

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de loi

1. portant modification
 - de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
 - de la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs;
 - de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet;
 - de la loi modifiée d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934;
2. portant introduction de la loi concernant le boni pour enfant;
3. portant modification de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée;
4. portant modification de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective;
5. portant modification de l'arrêté grand-ducal modifié du 8 octobre 1945 portant réorganisation du statut de la Chambre des Artisans

Par dépêche du 6 novembre 2007, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, "*dans les meilleurs délais*" bien évidemment, l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé, projet qui contient les diverses mesures fiscales annoncées par le gouvernement dans le cadre de l'élaboration et de la présentation du projet de budget pour l'exercice 2008.

Par dépêche complémentaire du 20 novembre 2007, la Chambre a été saisie, également pour avis dans les meilleurs délais, d'une série de cinq amendements gouvernementaux audit projet de loi.

Concernant les mesures annoncées, la Chambre a déjà exprimé ses positions de principe dans son avis budgétaire émis le 7 novembre 2007 (document parlementaire n° 5800^{1A}). La présente prise de position reprend donc notamment les vues générales y exprimées et elle déduit des réflexions antérieures des conclusions plus détaillées, tout en analysant le texte précis entre-temps proposé.

La présentation tardive du projet de loi et sa technicité prononcée rendent cependant impossible une analyse complète de tous les détails des réformes y proposées, de sorte que la Chambre doit se limiter à en analyser certains points saillants. Une fois de plus, la qualité du travail législatif luxembourgeois souffre d'une concentration du travail parlementaire sur quelques semaines vers la fin de l'année.

I - Principes et remarques d'ordre général

Un des propos majeurs du projet de loi, à savoir l'ajustement du barème de l'impôt sur le revenu, veut soulager l'aggravation de la charge fiscale des particuliers et redresser en même temps un déséquilibre de plus en plus prononcé pour ce qui est de la part respective supportée par les particuliers, d'une part, et les sociétés, de l'autre.

Cette aggravation est survenue les dernières années sous l'effet combiné de l'inflation et de l'absence de toute indexation du barème, poussant les contribuables, même à revenu réel inchangé, dans des tranches fiscales soumises à des taux marginaux de plus en plus élevés.

Il convient à cet égard de souligner que les recettes au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont progressé de 2001 à 2006 de +39% pour atteindre 2.022 millions d'euros, tandis que dans la même période, les rentrées du Trésor touchées pour l'impôt sur le revenu des collectivités n'ont augmenté que de +13%, passant seulement de 1.124 millions à 1.273 millions d'euros.

Le rendement de l'impôt sur les bénéfices des sociétés restait en effet en 2006, en termes nominaux et a fortiori en termes réels, au-dessous de son niveau des années 2002 et 2003, et ceci en dépit de la brillante conjoncture économique. La relation respective de la charge fiscale des ménages et des firmes a ainsi glissé de 51:49 en 2002 à 61:39 en 2006.

Au niveau des principes, l'adaptation du barème requise - et hélas seulement réalisée pour partie dans le projet de loi - ne doit donc pas être considérée, dans le contexte de la distribution générale des charges, comme une réduction du niveau d'imposition, puisqu'il ne s'agit que de la seule neutralisation d'une surcharge née graduellement depuis l'introduction du barème actuel.

Par ailleurs, la Chambre prend acte des novations prévues dans le projet de loi au profit des entreprises, notamment les mesures favorisant l'investissement dans la propriété intellectuelle et l'augmentation de la bonification pour investissements. Elle ne veut certes pas s'opposer à des faveurs fiscales ponctuelles proposées pour améliorer la compétitivité des divers acteurs économiques de notre pays face à leurs concurrents étrangers et pour maintenir l'attrait international de notre site d'activités dans la compétition économique européenne et mondiale. Leur impact sur les rentrées fiscales contribue toutefois à aggraver encore le déséquilibre croissant en matière de répartition de la charge fiscale entre ménages et firmes.

Les nombreux allègements accordés aux entreprises - notamment en rapport avec des investissements favorisant la création ou le maintien d'emplois, avec les efforts de formation pour les collaborateurs, avec les coûts pour une protection améliorée de l'environnement ou pour une réduction de la consommation énergétique - sont tous, pris isolément, justifiés ou compréhensibles.

Leur effet combiné aboutit toutefois à une défiscalisation graduelle de trop de bénéfices réalisés et au déséquilibre déjà mentionné. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit donc exiger que ces mesures soient contrebalancées par un strict maintien, dans les années à venir, du niveau général actuel de l'imposition des profits annuels, cette imposition concernant pour l'essentiel - après toutes les faveurs énumérées - les entreprises vivant du pouvoir d'achat des contribuables.

Pour le reste, la Chambre n'a aucune compréhension pour la piètre capitulation du gouvernement face aux pressions patronales en matière de déductibilité des frais pour voitures de service polluantes. La mesure ayant été reconnue, en première analyse, comme étant justifiée, l'on ne comprend pas le volte-face gouvernemental dans la suite. Dans ce pays, les principes écologiques hautement proclamés et constamment célébrés sont donc très vite abandonnés, du moment qu'ils indisposent les dirigeants des entreprises.

Ce triste épisode a pour le moins le mérite d'avoir rappelé ou appris aux responsables politiques qu'il y a, dans le secteur privé luxembourgeois, des dizaines de milliers d'employés privés qui bénéficient de voitures de service, souvent gratuitement mises à disposition par l'employeur pour leur usage personnel, une circonstance qui fausse gravement toutes les comparaisons salariales entre les secteurs privé et public.

Finalement, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics profite de l'occasion pour revenir à un sujet qui lui tient particulièrement à cœur: l'épargne-logement et les intérêts qu'elle produit.

Etant donné que le gouvernement avait en 2005 promis l'exemption de la retenue à la source des intérêts créditeurs touchés sur des contrats d'épargne-logement - et qu'il avait inscrit des dispositions à cet

effet dans son projet de loi portant introduction de ladite retenue à la source, mais que celles-ci en avaient à nouveau été supprimées suite à une erreur ou un regrettable malentendu - la Chambre estime que le projet de loi sous avis fournit l'occasion rêvée pour réaliser enfin la mesure en question.

II - Remarques concernant le texte

Remarque préliminaire

La Chambre se demande pourquoi, tant dans l'intitulé que dans le texte du projet de loi, il est question d'un "*boni*" pour enfants. Selon le Petit Larousse, le terme "*boni*" se réfère à un "*bénéfice*" ou à un "*excédent de la dépense prévue sur les sommes effectivement dépensées*". Le terme "*bonus*" par contre concerne, selon le même dictionnaire, une "*amélioration*" ou "*ce qui vient en plus ou en mieux, dans un montant, un résultat*". Du point de vue linguistique, il faut donc de toute évidence parler d'un "*bonus*" pour enfants.

D'ailleurs, le même "*boni*" avait à l'origine été présenté par le gouvernement et diffusé par les médias sous la dénomination "*bonus pour enfant*". La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se prononce en tout cas en faveur de cette dernière expression, voire pour le terme luxembourgeois "*Kannerbonus*" qui, sans doute, va marquer les esprits tout comme il y a quelques années la "*Mammerent*".

Article 1^{er} - Partenariat

Si l'imposition collective des époux se fait de façon obligatoire, le projet de loi sous avis introduit l'imposition collective sur demande en faveur des personnes vivant sous le régime du partenariat. Cette mesure constitue une entorse au principe de l'égalité devant l'impôt dans la mesure où le choix pour ou contre l'imposition collective peut mettre les partenaires dans une meilleure situation fiscale que les personnes mariées n'ayant pas droit à option. Cette discrimination des couples mariés va sans doute faire couler de l'encre dans les années à venir.

Article 4 - Revenus de droits d'auteur

Le nouveau régime d'imposition des revenus perçus de droits d'auteur constitue sans doute un nouveau créneau pour le Grand-Duché. Sans vouloir entrer dans le détail et les finesses du texte, il semble que la législation fiscale luxembourgeoise soit enrichie d'une matière particulièrement compliquée, pour arriver quasiment à une exemption totale des revenus visés.

Article 11 (3) - Traitement fiscal des heures supplémentaires

Cet article est repris du projet de loi n° 5750 portant introduction du statut unique. Le texte prévoit l'exemption fiscale des suppléments de salaires payés pour le travail de nuit, de dimanche et de jour férié. Cette mesure fiscale n'est pas vraiment une innovation puisque, à l'heure actuelle déjà, la différence entre le tarif horaire normal et le salaire payé pour une heure supplémentaire est exemptée.

Dans un contexte international, la disposition sous rubrique s'aligne sur celle martelée par le nouveau président de la République française, qui l'a décrite par le slogan "*Travailler plus pour gagner plus*".

Si à première vue l'exonération fiscale des heures supplémentaires peut être considérée comme une bonne chose, notamment pour les salariés, d'autres réflexions sont permises. Ainsi, nombre de chefs d'entreprise peuvent être tentés par la prestation accrue et permanente d'heures supplémentaires par leurs salariés au lieu d'embaucher du personnel. Pour réduire le coût salarial de leur entreprise aux frais de l'Etat, il n'est pas exclu que des patrons peu scrupuleux déclarent des heures supplémentaires fictives, difficilement détectables par les services administratifs ...

D'un côté, il pourra donc en résulter une diminution sensible du montant des retenues d'impôt sur salaires à verser à l'Etat. D'un autre côté, la prestation permanente d'heures supplémentaires comporte le risque d'une détérioration des conditions de travail et d'effets néfastes sur la santé et la vie familiale des salariés.

Article 13 - Adaptation du tarif de 6%

Le projet de loi sous avis apporte enfin une adaptation du barème de l'impôt au coût de la vie, une opération qui avant 1996 était réglée de façon automatique par l'article 125 LIR de la manière suivante:

"Lorsque la moyenne des indices pondérés des prix à la consommation des six premiers mois d'une année accuse, par rapport à la moyenne des indices des six premiers mois de l'année précédant l'entrée en vigueur du tarif, une variation de cinq pour cent au moins, le gouvernement proposera au Grand-Duc d'inclure dans le projet de loi budgétaire pour l'exercice suivant un projet de tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques révisé en raison de la variation de l'indice pondéré des prix à la consommation (...)".

Depuis le 1^{er} janvier 1996, ledit article 125 se lit comme suit:

"Lorsque la moyenne de l'indice des prix à la consommation des six premiers mois d'une année accuse par rapport à la moyenne de l'indice des prix des six premiers mois de l'année précédente une variation de 3,5 pour cent au moins, le tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques applicable à compter de l'année d'imposition suivante est à réviser en raison de la variation de l'indice des prix constatée. A cette fin le Gouvernement soumettra à la Chambre des Députés le projet du tarif de l'impôt dûment adapté".

En d'autres termes, la législation en vigueur avant 1996 comparait la moyenne des indices à la situation telle qu'elle se présentait avant l'entrée en vigueur d'un nouveau tarif alors que, depuis la réforme entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996, le compteur est "*remis à zéro*" au 1^{er} janvier de chaque année - ce qui a pour effet qu'il n'y a pas d'adaptation du barème aussi longtemps que l'inflation reste inférieure à 3,5% l'an!

Le tarif en vigueur depuis 2002 se base sur un choix politique du gouvernement de l'époque et n'est aucunement en relation avec l'adaptation technique nécessaire en raison de l'évolution du coût de la vie depuis lors. La diminution du tarif de 6% ne constitue donc qu'une mesure partielle, étant donné que le retard d'adaptation s'élève à quasi 16% depuis l'année 2002. La Chambre des Fonction-

naires et Employés publics se doit donc de continuer à exiger l'adaptation intégrale du barème, alors surtout que l'adaptation partielle proposée revient en fait à pérenniser l'aggravation substantielle de la charge fiscale que les salariés subissent depuis 2002.

Article 16 - Classes d'impôt et bonus pour enfant

L'abolition des classes d'impôt pour les contribuables ayant un ou plusieurs enfants à charge et l'introduction parallèle du bonus pour enfant constituent des innovations dans la mesure où une disposition fiscale est transformée en un transfert social alors que, très souvent, la législation fiscale est utilisée pour véhiculer des transferts sociaux moyennant la déductibilité fiscale à travers des textes de plus en plus compliqués.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics salue le fait que la modération pour charge d'enfants continue à exister en ce qui concerne les différents forfaits, abattements, plafonds et limites de la législation fiscale en vigueur. Toutefois, le bonus pour enfant n'est pas de nature à résoudre tous les problèmes des contribuables avec charge d'enfant. S'il est vrai que les familles à revenu modeste profiteront entièrement du bonus pour enfant, les tranches de revenus des contribuables un peu mieux lotis n'en profiteront que partiellement, et pour les tranches moyennes et élevées, le bonus constituera une opération fiscalement neutre. Dans ce contexte, il importe de rappeler que la désindexation des allocations familiales vaut également pour le bonus pour enfant, avec la conséquence fâcheuse que ce bonus de 922,50 euros se dépréciera et s'amenuisera au cours des années à venir. S'y ajoute que la charge fiscale dans le chef des bénéficiaires du bonus va s'alourdir avec le temps, ne fût-ce qu'en raison de l'indexation des salaires et traitements!

Suite à l'abolition de certaines classes d'impôt, les contribuables avec ou sans enfants seront donc dorénavant sur un pied d'égalité en ce qui concerne les impôts. Dans ce contexte nouveau, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit d'avertir les contribuables et de les rendre attentifs à certains effets indésirables auxquels ils seront confrontés à partir de janvier 2008:

- diminution du revenu net disponible à partir du 1^{er} janvier 2008 pour tous les ménages avec charge d'enfant, à l'exception de ceux

à revenu très modeste. La différence de revenu en moins sera d'autant plus élevée que le nombre d'enfants est élevé;

- retard de paiement annuel du bonus pour enfant par la Caisse nationale des prestations familiales (CNPF), qui peut aggraver la situation financière des ménages;
- perte de valeur continue du bonus en raison de la désindexation frappant le bonus pour enfant au même titre que les allocations familiales;
- augmentation vertigineuse du nombre de contribuables en raison de l'abolition des classes d'impôt pour charge d'enfant. L'introduction du bonus pour enfant comporte donc du travail administratif supplémentaire pour la CNPF et l'Administration des Contributions directes.

En conséquence, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics réitère donc sa préférence, déjà exprimée dans son avis budgétaire du 7 novembre 2007, pour "*un relèvement généreux des allocations familiales mensuelles*". Subsidiairement, la Chambre recommande au gouvernement de prévoir le paiement mensuel du bonus pour éviter que certaines familles ne le gaspillent pour couvrir des dépenses autres que celles visées. Faut-il rappeler dans ce contexte le phénomène du "*Fouergeld*", c'est-à-dire l'allocation de rentrée scolaire, liquidée annuellement le 25 août, qui fait les choux gras des forains?

Article 20 - Charges extraordinaires

Le tableau des pourcentages correspondant à la charge ordinaire pour délimiter la charge extraordinaire déductible sur demande du contribuable n'a pas été modifié et tient compte uniquement du remaniement des classes d'impôt. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se prononce pour une adaptation des pourcentages en faveur des contribuables avec charge d'enfant.

Dans le même ordre d'idées, l'abattement spécial en faveur des enfants ne vivant pas dans le ménage du contribuable, prévu à l'article 127bis LIR datant de 1998, et l'abattement monoparental de l'article 127ter LIR datant de 1994, devraient être adaptés.

Article 23 - Taux de retenue sur les salaires supplémentaires

En ce qui concerne les salaires supplémentaires d'un ménage, c'est-à-dire ceux imposés selon une deuxième fiche de retenue d'une personne seule, d'un couple marié ou d'un couple de partenaires, les taux de retenue viennent d'être refixés (à partir du 1^{er} janvier 2008 bien entendu) comme suit par le règlement grand-ducal afférent du 31 octobre 2007:

Classe	Enfants	Ancien taux	Nouveau taux
1	0	33%	30%
1a	0	32%	18%
	1	30%	18%
	2 ou plus	0%	12%
2	0	19%	12%
	1	16%	12%
	2 ou plus	0%	12%

Si, pour beaucoup de contribuables, les taux de retenue diminueront donc à partir du 1^{er} janvier 2008, il ne faut pas oublier qu'en cas d'imposition collective, l'impôt retenu à la source sur la deuxième fiche n'est qu'un acompte sur l'imposition par voie d'assiette.

Pour éviter des surprises lors de l'imposition par voie d'assiette, il est donc indiqué de demander soit une augmentation, soit une diminution des avances trimestrielles, selon le cas respectif du tableau.

Pour les contribuables ayant deux enfants ou plus à charge, les taux de retenue inscrits sur la deuxième fiche d'impôt passent de 0 à 12%, ce qui a pour conséquence que le salaire mensuel net du ménage diminuera à partir de janvier 2008. Un ménage ayant deux enfants ou plus à charge et touchant deux salaires, dont le premier est imposable selon le barème et le deuxième selon le pourcentage inscrit sur la fiche d'impôt, se retrouvera début 2008 dans la situation suivante.

Les impôts supplémentaires à payer sur le revenu principal en raison de la suppression des classes d'impôt pour contribuables avec enfants à charge seront compensés par le bonus pour enfant, qui sera dans la plupart des cas du même montant - mais qui ne sera payé qu'ultérieurement. Le salaire net sera dès lors inférieur au montant qu'il accusait encore au mois de décembre.

En ce qui concerne le deuxième salaire, le taux de retenue inscrit sur la fiche d'impôt passera de 0% à l'heure actuelle à 12% le 1^{er} janvier 2008 - le montant net de ce salaire sera donc à son tour inférieur.

A noter que la maigre adaptation de 6% du barème n'influence évidemment que l'impôt retenu sur le salaire principal.

Si l'application pratique du paiement du bonus pour enfants prend du retard, le ménage risque de rencontrer des difficultés financières sérieuses à partir de fin janvier 2008. Faut-il rappeler par exemple que les mensualités de prêts servant à financer le logement du ménage ou le loyer à payer ont été fixées sur base des salaires nets antérieurs? Faut-il rappeler le développement rampant du surendettement parmi la population luxembourgeoise?

Face aux problèmes évoqués, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose de retarder la mise en vigueur du projet de loi afin de permettre la mise en œuvre pratique du bonus pour enfant parallèlement aux mesures fiscales souvent en défaveur des contribuables.

Article 27 - Bonification d'impôt pour investissement complémentaire

Il s'agit d'une mesure tarifaire ayant pour effet de réduire directement l'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt sur le revenu des commerçants individuels. En l'absence de cote d'impôt (par exemple en cas de pertes d'exploitation temporaires), les bonifications en question sont reportables sur une période de 10 ans. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se prononce en faveur de cette amélioration pour les entreprises, mais elle gardera en mémoire que la présente mesure est un élément de notre législation fiscale prouvant qu'il ne faut pas seulement considérer les taux d'imposition pour déterminer la compétitivité de notre pays au plan international.

Article 36 - Classes d'impôt et bonus pour enfant

Compte tenu des considérations développées ci-avant, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose que le bonus pour enfant soit fixé non pas à 922,5 euros par an, mais à 1.250 euros, que

ce montant soit rattaché à l'indice et, enfin, qu'il soit déboursé par versements mensuels plutôt qu'une fois par an.

Par ailleurs, étant donné que le projet de loi portant introduction du bonus pour enfant est un projet très délicat qui devrait subir plus d'une modification au cours des années à venir, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se demande s'il n'est pas préférable de le retirer du projet sous avis pour en faire un projet de loi à part. De même, le règlement grand-ducal prévu sub article 6, et qui "*peut préciser les modalités d'application de la présente loi*", deviendra sans doute nécessaire et devrait donc accompagner le projet de loi.

Amendements

L'amendement gouvernemental n° 1, qui ne fait que modifier l'intitulé du projet initial, n'appelle pas de commentaire.

Quant à l'amendement n° 5 (suppression des mesures initialement prévues en matière de déductibilité des frais en relation avec des voitures polluantes), la Chambre renvoie à ce qu'elle a écrit à ce sujet in fine du chapitre "*Principes et remarques d'ordre général*" ci-avant.

Pour ce qui est des amendements n°s 2, 3 et 4, qui concernent la procédure de détermination, de perception et de recouvrement des cotisations pour la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics en prend acte.

III - Conclusion

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate que le projet de loi sous avis comporte des modifications de toute une panoplie d'articles de la loi fiscale, mais ne contient malheureusement pas d'améliorations en ce qui concerne les montants déductibles en relation avec la résidence principale du contribuable, comme par exemple les intérêts débiteurs, l'épargne-logement et les assurances-décès, qui pourtant sont d'une importance capitale pour l'accès à la propriété immobilière, surtout pour les jeunes contribuables.

Par ailleurs, la Chambre doit exiger une adaptation du barème de l'impôt sur le revenu de 16% et non pas de 6%, tout comme elle se prononce en faveur d'un bonus pour enfant indexé et du rétablissement de l'indexation des allocations familiales.

Sous la réserve expresse des commentaires et remarques qui précèdent, et tout en mettant en garde contre certains effets indésirables pouvant se manifester à partir du 1^{er} janvier 2008, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 14 décembre 2007.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG