

A-2315/10-37



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

11-A, avenue de la Porte-Neuve | L-2227 Luxembourg | Tél.: 47 22 24 | Fax: 47 23 74 | E-mail: chfep@chfep.lu

A V I S

sur

le projet de loi n° 6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique

Par dépêche du 30 juillet 2010, 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.

Introduction

Au fil des dernières décennies est apparue la tradition bien luxembourgeoise qu'en fin d'année le gouvernement présente un projet de loi visant à modifier un certain nombre de dispositions fiscales à partir de l'année suivante. Comme les nouvelles mesures proposées étaient traditionnellement des remaniements favorables, les forces vives de la nation et surtout les contribuables que nous sommes tous ont généralement bien accueilli les nouveautés de la loi fiscale.

Le projet de loi sous avis, au contraire, constitue un revirement de tendance qui va créer des circonstances par lesquelles tout contribuable, salarié ou retraité, se verra confronté à une diminution de son revenu mensuel disponible à partir du 1^{er} janvier 2011. C'est une situation que le contribuable luxembourgeois n'a plus connue depuis la Deuxième Guerre mondiale. Même si la diminution des revenus devrait être supportable en termes de valeur absolue, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient toutefois à rendre attentif aux conséquences financières pour les ménages et surtout à l'effet psychologique, qui risque de s'avérer néfaste pour l'économie nationale.

Plutôt que d'éplucher en détail, article par article, les dispositions proposées au projet de loi lui soumis, elle passera ci-après en revue les différentes mesures envisagées par le gouvernement.

Taux d'imposition (économie budgétaire escomptée: 40 mio €)

La progression du taux d'imposition fixée par l'article 118 LIR se fait par des nombres pairs échelonnés de 8 à 38%, le taux maximal actuellement en vigueur. Le projet de loi prévoit à partir de 2011 l'ajout d'une tranche en nombre impair de 39%, sans doute pour rester en-dessous du seuil symbolique des 40%.

D'un côté, il est étonnant de constater que, dans un pays à revenus élevés comme le Luxembourg, un contribuable ayant un revenu annuel de seulement 39.885 euros atteint déjà la tranche d'imposition maximale de 38%. D'un autre côté, une imposition au taux de 38% peut être qualifiée de très compétitive pour les revenus élevés et très élevés au niveau européen.

En vue de résoudre le problème budgétaire (s'il y en a un vrai), un taux maximal plus élevé aurait à lui seul permis d'étendre la progression du barème, d'éviter plusieurs autres mesures de ce projet et de faire ainsi un petit pas vers la simplification administrative.

Le super-taux de 42% pour les contribuables à revenus élevés, annoncé au début de l'année 2010, n'est pas entré dans le projet de loi sous avis, sans doute parce qu'il est incompatible avec la politique gouvernementale visant à attirer les HNWI ("*high net worth individuals*") au Grand-Duché. Toutefois, les discussions visant à atténuer les faveurs accordées aux contribuables les plus nantis sont menées partout en Europe. Faut-il rappeler dans cet ordre d'idées que même le président des Etats-Unis d'Amérique est sur le point d'abolir l'imposition de faveur des contribuables ayant un revenu annuel supérieur à 250.000 dollars?

Frais de déplacement (article 105bis LIR) (économie: 50 mio €)

La réduction de moitié des frais de déplacement annoncée par le gouvernement a pu être éliminée du projet initial grâce à la persévérance des syndicats le 28 septembre 2010. Sans vouloir entrer à cet endroit dans tous les détails des discussions afférentes et commenter les péripéties ayant entouré l'accord afférent entre le gouvernement et les syndicats, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut que s'en féliciter.

Dépenses spéciales

Le montant déductible comme arrérages de rentes payés au conjoint divorcé est augmenté de 23.400 à 24.000 euros pour tenir compte de l'avantage maximal du "*splitting*" des couples mariés, suite à l'augmentation du taux maximal d'imposition à partir de l'exercice 2011. Il s'agit donc d'une adaptation purement technique.

Amortissement écologique (coût budgétaire: ???)

Cette modification n'est pas une mesure d'économie budgétaire, mais une faveur a priori justifiée destinée aux entreprises qui réalisent des investissements écologiques. Il s'agit de l'augmentation du taux d'amortissement déjà très favorable de 60% à 80% du montant investi. Comme par définition l'amortissement est destiné à assouplir la charge d'investissement par répartition sur la période d'utilisation des biens y relatifs, la présente mesure frôle le contraire en mettant 80% du coût à charge du premier exercice et les 20% restants à charge du deuxième. N'étant pas loin du taux d'amortissement de 100%, et en guise de simplification, le projet aurait carrément pu proposer l'amortissement intégral dans l'exercice de l'investissement, comme c'est le cas pour les biens de faible valeur.

Ce qui étonne le lecteur en l'occurrence, c'est que, contrairement à ce qui est le cas pour toutes les mesures où l'Etat réalisera des économies, aucune donnée sur le coût budgétaire de cette mesure n'est fournie par les auteurs du projet.

Indemnités de départ

Au point culminant de la crise financière, des informations sur des cadeaux de départ faramineux en faveur de dirigeants licenciés (du secteur privé bien évidemment) ont défrayé la chronique à travers le monde. Ces "*golden handshakes*" sous toutes leurs formes existent aussi au Luxembourg et sont traités de manière favorable par la loi fiscale, qui en règle générale considère ces bonus comme revenus se rapportant à plus d'une année. Ce régime d'imposition n'est pas affecté par la mesure préconisée, qui vise uniquement le refus de la déduction fiscale de la partie des indemnités de départ dépassant le montant de 300.000 euros au niveau de la détermination du bénéfice de l'entreprise. Faute de précisions dans le texte proposé,

cette disposition risque de constituer un coup d'épée dans l'eau, même si le fractionnement de l'indemnité sur plusieurs exercices est assimilé à un montant unique. En effet, l'ingénierie fiscale permettra au bénéficiaire de contourner la mesure moyennant des outils même peu sophistiqués. On peut facilement s'imaginer des parachutes dorés alloués à un dirigeant en plusieurs tranches libellées différemment, provenant de plusieurs sociétés d'un groupe et revêtant plusieurs formes, comme par exemple des actions (stock options), des contrats d'assurance vie, des commissions off-shore etc. La disposition proposée n'est donc qu'un leurre.

Bonification d'impôt pour investissement (coût budgétaire: ???)

Tout comme l'amortissement accéléré des investissements écologiques, la présente modification n'est pas non plus une mesure d'économie budgétaire. Si la première agit favorablement sur la base imposable, la deuxième est une mesure tarifaire en faveur des entreprises. En effet, les bonifications d'impôts pour investissements calculés aux taux augmentés chaque fois d'un point de pourcentage selon le texte sous rubrique diminuent directement la cote d'impôt de l'entreprise. Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut comprendre cette mesure d'un point de vue économique, elle s'interroge toutefois sur son bien-fondé dans un projet de loi destiné à réduire un éventuel déficit budgétaire!

Pour le reste, il est à noter que, tout comme pour l'amortissement écologique dont question ci-dessus, aucune donnée chiffrée relative au coût de cette bonification n'est fournie, et ce alors que les moins-values en découlant pour le Trésor auraient pu être calculées sans trop de difficultés.

Imposition minimale (recette escomptée: 50 mio €)

Comme son nom l'indique, cette mesure est surtout symbolique et destinée à faire contribuer les organismes à caractère collectif du secteur financier. Au cas où leur résultat net déclaré déclenche une cote d'impôt nulle ou inférieure à 1.500 euros, le montant minimal est appliqué, auquel s'ajoute évidemment l'impôt de solidarité prélevé en faveur du Fonds pour l'emploi. Il s'agit donc d'un impôt uniforme et non progressif prélevé sur les sociétés financières n'ayant pas d'activité commerciale proprement dite. En cas de ré-

gime d'intégration fiscale d'un groupe de sociétés liées, ce n'est que la société-mère, regroupant le résultat fiscal du groupe, qui est soumise à l'impôt minimal.

Ceci dit, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que cette mesure est une bonne chose, ne serait-ce que pour rémunérer le travail administratif et de gestion à tous les niveaux de l'Etat. Toutefois, à la lumière de la dernière phrase du commentaire des articles, la Chambre se demande si le "*rendement*" estimé à 50 millions d'euros pourra être atteint. En effet, si les dispositions régissant l'imputation des impôts retenus à la source et les différentes bonifications d'impôt du régime général restent applicables, l'objectif de la mesure risque de ne pas être atteint et celle-ci pourra s'avérer du trompe-l'œil.

Aussi la Chambre se demande-t-elle s'il n'était pas plus sensé de demander une avance à chaque organisme concerné et de procéder par après au décompte.

Impôt de solidarité (économie: 55 mio €)

Pour les personnes physiques, l'impôt de solidarité prélevé sur leur impôt sur le revenu imposable est augmenté de 2,5 à 4% à partir de l'année d'imposition 2011. En cas de revenu imposable dépassant le montant de 150.000 euros en classe 1 et 1a ou dépassant le montant de 300.000 euros en classe 2, la contribution au Fonds pour l'emploi s'élèvera à 6%.

Le nouveau taux d'imposition maximal, que le projet de loi sous avis fixe désormais à 39%, s'élèvera donc en définitive à 40,56% si l'on tient compte de cet impôt de solidarité.

Pour les personnes morales en revanche, l'impôt de solidarité prélevé sur l'impôt sur le revenu des collectivités est augmenté de 4 à 5% seulement.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que l'augmentation de l'impôt de solidarité est la réponse exacte aux besoins de financement supplémentaires du Fonds pour l'emploi en temps de crise. Toutefois, elle doit constater que le déséquilibre entre la charge fiscale à supporter par les personnes physiques et celle

incombant aux sociétés a encore été accentué en faveur de ces dernières, aussi bien en termes de pourcentages qu'en termes de valeur absolue: les recettes fiscales supplémentaires en faveur de l'instrument de crise sous rubrique sont en effet estimées à 43 millions d'euros pour les personnes physiques contre 12 millions pour les sociétés...

Contribution de crise (économie budgétaire escomptée: 85 mio €)

Tout d'abord, le texte de cette disposition (article 4, paragraphe (1)) est à modifier suite à l'accord gouvernement – syndicats du 28 septembre 2010 (durée provisoire d'une année, la Chambre y reviendra ci-après in fine du présent chapitre).

Si la plupart des mesures fiscales du projet de loi sous avis ne sont pas limitées dans le temps, la contribution de crise sera prélevée de façon temporaire pour l'année d'imposition 2011 sur tous les revenus positifs des personnes physiques, la renégociation de la mesure pour 2012 étant le cas échéant à l'ordre du jour en automne 2011. Le taux de ce nouvel impôt s'élève à 0,8% et s'applique aux revenus professionnels, aux revenus de remplacement et aux revenus du patrimoine. La contribution est perçue par le Centre commun de la sécurité sociale et l'Administration des contributions directes, administrations liées par la loi du 19 décembre 2008 sur la coopération interadministrative.

En ce qui concerne les revenus professionnels et les revenus de remplacement, la contribution de crise est retenue à la source des revenus mensuels après déduction d'un abattement correspondant au salaire social minimum pour un ouvrier non qualifié de dix-huit ans. En pratique, la base imposable est identique à celle de l'assurance-dépendance faisant intervenir l'employeur et toute autre institution débitrice, comme par exemple la caisse de pension. Il n'y a ni minimum ni plafond pour le calcul de l'impôt de crise, qui s'applique donc à la rémunération intégrale.

Pour ce qui est des revenus non frappés à la source, comme par exemple les revenus du patrimoine, l'impôt de crise est prélevé par l'Administration des contributions directes sur tous les autres revenus nets pouvant rentrer dans l'imposition par voie d'assiette ou le

décompte annuel. Les montants annuels ne dépassant pas 25 euros ne sont pas prélevés.

Tout comme la contribution à l'assurance dépendance, la contribution de crise est un impôt personnel non déductible.

Etant donné que les recettes budgétaires supplémentaires provenant de la contribution de crise sont estimées à 85 millions d'euros, la Chambre se doit de rappeler que cette lourde charge fiscale pèse entièrement sur le dos des personnes physiques. Les entreprises au contraire échappent à la contribution de crise, et l'impôt bancaire annoncé par le Ministre des Finances ne verra pas le jour faute d'accord au niveau européen.

Au regard de ce déséquilibre flagrant, la Chambre insiste tout particulièrement sur le caractère temporaire de l'impôt de crise et ne manquera pas de s'opposer avec fermeté à une éventuelle prorogation au-delà de l'an 2011 si la situation économique et financière continue de se redresser. Elle se prononce par ailleurs en faveur d'une vraie solidarité nationale englobant tous les contribuables.

L'impôt de crise étant un impôt uniforme non progressif, il peut être qualifié de "*flat tax*" qui pèse plus sérieusement sur les revenus modestes que sur les revenus élevés. Par ailleurs, et contrairement à ce que dit l'exposé des motifs, il ne frappe pas "*tous les revenus professionnels, de remplacement et du patrimoine*" puisque la retenue à la source sur les intérêts par exemple reste inchangée à 10%.

À la fin de l'exercice 2011, le gouvernement évaluera la nécessité de prorogation de cette mesure pour 2012 ou son abandon pur et simple. Dans cet ordre d'idées, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande si le coût administratif de la mise en place et de la collecte de cet impôt n'est pas disproportionné et contraire aux efforts de simplification administrative.

Crédit d'impôt dit "*bëllegen Akt*" (économie: 70 mio €)

Une autre mesure à rendement substantiel est proposée par le projet de loi sous avis. Il s'agit des économies devant résulter de la modification proposée en matière du crédit d'impôt de 20.000 euros sur l'enregistrement ou la transcription d'actes d'acquisition d'immeu-

bles destinés à des fins d'habitation principale et personnelle. Introduit en 2002 pour tout acquéreur d'un tel logement, l'octroi du crédit d'impôt sera en effet désormais soumis à une condition de revenu fixée par règlement grand-ducal.

Afin d'éviter tout but spéculatif moyennant la revente, la demande visant à obtenir le crédit d'impôt doit être formulée dans l'acte même de l'acquisition de l'immeuble destiné à l'habitation personnelle. Etant donné que le crédit d'impôt sera dorénavant directement lié au revenu de l'acquéreur, les sanctions actuellement en vigueur sont étendues aux fausses indications ou dissimulations de revenus. Y aurait-il donc une renaissance du sport national luxembourgeois couramment pratiqué avant 2002, même par des personnes jouant un rôle sur la scène politique, et consistant dans l'indication dans l'acte de vente d'un prix largement inférieur au prix effectivement payé, dans le but de réduire le coût de l'acte notarié et des droits d'enregistrement?

En ce qui concerne les plafonds de revenu fixés dans l'avant-projet de règlement grand-ducal qui accompagne le projet de loi sous avis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut que manifester sa vive opposition. En effet, les limites de revenu en question sont fixées à un niveau tel que la grande majorité des acquéreurs seront exclus de la mesure. Le montant des recettes fiscales supplémentaires, estimées à 70 millions d'euros, laisse d'ailleurs penser que la présente mesure signifie malheureusement l'abolition pure et simple du "*bëllegen Akt*". À cela s'ajoute que les mesquineries figurant dans le texte de l'avant-projet du règlement grand-ducal, et notamment dans ses articles 5, 6 et 7, sont de nature à compliquer particulièrement une matière actuellement simple du point de vue administratif.

Dans ce contexte, la Chambre ne peut s'empêcher de rappeler que, dans le même domaine du logement, le gouvernement rembourse, à grande échelle et sans aucune sélectivité sociale, un montant de plus de 160 millions d'euros de TVA, et ce aussi aux entrepreneurs, promoteurs et spéculateurs de logements, logements locatifs compris, sous forme de TVA-Logement (rapport d'activité AED 2009 – remboursements et agréments).

Depuis sa création en 1964, la Chambre des fonctionnaires et employés publics a toujours été très sensible aux problèmes liés à l'accession à la propriété foncière pour les besoins de l'habitation personnelle. Les nouvelles limites de 35.000 euros pour un revenu et 60.000 euros pour deux revenus, au-delà desquelles l'acquéreur d'un logement personnel n'a plus droit au "*bëllegen Akt*", sont inacceptables pour la Chambre, qui réfute toute politique visant à réduire le nombre de propriétaires individuels pour augmenter celui des locataires, tout comme elle refuse toute politique qui oblige encore davantage de résidents à quitter le Grand-Duché parce qu'ils ne sont pas en mesure d'y financer leur logement.

Pour terminer ce triste chapitre, la Chambre aimerait rappeler au gouvernement actuel la phrase introductive de l'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi du 30 juillet 2002 ayant introduit le crédit d'impôt en matière de logement:

"Depuis presque une centaine d'années, l'une des préoccupations de tous les gouvernements luxembourgeois consiste à faciliter et à encourager l'accès à la propriété des habitations personnelles" (doc. parl. 4972).

Que les fossoyeurs du "*bëllegen Akt*" en prennent acte!

Conclusion

Le projet de loi soumis à l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics prévoit des recettes supplémentaires d'un montant global de 350 millions d'euros (ou 300, si l'on tient compte du "*revirement*" en matière de frais de déplacement) pour le budget de l'Etat 2011. Si l'effort fiscal à supporter par les personnes physiques s'élève au montant global estimé de 288 millions d'euros (238 sans les frais de déplacement), l'effort à supporter par les entreprises ne s'élève par contre qu'à 62 millions. Alors qu'aucune faveur fiscale n'est prévue pour les premiers – bien au contraire! – il y a plusieurs mesures favorables pour les seconds.

Les craintes formulées par la partie syndicale dans le cadre des discussions tripartites de printemps 2010 étaient donc amplement justifiées: en fin de compte, le gouvernement aura réussi à charger les

conséquences de la crise financière quasi exclusivement sur le dos des salariés, qui pourtant n'y étaient pour rien!

S'il s'avère qu'à la fin de l'exercice 2010 le déficit budgétaire est moins élevé qu'initialement prévu, la Chambre des fonctionnaires et employés publics invite le gouvernement à surseoir à la mise en œuvre des mesures les plus douloureuses pour les contribuables personnes physiques.

S'il y a effectivement un déficit budgétaire à assumer, la Chambre propose au gouvernement d'explorer d'abord toutes les autres pistes pour équilibrer les finances publiques et renflouer les caisses de l'Etat. Il est en effet incompréhensible que l'abolition de déductions fiscales et la création de nouveaux impôts soient privilégiées par rapport à la lutte contre la fraude fiscale et les inégalités entre contribuables.

* * *

Ce n'est que sous la réserve de l'ensemble des réflexions et critiques qui précèdent, et à la condition formelle que les dispositions relatives au crédit d'impôt dit "*bëllegen Akt*" soient enlevées du projet de loi sous avis, que la Chambre des fonctionnaires et employés publics pourrait se voir en mesure d'y marquer son accord.

Ainsi délibéré en séance plénière le 25 octobre 2010.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG