salariés et des pensionnés, tels l'abattement compensatoire des salariés et l'abattement de retraite.

Cette déception est encore plus grande face au constat que le Gouvernement n'a guère réagi aux propositions de la Chambre concernant les victimes du reclassement effectué par la loi de réforme du 6 décembre 1990. A ce sujet, elle voudrait rappeler l'extrait suivant, tiré de son avis budgétaire pour 1997:

"Certaines solutions ont pêché pour n'avoir pas suffisamment tenu compte de la composante humaine des problèmes qu'elles ont créés. Six années d'application de la nouvelle classification n'ont pas suffi pour cicatrifier les plaies profondes laissées par la loi.

La Chambre pense surtout aux situations où le reclassement est lié à un événement douloureux (perte du conjoint, divorce, ...), problèmes qui auraient mérité une solution plus conforme aux circonstances particulières des cas d'espèce".

Finalement, la Chambre regrette que le projet ne contienne aucune mesure pour combattre la fraude fiscale. On aurait pu s'attendre à ce que le Gouvernement profite de la première occasion qui se présente pour mettre en pratique au moins quelques-unes des propositions se dégageant de la volumineuse étude sur le phénomène de la fraude fiscale dans notre pays, effectuée par un membre du Parlement. La Chambre commence à douter que ce travail consciencieux ait servi à quelque chose, si ce n'est à documenter une fois de plus l'impuissance ou le manque de volonté d'agir des autorités concernées.

Remarques ponctuelles concernant le projet de loi

La Chambre examinera le projet de loi en concentrant ses observations sur les mesures touchant les personnes physiques. Elle ne se préoccupera donc pas des articles des différentes lois s'appliquant aux entreprises, sauf qu'elle y apportera une appréciation globale dans le chapitre des conclusions finales. Par ailleurs, elle fera abstraction dans sa prise de position des modifications qui sont le résultat de simples adaptations techniques ou de précisions de texte.

1. Les frais de déplacement

Dans son avis budgétaire pour l'exercice 1997, la Chambre avait, entre autres, mis l'accent sur certains abus qui se sont manifestés au fil des années en matière de prise en considération des frais incombant aux contribuables salariés et indépendants pour se rendre de leur domicile au lieu de leur activité professionnelle. La Chambre avait donné en l'occurrence quelques exemples documentant la déficience de la réglementation existante dans des situations déterminées.

Son souci majeur consistait dans la revendication que les salariés et les non-salariés soient traités sur un strict pied d'égalité. Par l'article 1er, n° 2 du projet de loi, le Gouvernement a réagi à cette préoccupation, en mettant fin à l'abus consistant à revendiquer le forfait kilométrique maximal en présence de revenus nuls ou insignifiants en rapport avec certaines activités indépendantes, souvent exercées à la seule fin de bénéficier de cet avantage fiscal. Dorénavant, les frais de déplacement éligibles sont plafonnés au montant annuel des recettes engendrées par l'activité, de sorte que les frais en question ne peuvent plus générer une perte compensable avec des revenus positifs. Dans le

même ordre d'idées, la Chambre approuve entièrement l'assimilation des indépendants aux salariés en matière d'octroi du forfait de base de 15.600 LUF.

Pour ce qui est de la révision du forfait kilométrique en cas de changement du domicile ou du lieu de l'activité au cours de l'année (article 1er, n° 5), la Chambre peut se déclarer d'accord avec la solution avancée, qui veut que la nouvelle déduction forfaitaire plus avantageuse, à laquelle le contribuable a droit, n'a plus d'effet rétroactif au 1er janvier de l'année au cours de laquelle l'événement déterminant se produit. En revanche, lorsque le changement de situation entraîne une diminution de la déduction forfaitaire, celle-ci est maintenue à son montant initial. Le commentaire du projet de loi ne donne pas d'explication à ce sujet, sauf qu'il est précisé que sous ce rapport, le régime actuel est maintenu. La Chambre se demande cependant pourquoi le projet entend réserver à deux situations économiquement égales un traitement fiscal différent.

En dernier lieu, la Chambre regrette vivement qu'il n'ait pas été tenu compte de sa proposition de porter l'unité kilométrique de 3.900 à 4.200 LUF pour tenir compte de l'augmentation des frais de déplacement depuis 1991.

2. Les rentes en cas de divorce

Les n^{os} 8 et 9 de l'article 1er du projet de loi ont pour objet de réaménager le régime fiscal des rentes arrêtées dans le cadre d'un divorce.

Actuellement, la déductibilité desdites rentes dans le chef du débirentier et leur imposition dans la personne du crédientier sont régies par deux approches différentes suivant que les rentes ont été fixées par consentement mutuel ou par décision judiciaire. Dans le premier cas, les allocations sont considérées auprès du débirentier jusqu'à un certain plafond comme dépenses spéciales, avec imposition intégrale auprès du crédientier. Dans le second cas, le débirentier est en droit de voir traiter les paiements effectués comme charges extraordinaires, alors que le crédientier est dispensé d'inclure les allocations dans la somme des revenus à imposer.

En pratique, ce système dualiste, reposant sur des critères juridiques et fiscaux critiquables, pouvait prêter à confusion, ce qui, vu les intérêts contradictoires en jeu, était de nature à augmenter l'insécurité dans une matière déjà délicate en elle-même.

Le projet sous avis se propose d'harmoniser les normes de déduction et d'imposition dans les deux hypothèses en créant un régime unique, basé sur les dispositions gouvernant actuellement le traitement fiscal des rentes dans le cas du divorce par consentement mutuel. Dans le chef du débirentier, tenu au paiement de la rente par consentement mutuel, le projet de loi maintient donc le régime actuel, sauf que le montant maximal déductible est porté de 606.000 à 768.000 LUF par an. Quant aux rentes de l'espèce touchées par le crédientier, elles restent imposables en principe comme par le passé, avec la différence qu'elles ne sont plus mises en compte que pour la moitié de leur montant. La Chambre admet que cette exonération partielle se trouve justifiée par le fait que l'impôt ne frappe en principe pas la partie "*capital*" d'une rente, à moins que la solution ne s'explique par la circonstance que la partie des rentes dépassant le plafond n'est pas déductible dans le chef du débirentier. Quoi qu'il en soit, la Chambre peut se déclarer d'accord avec la solution retenue.

Pour ce qui est des rentes servies dans le cadre d'un divorce pour cause déterminée, elles seront traitées à partir du 1er janvier 1998, du point de vue fiscal, d'après les mêmes règles de déduction et de taxation que les rentes reposant sur le principe du consentement mutuel.

La Chambre approuve la nouvelle réglementation dans son ensemble, puisqu'elle s'annonce plus équitable que le système dualiste actuel et qu'elle devrait simplifier les choses aussi bien pour les parties impliquées dans le divorce que pour l'administration fiscale. Ce faisant, elle partage les arguments du projet de loi pour maintenir le régime existant à l'endroit des rentes servies dans le cadre d'un divorce pour cause déterminée prononcé avant le 1er janvier 1998.

3. L'imposition des personnes physiques non résidentes

Le système d'imposition luxembourgeois applicable aux salariés, résidant à l'étranger et réalisant des revenus professionnels au Luxembourg, a été considéré à différentes reprises par la Commission de l'Union Européenne et la Cour de Justice des Communautés Européennes comme étant contraire au principe de la libre circulation des travailleurs dépendants posé par l'article 48 du Traité. Selon la jurisprudence communautaire, cette même carence de notre législation fis-

cale se manifesterait au regard de l'article 52 du Traité sur la non-discrimination des travailleurs indépendants exerçant leur activité dans un Etat membre autre que celui de leur résidence.

Devant cette toile de fond, le Gouvernement entend légiférer pour adapter les règles d'imposition des non-résidents aux exigences communautaires.

La Chambre se permet de relever d'emblée que, déjà dans le régime existant, les travailleurs non résidents bénéficient, en ce qui concerne l'imposition de leurs revenus professionnels de source luxembourgeoise, d'un certain nombre d'avantages réservés généralement aux travailleurs résidents, ceci tant du point de vue de la classe d'impôt que de celui de la détermination de la base d'imposition. La Chambre se dispense de faire l'inventaire de ces dispositions, dont elle n'a d'ailleurs jamais contesté la justification. Si elle entend néanmoins y renvoyer, c'est qu'elle voudrait replacer dans le juste contexte l'image ternie par certains commentaires désobligeants du système d'imposition luxembourgeois des non-résidents qui, analysé objectivement, n'est pas le moins avancé de la Communauté.

Aussi la Chambre est-elle d'avis qu'il est temps de rappeler certains faits. Nous sommes en présence d'un Traité international aux exigences propres et de lois fiscales nationales qui, pour des raisons diverses et avant tout par souci d'équité, répondent à des critères internationalement admis par les experts fiscaux. Les finalités dans les deux domaines étant différentes, pour ne pas dire opposées dans les détails, les conflits sont programmés d'avance. Les articles 48 et 52 du Traité resteraient lettre morte sans suppression des frontières nationales et des entraves, de quelque nature qu'elles soient, susceptibles d'empêcher la réalisation de l'objectif leur assigné. La souveraineté fiscale, en revanche, est restreinte au territoire national, obligeant ainsi les Etats à édicter des normes d'imposition spécifiques pour les résidents et les non-résidents, à l'intérieur desquelles le critère distinctif est la résidence. Ces règles, qui sont internationalement reconnues, attribuent à l'Etat de la résidence un droit d'imposition intégral vis-à-vis des résidents et un droit d'imposition partiel en matière de l'impôt sur le revenu, limité aux seuls revenus indigènes, à l'égard des non-résidents.

Compte tenu de ces considérations, on peut consentir que les règles communautaires obligent les Etats membres à déroger à ces principes fondamentaux de leur législation fiscale. Il faut cependant veiller à ce que la suppression de la non-discrimination au profit des uns ne tourne pas en une situation discriminatoire au regard des autres. C'est sous l'angle de vue de cette exigence élémentaire et du respect absolu de l'équité fiscale que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics entend soumettre les nouvelles dispositions à un examen critique.

Ceci dit, la Chambre ne se prononce nullement contre une harmonisation réfléchie des régimes de taxation des résidents et des non-résidents. Si, dans leur ensemble, les mesures d'assimilation peuvent être regardées, eu égard aux contraintes communautaires, comme des solutions respectant pour autant que faire se peut les principes fiscaux existants, il n'en reste pas moins que la Chambre ne partage pas certaines options prises par le Gouvernement.

La Chambre reconnaît d'abord que les auteurs du projet de loi étaient bien inspirés de fixer à 90% du total de leur revenu professionnel la limite de revenu décisive, réservant aux non-résidents, au regard tant de la base imposable que de la classe d'impôt, le traitement des résidents. Si l'on fait bénéficier les non-résidents de tous les avantages inhérents à notre législation fiscale, l'équité exige que cette faveur soit assortie de la condition que la presque totalité des revenus des contribuables soit incluse dans l'assiette luxembourgeoise. Une telle cohérence n'est cependant plus donnée lorsqu'il est renoncé, tant pour le seuil de 90% que pour les besoins de l'application de la règle de progressivité, à faire intervenir les revenus étrangers autres que professionnels. Le fait de justifier ce choix par l'argument de la simplification du système n'est guère convaincant aux yeux de la Chambre, qui est d'avis que l'égalité devant la loi devrait primer toute autre considération.

L'exemple n° 3 du commentaire de l'article 157ter est la preuve vivante d'une situation où le gain fiscal peut être substantiel, en l'occurrence 162.148 francs. En incorporant dans le calcul de la limite de 90% les revenus de location français, la condition posée par l'article 157ter ne serait plus remplie.

Ce même exemple offre l'occasion de soulever la question de l'octroi de l'abattement pour charges extraordinaires aux non-résidents. Cet

abattement est fonction de la faculté contributive du contribuable, qui se mesure par rapport à l'ensemble de ses revenus. La règle en question devrait s'appliquer avec la même conséquence pour le non-résident qui entend bénéficier des dispositions de l'article 157ter. Ne faudrait-il pas au moins tabler dans une telle hypothèse sur la totalité des revenus du contribuable, que ceux-ci soient professionnels ou non, indigènes ou étrangers?

Une autre disposition encore moins satisfaisante, alors qu'elle peut davantage renforcer l'effet de la non-prise en considération des revenus étrangers autres que professionnels, se dégage du deuxième alinéa de l'article 157ter. En effet, dans le cas des époux non résidents mariés, ne vivant pas en fait séparés, le seuil d'assimilation de 90% n'est pas déterminé compte tenu des revenus professionnels du ménage, mais par rapport à la situation de revenu individuelle de chacun des époux.

La Chambre demande que dans tous les cas signalés, il soit tenu compte du principe fondamental d'un impôt général sur le revenu, qui veut que l'impôt soit toujours déterminé sur la base du revenu global du redevable.

Pour conclure le chapitre de ses observations sur le nouveau régime d'imposition des non-résidents, la Chambre voudrait préciser encore une fois qu'elle peut s'y rallier, à la condition toutefois qu'il soit ajusté sur les points où il ne se trouve pas en concordance avec les principes d'imposition existants. Il faut en effet éviter que la libre circulation des travailleurs dans la Communauté, au lieu de faciliter la circulation pour des raisons économiques, ne soit finalement exploitée pour en tirer des avantages fiscaux injustifiés. Aussi faudra-t-il ne pas sous-estimer la difficulté pour les administrations fiscales nationales d'obtenir tous les renseignements nécessaires à la juste taxation, en présence de revenus étrangers à inclure dans l'assiette de l'impôt, étant donné que les possibilités de contrôle et de vérification en rapport avec ces revenus sont restreintes.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait finalement rappeler les observations faites dans son avis budgétaire pour 1997 sur la taxation des cachets et indemnités versés à des artistes et sportifs étrangers, participant à des manifestations au Luxembourg. Elle doit constater que le Gouvernement n'a pas cru nécessaire d'apporter au moins une solution à celles des situations où ces revenus

échappent à l'impôt luxembourgeois. La Chambre aimerait connaître les raisons de ce manque de réaction vis-à-vis de situations manifestement contraires à l'équité fiscale. L'argument que l'imposition risquerait de marquer la fin de certaines manifestations culturelles et sportives bien établies doit être catégoriquement réfuté.

4. Les rentes alimentaires versées aux enfants

La Chambre note avec satisfaction que l'article 1er, n° 12 du projet remplace, au deuxième alinéa de l'article 127bis, par un montant maximal annuel le plafond mensuel de l'abattement de revenu dont bénéficient jusqu'ici les personnes tenues au paiement de rentes alimentaires au profit des enfants âgés de moins de vingt et un ans et ne faisant pas partie de leur ménage.

La Chambre avait à plusieurs reprises déjà critiqué cette restriction en considération du fait que l'alinéa 3 du même article table également sur un plafond annuel au cas où des enfants âgés de 21 ans et plus seraient en cause. Etant donné qu'elle n'a jamais pu se rallier à la façon de voir des auteurs de la disposition discriminatoire, justifiée par la possibilité d'abus éventuels, elle marque donc son accord avec la modification proposée.

5. La tranche de revenu exemptée au sens de l'article 115, n° 15 L.I.R.

Le n° 4 de l'article 1er du projet de loi se propose de modifier l'article 105 L.I.R. en ce sens que la tranche de revenus exemptée de respectivement 60.000 et 120.000 LUF en rapport avec les revenus de capitaux mobiliers ne sera désormais plus sujette à ventilation en présence de plusieurs sortes de revenus de l'espèce et de frais d'obtention y relatifs.

La Chambre admet que cet ajustement conduit à une simplification véritable dans les cas d'imposition visés. Applaudissant comme toujours aux efforts contribuant à éliminer du droit fiscal les complications inutiles, elle regrette seulement que les initiatives gouvernementales dans ce sens soient plutôt l'exception.

6. Les instruments de travail

L'article 1er n° 6 du projet ajoute aux biens amortissables, qui sont source de revenus du contribuable, les instruments de travail affectés ou utilisés par lui à la réalisation de revenus.

La Chambre approuve entièrement les ajustements de texte clarifiant le traitement fiscal des instruments de travail, qui dans la version actuelle de ces dispositions a été à l'origine d'un certain nombre de difficultés et d'incertitudes, en ce qui concerne notamment la prise en considération des dépenses de l'espèce comme frais d'obtention dans le cadre des revenus salariaux. Elle suppose, par ailleurs, que la nouvelle approche, admettant l'amortissement de principe des instruments de travail, ne change rien à la notion elle-même de ceux-ci.

7. Les indemnités de licenciement

Le n° 11 de l'article 1er vise les dispositions de l'article 115 L.I.R. prévoyant, sous des conditions déterminées, l'exemption des

- indemnités pour résiliation abusive du contrat de travail (article 115, n° 9);
- indemnités pour résiliation abusive du contrat de travail résultant d'une transaction (article 115, n° 9a nouveau);
- indemnités bénévoles allouées, en cas de difficultés économiques de l'entreprise, aux personnes touchées par des licenciements (article 115, n° 10).

Suivant le commentaire, ces dispositions sont modifiées en vue de leur adaptation aux réalités économiques et sociales actuelles. La Chambre ne dément pas que les conditions économiques aléatoires et les tensions sur le marché de l'emploi sont de nature à créer dans les relations entre patronat et salariés des situations conflictuelles d'envergure et de rigueur, qui ne se présenteraient pas comme telles dans un climat social plus serein. Il est généralement mis fin à ces conflits par l'octroi, suivant le cas, d'indemnités à caractère bénévole ou transactionnel ou fixées par les juridictions de travail. Dans le cadre de la détermination de la hauteur des allocations, il revient au système de taxation y applicable une importance certaine, alors qu'il influe sur le montant net finalement touché. La solution consiste à accorder à ces indemnités une exemption de l'impôt. Pour éviter des abus, les exonérations sont, suivant les besoins, plafonnées et assorties de conditions d'octroi appropriées.

La Chambre approuve ces mesures fiscales, à dominante fortement sociale, qui doivent tempérer, dans une certaine mesure, les effets néfastes accompagnant les licenciements.

8. L'assurance-pension individuelle

Le projet de loi procède à l'article 1er, n° 10 à un réexamen des dispositions de l'article 111bis L.I.R., prévoyant la déduction, en tant que dépenses spéciales, des primes utilisées à la constitution d'une assurance-pension.

A un moment où la réforme des régimes de pensions légaux et complémentaires est engagée, le Gouvernement se propose d'encourager davantage le recours à ce troisième pilier de l'assurance-pension par une modification correspondante des dispositions fiscales applicables tant aux primes de constitution du droit qu'aux prestations en découlant à l'échéance.

Ainsi, le plafond de base déductible des primes d'assurance-pension est porté de 48.000 à 60.000 francs. Ce montant pourra être majoré, suivant l'âge du souscripteur, jusqu'à 150.000 francs. Au moment du service de la rente, les prestations sont exonérées de l'impôt pour la moitié de leur montant.

Le commentaire cherche à justifier cette exonération partielle par l'argument qu'il est indiqué de rendre l'assurance-pension individuelle plus attrayante, en attribuant aux prestations le traitement fiscal qui sera réservé aux rentes tirant leur origine d'un système de pensions complémentaires (deuxième pilier de l'assurance-pension).

La Chambre n'entend pas entrer ici dans les détails de sa position sur les réformes projetées des régimes de pension. Elle présentera ses observations y relatives dans son avis spécifique sur les projets de loi respectifs dont elle a été saisie.

Elle se borne à constater que le démantèlement du régime des pensions statutaires s'accompagne, pour ce qui est des deuxième et troisième piliers de l'assurance-pension, du maintien, voire de l'amélioration des possibilités de constitution et de souscription de rentes, dont le coût est supporté en partie par la collectivité nationale.

Pour cette raison, elle se prononce contre l'exonération de la moitié des rentes prévue par le projet de loi. En revanche, elle peut marquer son accord avec la majoration des plafonds de déductibilité des primes.

9. Les bons de capitalisation

Actuellement, l'article 115, n° 17 L.I.R. prévoit l'exonération du capital et de la valeur de rachat touchés du chef d'une assurance sur la vie. Le projet de loi précise dans ce contexte que l'exonération ne s'applique pas aux "*produits attachés aux bons de capitalisation ou touchés du chef de contrats d'assurance de même nature*".

Le commentaire explique d'une façon exhaustive que ces instruments financiers, qui s'apparentent davantage à des produits bancaires, ne peuvent pas être traités du point de vue fiscal comme les assurances-vie pures.

La Chambre partage entièrement cette approche, qui entérine la pratique administrative actuelle et qui confère une plus grande sécurité juridique aux dispositions de l'article 115, n° 17 dans la lutte contre les abus signalés.

10. Loi sur l'évaluation des biens et valeurs et loi générale des impôts

Ces dispositions n'appellent pas d'observations de la part de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

11. Conclusions

Dans les chapitres 1 à 10 ci-dessus, les différents articles du projet de loi ont été examinés en les confrontant avec les conceptions de politique fiscale développées par la Chambre dans plusieurs de ses avis antérieurs, et plus particulièrement dans celui relatif au budget de l'Etat pour l'exercice 1997. C'est sur ces bases que, suivant le cas, elle a favorablement accueilli certaines propositions, en a rejeté d'autres tout en formulant des contre-propositions et a dressé l'inventaire des problèmes auxquels le Gouvernement n'a pas répondu du tout ou répondu de façon non satisfaisante.

Cela étant, il est étonnant de devoir enregistrer que l'exposé des motifs du projet de loi ne contient aucune indication ou explication sur la question de savoir pourquoi notamment certains abattements tarifaires, tels que l'abattement compensatoire des salariés et l'abattement de retraite par exemple, n'ont pas été révisés vers le haut. Une telle augmentation aurait au moins eu le mérite de compenser, dans une certaine mesure, l'insuffisance des réductions fiscales accordées aux ménages, cela avant tout par comparaison avec les sacrifices budgétaires consentis aux entreprises.

L'impact budgétaire, dans le régime de croisière, des mesures prises depuis 1996 en faveur des entreprises se chiffre à 4,829 milliards de francs (effets de la loi du 24 décembre 1996). En y ajoutant le coût des mesures que le projet sous examen engendrera à partir du 1er janvier 1998, à savoir 2,675 milliards de francs, on constate que les entreprises ont été déchargées pour la somme globale de 7,504 milliards de francs.

En revanche, la réduction **réelle** de la ponction fiscale des ménages ne se monte, pour la même période, qu'à 2,450 milliards de francs. Il est dérisoire d'ajouter à ce montant, comme se plaît à le faire la majorité politique actuelle, les 5,6 milliards de francs d'ajustement du barème de l'impôt sur le revenu représentant la contrepartie de l'insuffisance d'adaptation du tarif en question à l'indice des prix à la consommation. Présenter cette partie de la révision tarifaire, qui n'est donc rien d'autre que l'annulation d'une augmentation antérieure de la pression fiscale, comme une faveur particulière accordée aux personnes physiques, frôle le ridicule.

Ceci dit, la Chambre établit le bilan suivant de l'effet des réformes fiscales réalisées et à réaliser au profit des ménages:

Coût budgétaire de la réforme tarifaire:	7,000 mia
Annulation de l'augmentation réelle du passé:	- <u>5,600 mia</u>
Diminution réelle de la charge fiscale:	1,400 mia
Projet de loi sous examen (mesures diverses):	0,250 mia
Projet de loi sous examen (non-résidents):	<u>0,800 mia</u>
Total ménages:	2,450 mia

A remarquer que les 800 millions de francs que coûtent les ajustements législatifs au profit des non-résidents ne sauraient être considérés comme réduction effective de la charge fiscale des ménages dans leur ensemble, étant donné qu'ils sont réservés à une catégorie spécifique de contribuables.

Le montant de 2,450 milliards, y compris les mesures pour les non-résidents, représente donc à peine le tiers du coût des mesures dont profitent les entreprises.

Sans vouloir trop insister sur la nécessité d'un équilibre absolu de la ponction fiscale entre les entreprises et les ménages, dont le constat objectif reste d'ailleurs controversé, la Chambre estime cependant que les conséquences financières des réformes fiscales du passé n'ont jamais atteint les disproportions actuelles.

Il est donc absolument nécessaire de compléter le projet de loi sous examen par des mesures supplémentaires en faveur des ménages. A l'intérieur de celles-ci, une priorité absolue devrait revenir à relever, sinon à doubler l'abattement compensatoire des salariés et l'abattement de retraite.

Ainsi délibéré en séance plénière le 9 décembre 1997.

Le Secrétaire,

G. MULLER

Le Président,

J. DALEIDEN